

Ausschuss für
Menschenrechte

**49. Sitzung am
30. November 2011**

Ausschuss für Menschenrechte

17(17)119

ADrs. 17. Wahlperiode



Deutsches Institut
für Menschenrechte

**Schriftliche Stellungnahme
des Deutschen Instituts für Menschenrechte**

**zur Anhörung des Ausschusses
für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
„Menschenhandel“**

am 30. November 2011

Dr. Petra Follmar-Otto/Heike Rabe

Inhaltsverzeichnis

0. Menschenrechtlicher Maßstab und Grundlagen der Stellungnahme	3
I. Derzeitige Entwicklung und Gesetzeslage	3
1. Frage 1	3
2. Frage 2	4
3. Frage 3	7
4. Frage 4	8
II. Opferhilfe und Opferschutz	8
5. Frage 5	8
6. Frage 6	9
7. Frage 7	9
8. Frage 8	9
9. Frage 9	11
III. Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels	12
10. Frage 10	12
11. Frage 11	13
12. Frage 12	14
13. Frage 13	14
14. Frage 14	15

0. Menschenrechtlicher Maßstab und Grundlagen der Stellungnahme

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu seinen Aufgaben gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Seit Juni 2009 führt das Deutsche Institut für Menschenrechte in Kooperation mit der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ das Projekt „Zwangsarbeit heute: Betroffene von Menschenhandel stärken“ durch. Der Schwerpunkt des Projekts liegt in der Stärkung der Rechte Betroffener, insbesondere deren Rechte auf Lohn und Entschädigung.

Mit der vorliegenden Stellungnahme konzentriert sich das Institut neben dem europarechtlichen Umsetzungsbedarf auf die grundgesetzlich und völkerrechtlich verbürgten Menschenrechte und nimmt damit seine Brückenfunktion zwischen dem internationalen und nationalen Menschenrechtsschutz wahr. Der rechtlich begründete Umsetzungsbedarf zur Verbesserung der Situation der Betroffenen von Menschenhandel in Deutschland wird empirisch gestützt durch die Forschungsergebnisse und praktischen Erfahrungen des Projekts.

Das Institut nimmt nach Schwerpunkten seiner Expertise entlang dem Fragenkatalog des Ausschusses Stellung. Der Begriff Menschenhandel umfasst dabei die beiden Phänomene Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und zur Arbeitsausbeutung gleichermaßen.

Menschenhandel ist eine Verletzung elementarer Rechte der Betroffenen und löst als strukturelles Phänomen menschenrechtliche Verantwortung der Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten aus. Zeugnis dieser sind bereits aus den allgemeinen Menschenrechtsverträgen ergebenden Verpflichtungen sind zum einen die im letzten Jahrzehnt abgeschlossenen speziellen internationalen und regionalen völkerrechtlichen Verträge zur Bekämpfung des Menschenhandels (wie der Europaratskonvention gegen Menschenhandel), zum anderen einige Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, welche die menschenrechtlichen Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten der Staaten gegenüber Betroffenen von Menschenhandel näher ausgelegt haben.

I. Derzeitige Entwicklung und Gesetzeslage

1. Trotz eines positiven Trends bei der Bekämpfung des Menschenhandels mit seinen unterschiedlichen Erscheinungsformen ist ein rapider Anstieg des Ausmaßes in diesem Bereich der Transnational Organisierten Kriminalität innerhalb der vergangenen Jahrzehnte zu verzeichnen. Welche Form bzw. welche Formen des Menschenhandels haben insbesondere diesen Zuwachs erfahren und welche Gründe sehen Sie für den Anstieg?

Fälle von Menschenhandel sind in Deutschland mittlerweile in verschiedensten Branchen bekannt geworden. Bis zur Einführung des Tatbestandes Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung (§ 233 StGB) in 2005 dominierten Fälle aus dem Bereich der sexuellen Ausbeutung. Seit 2005 kam es zu strafrechtlichen Verurteilungen in den Bereichen der Sexindustrie, der Gastronomie (Stichwort Spezialitätenköche), der Landwirtschaft im Rahmen von Saisonarbeit, in privaten Haushalten, einem Friseursalon, dem Schaustellergewerbe, einer Spedition sowie erzwungener Bettelei.¹ Ein Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels läuft derzeit gegen den Inhaber eines Betriebes, in dem Kartoffeln für Großkantinen geschält werden. Weitere Fälle, die bei nichtstaatlichen Beratungseinrichtungen und Gewerkschaften bekannt geworden sind,

¹ Vgl. die Rechtsprechungsdatenbank des Projekts „Zwangsarbeit heute“, <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/projekt-zwangsarbeit-heute/rechtsprechungsdatenbank.html>

betreffen die Bereiche Pflege, Baugewerbe, Au Pair, Nagelstudios, Gebäudereinigung und fleischverarbeitende Industrie.

