



Aktueller Begriff

Völkerrechtliche Abkommen zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels

Menschenhandel – die moderne Form des Sklavenhandels – ist ein weltweit stark verbreitetes und sehr komplexes Phänomen, welches mit wirtschaftlicher Migration und Ausbeutung sowie der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts oder anderer Merkmale eng verbunden ist. Schätzungen zufolge gehört er nach dem Waffen- und Drogenhandel zur drittgrößten Einnahmequelle der Organisierten Kriminalität. Menschenhandel dient überwiegend der sexuellen Ausbeutung der Opfer. Andere damit verfolgte Zwecke sind Zwangsarbeit, Zwangsverheiratung, Betteltätigkeiten oder die Entnahme von Organen. Unter den Opfern sind überwiegend Frauen und Kinder. Verlässliche Angaben zu den Opferzahlen fehlen jedoch, da Kriminalitätsstatistiken aufgrund einer recht hoch anzusetzenden Dunkelziffer nur geringe Aussagekraft haben und Schätzungen des tatsächlichen Ausmaßes häufig keine klar definierte Grundlage haben.

Auf internationaler Ebene gibt es eine Vielzahl von Verträgen, die Bestimmungen zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels enthalten. Ein Großteil davon betrifft einzelne Erscheinungsformen des Menschenhandels, so z.B. das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes und das dazugehörige Zusatzprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie sowie die Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation gegen Zwangsarbeit (Nr. 29 und 105). Das erste **spezifisch auf die Bekämpfung des Menschenhandels zugeschnittene** völkerrechtliche Abkommen ist das im Kontext der Verbrechensbekämpfung entwickelte Zusatzprotokoll vom 15. November 2000 zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (**Palermo-Protokoll**). Es ist das wichtigste völkerrechtliche Übereinkommen in diesem Bereich und wird durch das **Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels** vom 16. Mai 2005 ergänzt und fortentwickelt, welches die Menschenrechte der Opfer von Menschenhandel stärkt und auch Nicht-Mitgliedstaaten des Europarates zur Ratifikation offensteht. Für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union gelten daneben weitere Rechtsinstrumente, so z.B. der Rahmenbeschluss des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern (2002/629/JI), der derzeit überarbeitet wird. Da Menschenhandel mit einer Vielzahl schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen einhergeht (betroffen sein können u.a. die Rechte auf Freiheit und körperliche Unversehrtheit sowie das Verbot der Sklaverei und Leibeigenschaft sowie der grausamen oder unmenschlichen Behandlung), findet auch die aus den allgemeinen Menschenrechtsverträgen abgeleitete Schutzpflicht der Staaten Anwendung.

Nr. 01/10 (15. Januar 2010)

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W, Platz der Republik 1, 11011 Berlin.

1. Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Palermo-Protokoll)

Das Palermo-Protokoll ist seit dem 25. Dezember 2003 in Kraft und hat 135 Vertragsparteien. Für die Bundesrepublik Deutschland ist es am 14. Juli 2006 in Kraft getreten. Das Protokoll enthält die erste internationale rechtsverbindliche Definition von Menschenhandel. Danach besteht der Tatbestand des Menschenhandels in der Regel aus folgenden drei Elementen: einer Tathandlung in Form der „Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen“, einem Tatmittel in Form der „Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, [...] Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder [...] Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat“, und dem ausbeuterischen Zweck der Handlung (Art. 3). Beim Kinderhandel genügt bereits das Vorliegen der Tathandlung und ihres ausbeuterischen Zweckes. Das Protokoll verpflichtet die Staaten zur Kriminalisierung des Menschenhandels. Daneben enthält es Vorschriften zu Opferschutz, Grenzsicherung und Dokumentensicherheit sowie internationaler Zusammenarbeit, die jedoch nur schwach ausgestaltet sind. Auch ist der Anwendungsbereich des Protokolls auf die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität beschränkt, und es ist kein Mechanismus zur Überwachung der Umsetzung des Protokolls vorgesehen.

2. Weiterentwicklung des Palermo-Protokolls durch das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels

Das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels trat am 1. Februar 2008 in Kraft und hat 26 Vertragsparteien. Die Bundesrepublik Deutschland hat das Übereinkommen am 27. November 2005 unterzeichnet; die Ratifikation ist beabsichtigt, ein Entwurf für das Zustimmungsgesetz wurde jedoch noch nicht in den Bundestag eingebracht.

Das Übereinkommen übernimmt die Definition des Menschenhandels aus dem Palermo-Protokoll. Sein Anwendungsbereich ist jedoch weiter und umfasst alle Formen des Menschenhandels, sei er „innerstaatlich oder grenzüberschreitend, der organisierten Kriminalität zuzuordnen oder nicht“ (Art. 2). Auch berücksichtigt es die Menschenrechte der Opfer von Menschenhandel in einem weit stärkeren Maße als das Palermo-Protokoll. So enthält das Übereinkommen erstmals verbindliche Maßnahmen zum Schutz der Opfer sowie ein umfassendes Diskriminierungsverbot im Hinblick auf alle Maßnahmen zu seiner Umsetzung. Ferner verpflichtet es die Vertragsparteien, bei den Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Rechte der Opfer ein Gender-Mainstreaming durchzuführen. Seine Vorschriften im Bereich der strafrechtlichen Bekämpfung des Menschenhandels sowie der Prävention gehen ebenfalls über das Palermo-Protokoll hinaus. Auch wird die Durchführung des Übereinkommens – anders als beim Palermo-Protokoll, welches keinen Überwachungsmechanismus vorsieht – durch eine unabhängige Expertengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels (sog. „Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings“, GRETA) überwacht.

Quellen:

- Follmer-Otto, Petra/Rabe, Heike, Menschenhandel in Deutschland – Die Menschenrechte der Betroffenen stärken, Berlin 2009.
- Cerone, John, Human Trafficking, in: Wolfrum, Rüdiger, The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford University Press, Online-Ausgabe, abrufbar unter www.mpepil.com (abgerufen am 7.12.2009).
- United Nations Office on Drugs and Crime/Inter-Parliamentary Union/Global Initiative to Fight Human Trafficking, Combating Trafficking in Persons – A Handbook for Parliamentarians, Genf 2009