In all diesen Fällen ist das Verhältnis zwischen Tätern und Betroffenen typischerweise durch ein großes Machtungleichgewicht gekennzeichnet. Einen extremen Fall des Machtungleichgewichts bilden Fälle extremer Ausbeutung ausländischer Hausangestellter in den Haushalten von Diplomaten, wie sie durch einen Einzelfall, den das Projekt ‚Zwangsarbeit heute‘ des Instituts und der Stiftung EVZ gemeinsam mit der Berliner Beratungsstelle Ban Ying e.V. vor Gericht gebracht haben, in die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit gerückt sind.²

Aussagen zur Entwicklung des Ausmaßes von Menschenhandel weltweit über die letzten Jahrzehnte sind kaum zu treffen, da dafür nach wie vor keine ausreichende Datengrundlage zur Verfügung steht. Als Bezugsgröße stehen nur Daten aus dem Hellfeld zur Verfügung, das heißt diejenigen Fälle, die der Polizei oder auch nichtstaatlichen Beratungsstellen bekannt geworden sind. Steigende Zahlen im Hellfeld bedeuten aber nicht notwendigerweise einen Anstieg der Gesamtzahl von Fällen, sondern können etwa auf gesteigerte Aktivitäten der Polizei in dem Deliktsfeld, bessere Identifikation von Betroffenen durch Qualifizierung der Behörden oder Verbesserungen im nichtstaatlichen Unterstützungs- und Beratungssystem zurückzuführen sein. Bezogen auf das Bundeslagebild Menschenhandel des BKA ist zudem festzuhalten, dass die Fallzahlen für Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung im vergangenen Jahrzehnt relativ stabil waren. Für den Bereich Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung wird noch immer nur eine geringe Zahl von Fällen überhaupt polizeibekannt. Hieraus kann jedoch wiederum nicht auf die Größe des Dunkelfelds rückgeschlossen werden, da im Bereich der Arbeitsausbeutung in Deutschland gravierende Mängel in der Identifikation von Betroffenen bestehen, sowohl auf Seiten der Kontrollbehörden, die mit den Betroffenen in Kontakt kommen, als auch auf Seiten des nichtstaatlichen Unterstützungs- und Beratungssystems.

2. Welcher Umsetzungsbedarf ergibt sich für Deutschland aus dem Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung von Menschenhandel, das derzeit im Ratifikationsverfahren ist?

Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel ist am 1. Februar 2008 in Kraft getreten, mittlerweile von 34 Staaten ratifiziert und von neun weiteren gezeichnet. Deutschland gehörte zwar zu den ersten Zeichnern der Konvention (2005), ist nun aber unter den letzten Staaten des Europarats, die das Instrument ratifizieren.

Die Konvention stellt Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und zur Arbeitsausbeutung als erstes international rechtsverbindliches Dokument ausdrücklich in einen menschenrechtlichen Kontext und verpflichtet die Mitgliedstaaten zu umfassenden Maßnahmen zur Prävention von Menschenhandel, der Strafverfolgung der Täter/innen und dem Schutz der Opfer. Ihr Geltungsbereich umfasst alle Formen von Menschenhandel, gleichgültig ob er im Kontext organisierter Kriminalität steht oder nicht. Den Staaten werden unter anderem umfangreiche Informationspflichten und die Pflicht zur Identifikation von Opfern auferlegt, sowie die Entschädigungsrechte der Betroffenen gestärkt. Zum Teil sind die Rechte unabhängig von der Bereitschaft der Opfer, im Strafverfahren als Zeugen/innen aufzutreten, zu gewähren. Die Überwachung der Umsetzung der Konvention obliegt einer 15-köpfigen Expertengruppe (GRETA). Im Folgenden wird zu einigen Schwerpunkten des Umsetzungsbedarfs auf gesetzlicher und sonstiger Ebene Stellung genommen.

- a) Einführung eines Aufenthaltsrechts für Betroffene von Kinderhandel unabhängig von der Kooperationsbereitschaft im Strafverfahren (Art. 14 Abs. 2 Europaratskonvention)

Zwar eröffnet die Konvention den Staaten die Möglichkeit, in Bezug auf erwachsene Betroffene eine Aufenthaltserlaubnis entweder aufgrund ihrer persönlichen Situation („italienisches Modell“) oder nur unter der Voraussetzung der Kooperation im Strafverfahren zu erteilen (geltende Rechtslage in Deutschland), Art. 14 Abs. 1. In Bezug auf betroffene Kinder wird in

² Vgl. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/projekt-zwangsarbeit-heute/aktuell.html#c7880>

Art. 14 Abs. 2 jedoch entsprechend Art. 3 der Kinderrechtskonvention festgehalten, dass der Aufenthaltstitel im Einklang mit dem Wohl des Kindes zu erteilen ist. Dies bedeutet, das Wohl des Kindes muss ein vorrangiger Gesichtspunkt in der Entscheidung sein. Im deutschen Aufenthaltsgesetz (AufenthG) gilt für Kinder und Erwachsene unterschiedslos § 25 Abs. 4a, der für die Erteilung des Aufenthaltstitels zwingend voraussetzt, dass die Anwesenheit des Opfers im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen dieser Straftat von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird. Die Denkschrift der Bundesregierung zur Europaratskonvention merkt hierzu an, dass die Belange von Kindern bei der Ermessensentscheidung nach dieser Vorschrift zu berücksichtigen seien. Dies ist nicht ausreichend; denn in Fällen, in denen es nicht zu einem Strafverfahren kommt (etwa weil die Täter/innen nicht ermittelt werden können oder nicht genügend Beweise für die Durchführung des Verfahrens vorliegen), *darf* nach geltendem Recht keine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. In diesen Fällen ist gar kein Ermessenspielraum eröffnet, in dem das Kindeswohl gemäß der Kinderrechtskonvention berücksichtigt werden kann. Ein Rückgriff auf eine Duldung aus humanitären Gründen aus § 60 a AufenthG ist dabei nicht ausreichend, da die Konvention in Art. 14 Abs. 2 einen verlängerbaren Aufenthaltstitel fordert. Eine Duldung als Aussetzung der Abschiebung genügt dem nicht, wie der systematische Vergleich mit der Regelung zur Erholungs- und Bedenkzeit in Art. 13 zeigt, wo die Konvention ein Gestatten des Verbleibs ausreichen lässt. Zudem hält die Europaratskonvention im Einklang mit der UN Kinderrechtskonvention fest, dass vor der Rückführung von Kindern eine Risiko- und Sicherheitsbeurteilung durchgeführt werden muss. Ergibt diese, dass eine Rückführung nicht zum Wohl des Kindes wäre, muss diese unterbleiben (Art. 16 Abs. 7). *Es muss daher im AufenthG eine Rechtsgrundlage für einen Aufenthaltstitel für minderjährige Betroffene unabhängig von der Kooperation im Strafverfahren geschaffen werden.*

b) Regelmäßige Information aller Betroffenen über ihre Rechte

Art. 15 Abs. 1 des Übereinkommens sieht die umfassende Information der Betroffenen über ihre Rechte sowie über deren Durchsetzbarkeit in Gerichts- oder Verwaltungsverfahren ab dem ersten Kontakt mit den zuständigen Behörden vor. Der Begriff der zuständigen Behörden wird im explanatory report der Konvention definiert als offizielle Stellen, die zuerst in Kontakt mit den Betroffenen kommen können. Das sind in Deutschland Kontrollbehörden im weitesten Sinne, wie zum Beispiel Polizei, Zoll, Gewerbeaufsicht oder die Finanzkontrolle Schwarzarbeit.

Die aktuelle Rechtslage sieht in § 406h Strafprozessordnung (StPO) lediglich eine Informationspflicht über die Rechte der Betroffenen im Zusammenhang mit einem Strafverfahren vor. Darüber hinaus sind gemäß § 59 Abs. 8 AufenthG irregulär beschäftigte Migrant/innen vor ihrer Abschiebung über ihre Rechte aus Art. 6 Abs. 2 und Art. 13 der EU-Sanktionsrichtlinie zu unterrichten. Die existierenden Regelungen sind in mehrfacher Hinsicht unzureichend:

- § 406h StPO schließt alle Betroffenen aus, in deren Fall es kein Strafverfahren gibt. Es fehlen zudem Informationen über Rechte auf Schadensersatz, die in zivilrechtlichen Verfahren geltend gemacht werden können, sowie Informationen über Aufenthaltsrechte, wie die Bedenkfrist von neuerdings drei Monaten oder die Aufenthaltserlaubnis als Zeuge/in, deren Notwendigkeit im explanatory report ausdrücklich betont wird.
- § 406h StPO verpflichtet nur einen Teil der Kontrollbehörden.
- § 406h StPO sieht die Vermittlung der Information über Rechte in einer für die Betroffenen verständlichen Sprache vor „soweit dies möglich ist“. Diese Einschränkung widerspricht dem klaren Wortlaut der Konvention und der Grundidee von Art. 15, dass seine Rechte nur wahrnehmen kann, wer sie kennt.
- Die Informationspflicht aus § 59 Abs. 8 AufenthG erfüllt die Anforderungen aus der Konvention nicht. Der im Gesetz formulierte Zeitpunkt für die Information kurz vor der Abschiebung ist zu spät, um noch tatsächlich Rechte einzuklagen zu können und widerspricht dem Wortlaut der Konvention, der die Information ab dem ersten Kontakt mit den zuständigen Behörden fordert.

Die Informationen über Rechte müssen nicht zwangsläufig von Kontrollbehörden vermittelt werden. Greifen die Vertragsstaaten hierfür auf Nichtregierungsorganisationen zurück, müssen sie sicherstellen, dass alle Kontrollbehörden Informationen über Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel haben und alle Betroffenen konsequent dahin verweisen. Weder das eine noch das andere ist in Deutschland in der Praxis derzeit der Fall.

Die gesetzlichen Informationspflichten müssen sowohl im Hinblick auf die zu informierenden Personen, auf den Inhalt der Informationen als auch auf den Kreis der zur Information verpflichteten Behörden wesentlich erweitert werden.

- c) Regelmäßige Entschädigung nach dem Opferentschädigungsgesetz für alle Betroffenen von Menschenhandel

Die Vertragsstaaten sind nach Art. 15 Abs. 4 der Konvention verpflichtet, die Entschädigung der Opfer zu gewährleisten. Das hierfür in Deutschland im sozialen Entschädigungsrecht vorgesehene Regelwerk des Opferentschädigungsgesetzes (OEG) ist zum einen auf Betroffene von Gewalttaten mit rechtmäßigem Aufenthalt beschränkt. Zum anderen greift der Tatbestand in der Praxis kaum.

Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus sind grundsätzlich von den Ansprüchen ausgeschlossen. Eine Ausnahme wird nur bei Zeugen/innen in Strafverfahren gemacht.³ Können die Täter/innen nicht ermittelt werden oder werden die Betroffenen nicht als Zeugen/innen benötigt, bleibt ihr Aufenthalt irregulär und sie sind nicht vom Anwendungsbereich des OEG umfasst. Vergleichbare Beschränkungen von Entschädigungsansprüchen in Österreich und Zypern sind bereits von der Expertengruppe GRETA, die die Umsetzung der Konvention überwacht, aufgegriffen worden. Der Ausschuss hat an beide Länder Empfehlungen ausgesprochen, wonach das jeweilige staatliche Entschädigungssystem für Betroffene unabhängig von deren Nationalität oder Aufenthaltsstatus zugänglich gemacht werden soll.

Darüber hinaus erweist sich das deutsche OEG auch mit seinen einzelnen Tatbestandsvoraussetzungen und Versagungsgründen als unzureichend für typische Verläufe des Deliktes Menschenhandel. Betroffene von Menschenhandel erhalten in der Praxis daher kaum staatliche Entschädigungsleistungen.⁴ Täter/innen erlangen Verfügungsgewalt über ihre Opfer durch Gewalthandlungen, Täuschung oder Drohung mit Repressalien wie Abschiebung oder Gewalt. Leistungen nach dem OEG können aber nur aufgrund von Gewalthandlungen direkt gegen die Opfer gewährt werden. Selbst wenn diese Voraussetzung vorliegt, ist es häufig schwierig, einen eindeutigen Kausalzusammenhang zwischen dem entschädigungsfähigen Gesundheitsschaden und einer spezifischen Gewalttat zu belegen, da die Betroffenen darüber hinaus zum Teil gewalttätigen Kund/innen ausgesetzt sind, sowie unterprivilegierte Familienverhältnisse und schwierige Migrationsprozesse erlebt haben.

Dazu kommt, dass das OEG Verfahren faktisch kaum ohne ein Strafverfahren gegen die Täter/innen durchführbar ist. Dies ist ein weiteres Hindernis für zahlreiche Betroffene, in deren Fall es nicht zu einem Verfahren kommt. *Diese Hindernisse sind bei der anstehenden Reform des OEG zu berücksichtigen.*

- d) Implementierung einer Koordinierungsfunktion Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Art. 29 Abs. 2 der Europaratskonvention sieht die Einrichtung von Stellen vor, die staatlichen Aktivitäten gegen Menschenhandel koordinieren. Für den Bereich des Frauenhandels wird diese Verpflichtung seit 1997 durch die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel erfüllt. Es empfiehlt sich, die Erfahrungen dieses Gremiums, in dem Vertreter und Vertreterinnen von Bundes- und Landesministerien, Polizei und Nichtregierungsorganisationen vertreten sind, zu nutzen und durch eine Erweiterung des Mandates sowie der Teilnehmenden auf den Bereich der Arbeitsausbeutung zu erstrecken.

³ Rundschreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 5. März 2001

⁴ Rabe, Heike: Entschädigung und Entlohnung für Betroffene von Menschenhandel in Deutschland, in: Follmar-Otto/ Rabe: Menschenhandel in Deutschland, Berlin 2009, S. 80ff.

3. Wie beurteilen Sie die letzten gesetzlichen Änderungen zum Thema Menschenhandel im Rahmen der Umsetzung des zweiten Richtlinienumsetzungsgesetzes? Wurde Ihrer Meinung nach alles richtlinienkonform umgesetzt oder gibt es aus Ihrer Sicht noch Lücken?

Das 2. Richtlinienumsetzungsgesetz diente der Umsetzung verschiedener aufenthaltsrechtlicher Rechtsakte auf EU-Ebene, die zwar anders als die Menschenhandelsrichtlinie 2011/36/EU nicht zentral auf Maßnahmen gegen Menschenhandel abzielten, die aber in einzelnen Vorschriften auch Auswirkungen für die Gruppe der Menschenhandelsbetroffenen haben. Im parlamentarischen Verfahren wurde das Richtlinienumsetzungsgesetz um eine Regelung zur Verlängerung der Erholungs- und Bedenkzeit von bislang auf einem auf drei Monate ergänzt. Diese Veränderung ist als Verbesserung der Opferrechte zu begrüßen. Allerdings müssen nun Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass die Bedenkfrist auch tatsächlich durchgängig Anwendung findet. Immer wieder wird in diesem Bereich von großen Umsetzungsdefiziten in der Praxis berichtet.

Nach dem Inkrafttreten des Umsetzungsgesetzes besteht, bezogen auf die Opfer von Menschenhandel, in folgenden Punkten gesetzlicher Umsetzungsbedarf fort:

Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität sind besonders gefährdet, Opfer von Arbeitsausbeutung bis hin zu Sklaverei ähnlichen Situationen zu werden. Die Sanktionsrichtlinie ist auch mit Blick auf Betroffene von Menschenhandel bisher nicht richtlinienkonform umgesetzt worden. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, wirksame Verfahren zur Durchsetzung der ausstehenden Lohnzahlungen irregulär Beschäftigter einzuführen. Es geht also nicht nur um die Einräumung von Lohnansprüchen auf dem Papier (diese bestehen in Deutschland bereits), sondern darum, dass diese Ansprüche auch tatsächlich durchgesetzt werden können. Dies ist in Deutschland derzeit nur in Ausnahmefällen möglich. Zur Umsetzung dieser Verpflichtung sind daher folgende Punkte erforderlich:

- a) Gesetzliche Ausnahme der Arbeitsgerichte von der Übermittlungspflicht in § 87 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes

Die bestehende Übermittlungspflicht öffentlicher Stellen an die Ausländerbehörde hält Menschen ohne Papiere davon ab, ihre Lohnansprüche vor den Arbeitsgerichten durchzusetzen. Sie müssen befürchten, abgeschoben zu werden, wenn ihr illegaler Aufenthalt im Gerichtsverfahren bekannt wird.

- b) Einführung von Aufenthaltsrechten zur Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsansprüchen - umfassender Reformbedarf von § 25 Abs. 4a, b Aufenthaltsgesetz

Müssen die Beschäftigten in Länder außerhalb der EU ausreisen, bevor sie ihre Lohnansprüche in Deutschland gerichtlich geltend machen konnten, ist ihnen die Durchführung von Gerichtsverfahren erheblich erschwert. Die in § 25 Abs. 4b vorgesehene Möglichkeit, irregulär Beschäftigten, die von schwerer Arbeitsausbeutung betroffen sind, eine Aufenthaltserlaubnis zur vollständigen Durchsetzung ihres Lohnanspruches zu erteilen, läuft in der aktuellen Fassung aus mehreren Gründen Gefahr, unionsrechtswidrig zu sein und gegen den Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 GG zu verstoßen:

- Zur Sicherstellung wirksamer Verfahren muss ein Regelanspruch (Sollvorschrift) auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Durchsetzung von Ansprüchen ins Gesetz aufgenommen werden und das Erfordernis der „besonderen Härte“ ist zu streichen. Die Vorschrift bestimmt den Vorrang der Durchsetzung von Ansprüchen nach der Rückkehr ins Herkunftsland vor der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis in Deutschland und verunmöglicht damit die Rechtsdurchsetzung für einen Großteil der Betroffenen von Menschenhandel. Mangelnde finanzielle Ressourcen, mangelndes Wissen um Rechte, das deutsche Rechtssystem sowie Unterstützungsmöglichkeiten

machen es für Betroffene in der Regel unmöglich, ihre Ansprüche aus dem Herkunftsland außerhalb der EU durchzusetzen.

- Aus Gleichheitsgründen muss der Anspruch auch für Betroffene von Menschenhandel gelten. Der Gleichheitssatz aus Art. 3 GG fordert, dass gesetzliche Regelungen nicht zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung von Gruppen führen dürfen. Eine Ungleichbehandlung ist nur zulässig, wenn sie aus einem vernünftigen, sich aus der Sache ergebenden Grund vorgenommen wird. Gerade Betroffene von Menschenhandel im strafrechtlichen Sinne erleben schwerste Formen von Ausbeutung und Verletzungen weiterer Rechte. Warum sie von den begünstigenden Regelungen, welche die Richtlinienumsetzung irregulär Beschäftigten, die von schwerer Arbeitsausbeutung betroffen sind, nicht umfasst sein sollen, ist sachlich nicht zu begründen.
- Auch eine weitere Gruppe von Betroffenen des Menschenhandel muss gleich behandelt und in die Regelung mit einbezogen werden. Menschenhandel findet durchaus auch unter dem Deckmantel legaler Vertragsverhältnisse wie zum Beispiel der Entsendearbeit statt. Lösen sich die Betroffenen aus den ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen führt das häufig zum Erlöschen der Aufenthaltserlaubnis und sie stehen vor denselben Problemen wie irregulär Beschäftigte.
- Vor dem Hintergrund der Verpflichtung aus Art. 15 Abs. 3 und 4 der Europaratskonvention, Opfern von Menschenhandel Entschädigungsansprüche einzuräumen und deren Durchsetzung auch tatsächlich zu ermöglichen, muss sich die Möglichkeit des Aufenthaltsrechtes nicht nur auf die Durchsetzung von Lohnansprüchen, sondern auch auf Entschädigungsansprüche beziehen.

c) Einführung von Beteiligungsrechten für Verbände in den Arbeitsgerichtsverfahren

Auch prozessuale Beteiligungsmöglichkeiten für Verbände zur Unterstützung der illegal Beschäftigten sind ein von der Richtlinie vorgeschriebenes Instrument, um die Wirksamkeit der Verfahren zur Durchsetzung von Lohnansprüchen sicherzustellen. Die Unterstützung durch Verbände kann zum Ausgleich des massiven Machtungleichgewichts zwischen den Parteien beitragen. Eine Geltendmachung des Lohns durch Verbände in Prozessstandschaft nach dem Vorbild von § von § 63 SGB IX kann zudem helfen, wenn sich die Beschäftigten bereits wieder außerhalb der EU aufhalten.

4. Welche Auswirkungen hat die „Arabellion“ auf Menschenhandel in der Region?

Zu den Auswirkungen der Demokratiebewegungen in den arabischen Staaten auf Menschenhandel in der Region kann das Institut keine empirischen Aussagen treffen. Zu berücksichtigen wären einerseits die Auswirkungen der Revolutionen auf Migrationsbewegungen aus der Region nach Europa, die Funktion einiger nordafrikanischer Länder als Ziel- und Transitländer für Menschenhandel aus verschiedenen Staaten südlich der Sahara (z.B. Nigeria), aber auch Menschenhandel und Arbeitsausbeutung innerhalb einzelner Staaten (ländliche Gebiete - Städte) sowie zwischen Staaten der Region mit großem Wohlstandsgefälle.

II. Opferhilfe und Opferschutz

5. Menschenrechtsorganisationen fordern als zentrale Grundlage für die Bekämpfung des Menschenhandels einen besseren Opferschutz. Hierbei wird häufig gefordert, dass Opfer von Menschenhandel ihre Ausbeuter anzeigen können müssen und nicht dadurch in Gefahr geraten, abgeschoben zu werden. Wie bewerten Sie die Forderung, dass Opfer, die ihre Ausbeuter anzeigen, einen gesicherten Aufenthaltsstatus bekommen sollten? Gibt es Änderungsbedarf im Aufenthaltsrecht?

Zu bedauern ist, dass auch im Rahmen des 2. Richtlinienumsetzungsgesetzes weder eine Abkopplung des Aufenthaltsrechtes der Betroffenen von ihrer Rolle als Zeugen/innen im Strafverfahren noch eine Aufenthaltsperspektive nach Abschluss des Strafverfahrens vorgesehen wurde, obwohl dies von Fachpolitikern/innen aller Fraktionen seit Jahren gefordert

wird. Das sogenannte ‚italienische Modell‘ knüpft die Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis an die Situation der Betroffenen als Opfer von Menschenhandel statt an deren Bereitschaft und Tauglichkeit, als Zeuge/in im Strafverfahren aufzutreten. Zugleich ermöglicht das italienische Recht den Zugang zu Ausbildung und Berufstätigkeit und weiterhin den Übergang in einen dauerhaften Aufenthalt, wenn die Voraussetzungen des Aufenthalts zur Ausbildung oder zur Arbeit gegeben sind.⁵

Die Abkopplung des Aufenthaltsrechts von der Rolle im Strafverfahren ist durch die Europaratskonvention für minderjährige Betroffene zwingend vorgegeben (vgl. oben Frage 2 a). Die erforderliche gesetzliche Änderung sollte zum Anlass genommen werden, die Kopplung ans Strafverfahren für alle Betroffenen aufzugeben.

6. Ein Problem aus der praktischen Arbeit ist u.a. das fehlende Zeugnisverweigerungsrecht von Mitarbeiter/innen von Beratungsstellen. Welchen weiteren juristischen Hindernissen begegnen Sie bei ihrer Arbeit und was für Änderungen wären notwendig, um dieses Problem zu beheben und einen umfassenden Schutz von Opfern von Menschenhandel zu gewährleisten?

Da das Deutsche Institut für Menschenrechte nicht unmittelbar Betroffene von Menschenhandel berät und im Strafverfahren unterstützt, können wir zu dieser Frage nicht Stellung nehmen.

7. In Zusammenhang mit den Rechten von Opfern und Zeug/innen von Menschenhandel halten wir es für bedeutsam, eine Arbeitserlaubnis für diese Personen zu schaffen, damit sie finanziell auf eigenen Beinen stehen können. Die Arbeitserlaubnis wäre also an ihre Aufenthaltserlaubnis gekoppelt. Wie bewerten Sie dieses Anliegen?

Für Zeugen/innen in Menschenhandelsverfahren besteht zwar derzeit die Möglichkeit, während der Dauer des Verfahrens in Deutschland zu arbeiten. § 6a Beschäftigungsverfahrensverordnung sieht vor, dass die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung ohne die ansonsten erforderliche Vorrangprüfung erteilt werden kann, wenn die Betroffenen eine Aufenthaltserlaubnis wegen des Strafverfahrens haben. Dies gestaltet sich in der Praxis aber als schwierig, da die Aufenthaltserlaubnis in der Regel jeweils nur für kurze Zeiträume von einigen Monaten erteilt und dann je nach Verlauf des Strafverfahrens verlängert wird. Diese unklare Perspektive ist für Arbeitgeber/innen unattraktiv und führt dazu, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt für die Betroffenen in der Praxis kaum nutzbar ist.

Vorzugswürdig wäre es, im Rahmen des ‚italienischen Modells‘ (vgl. Frage 5) einen Aufenthaltstitel geknüpft an die Opfereigenschaft zu erteilen, mit dem der Zugang zum Arbeitsmarkt gewährleistet ist, und die Möglichkeit für den Übergang in einen Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung und letztlich für einen dauerhaften Aufenthalt vorzusehen, wenn die Betroffenen sich durch Berufstätigkeit selbst unterhalten können. Dies würde nicht nur den Betroffenen eine reale Perspektive zum Aufbau einer Existenz ermöglichen, sondern zugleich ihre Attraktivität für Arbeitgeber/innen erhöhen.

8. Welche Maßnahmen müssen ergriffen werden, damit in Deutschland Opfer von Arbeitsausbeutung angemessen unterstützt werden und ihre Rechte auf Lohn und Entschädigung durchsetzen können?

- a) Unterstützungsstruktur für Betroffene von Arbeitsausbeutung ausbauen

Damit Betroffene ihre Rechte besser durchsetzen können, ist die Implementierung eines umfassenden Maßnahmenbündels erforderlich. Für den Bereich des Menschenhandels mit weiblichen Opfern gibt es eine langjährige, gut funktionierende Unterstützungsstruktur, die als ein systematisches Gesamtkonzept über die Jahre von der regionalen bis zur Bundesebene auf-

⁵ Zu den Erfahrungen in Italien vgl. Regione Emilia-Romagna, Associazione On the Road, Article 18: Protection of Victims of Trafficking and the Fight against Crime. Research Report, 2002.

gebaut wurde. Bei der Konzeptionierung weiterer Maßnahmen sollte vor dem Hintergrund existierender Erfahrung, Ressourcenknappheit und der vergleichsweise niedrigen Fallzahlen der Aufbau von Doppelstrukturen vermieden werden.

Betroffene Frauen, Männer und Kinder haben nach Art. 12 der Europaratskonvention ein Recht auf sichere Unterbringung sowie medizinische, rechtliche und psychosoziale Betreuung beziehungsweise Beratung. Über Art. 15 Abs. 2 wird der Anspruch auf Beratung über ihre Rechte spezifiziert. Dies ist ab dem Zeitpunkt zu gewährleisten, ab dem konkrete Anhaltspunkte für Menschenhandel vorliegen und gilt unabhängig von einer Bereitschaft der Betroffenen zur Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden. Die existierende Unterstützungsstruktur gegen Menschenhandel, deren Mandat sich überwiegend auf die Betreuung von Frauen und zum Teil „nur“ auf Frauen, die Opfer von sexueller Ausbeutung sind, beschränkt, muss für einen breiteren Unterstützungsansatz ausgebaut werden. Im Sinne eines umfassenden Präventionsansatzes bietet es sich an, parallel dazu verstärkt niedrigschwellige Beratungsangebote für solche Formen von Arbeitsausbeutung zu machen, die nicht die Voraussetzungen von Menschenhandel erfüllen, da die beiden Phänomene wenig trennscharf sind und verschiedene Stadien eines Entwicklungsprozesses sein können.

- b) Umfassende Qualifizierung der Unterstützungsstruktur mit Blick auf die Rechte der Betroffenen.

Abhängig von den existierenden Beratungsangeboten in der Region, dem Verlauf des Ausbeutungsprozesses und individuellen „Helfern“, gelangen Betroffene von Arbeitsausbeutung in Beratungsstellen mit unterschiedlichem Mandat. Zum Teil sind es Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel, zum Teil haben sie den Fokus Illegalität, Arbeitsmigration oder Flüchtlinge. Nach dem Mandat richtet sich auch der Schwerpunkt der rechtlichen Beratung aus, so dass nicht in allen Stellen regelmäßig alle Ansprüche der Betroffenen bedacht werden. Langfristig muss ein Rechtsansatz gewährleistet werden, der alle relevanten Rechtsbereiche, Strafrecht, Aufenthaltsrecht, Zivilrecht, Arbeitsrecht und soziales Entschädigungsrecht umfasst. Dies kann durch rechtliche Qualifizierung und regionale Vernetzung gewährleistet werden.

- c) Integration des Themas Arbeitsausbeutung in die bestehenden Kooperations- und Koordinierungsmechanismen zu Menschenhandel.
- Die bereits 1997 einberufene Bund-Länder-AG Frauenhandel, an der Vertreter und Vertreterinnen von Bundes- und Landesministerien sowie Nichtregierungsorganisationen beteiligt sind, beobachtet bundesweite Entwicklungen im Bereich des Menschenhandels in Deutschland, erstellt Schwachstellenanalysen und befördert strukturelle Verbesserungen für die Betroffenen. Es sollte eine Erweiterung des Mandates auf alle Formen des Menschenhandels geprüft werden.
 - Auf Bundesebene bildet der Dachverband der Fachberatungsstellen gegen Frauenhandel (Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V.) die Schnittstelle zwischen Fachberatungsstellen, Politik und Öffentlichkeit. Vom Verband und seitens des fördernden Ministeriums sollte eine Erweiterung des Mandates auf alle Formen des Menschenhandels geprüft werden.
 - In den meisten Bundesländern existieren landesweite und zum Teil regionale Koordinierungsmechanismen zum Thema Menschenhandel/Frauenhandel. Dabei handelt es sich um interdisziplinär zusammengesetzte sogenannte „Fachkommissionen“, „Runde Tische“ etc., welche die Aktivitäten der Region begleiten und die Situation von Betroffenen auf struktureller Ebene verbessern. Es sollte geprüft werden, diese Gremien um das Thema Arbeitsausbeutung und die dafür relevanten Akteure wie Gewerkschaften, den Zoll zu erweitern.
 - In fast allen Bundesländern existieren sogenannte Kooperationsverträge, Kooperationskonzepte oder Kooperationsmechanismen, die die Zusammenarbeit zwischen Beratungsstellen und der Polizei in Fällen von Menschenhandel formalisieren. Diese

Verträge beziehen sich bisher überwiegend auf Frauenhandel. Sie sollten, wie bereits in einigen Bundesländern geschehen, auf Arbeitsausbeutung erweitert werden.

- d) Einführung von Aufenthaltsrechten zur Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsansprüchen - umfassender Reformbedarf von § 25 Abs. 4a, b Aufenthaltsgesetz (siehe hierzu unter 3 b)
- e) Gesetzliche Ausnahme der Arbeitsgerichte von der Übermittlungspflicht in § 87 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes (siehe hierzu unter 3 a).
- f) Stärkung des Adhäsionsverfahrens

Für die Betroffenen von Menschenhandel, in deren Fällen es ein Strafverfahren gegen die Täter gibt, bietet das Adhäsionsverfahren einige Vorteile. Sie müssen nur ein gerichtliches Verfahren führen, in dem im Idealfall der/die Täter/in verurteilt wird und sie ihren Schaden im vollen Umfang ersetzt bekommen können. Das Adhäsionsverfahren findet aber kaum praktische Anwendung. Die Gerichte sind nur verpflichtet, über den Schmerzensgeldanspruch dem Grunde nach zu entscheiden. Die Entscheidung über Schadensersatz, der den entgangenen Verdienst ausgleicht oder über die konkrete Höhe des Schmerzensgeldanspruches (§ 406 I StPO) können die Gerichte ablehnen, wenn das Strafverfahren dadurch verzögert würde. Diese gesetzliche Ausgestaltung des Adhäsionsverfahrens führt dazu, dass es in Fällen von Menschenhandel faktisch keine Bedeutung hat.

- g) Regelmäßige frühzeitige Information aller Betroffenen von Menschenhandel über ihre Rechte (siehe hierzu unter 2.b)
- h) Verstärkte Gewinnabschöpfung in Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandel

Lohn- und Schadensersatzansprüche können von den Betroffenen nur dann realisiert werden, wenn bei den Tätern/innen / Arbeitgebern/innen Vermögenswerte vorhanden sind, auf die zugegriffen werden kann. Dafür ist es erforderlich, dass die Praxis der Gewinnabschöpfung durch die Polizei deutlich ausgebaut wird. Dies ist ein gravierendes Problem in der Praxis. Aus den Lagebildern Menschenhandel des Bundeskriminalamtes geht hervor, dass die Ermittlungsbehörden in Menschenhandelsverfahren über die letzten vier Jahre in nur rund drei Prozent der Ermittlungsverfahren überhaupt Vermögenswerte gesichert haben. Hierbei bleibt unklar, worauf diese geringe Zahl zurückzuführen ist, sie führt aber dazu, dass Ansprüche der Betroffenen nicht geltend gemacht werden können.

- 9. Wie beurteilen Sie die Tatsache, dass es keine bundeseinheitliche Praxis zur finanziellen Unterstützung der Betroffenen von Menschenhandel aus den Mitgliedstaaten der EU gibt?

Die fehlende bundeseinheitliche Praxis führt zu einer Ungleichbehandlung der Betroffenen. Der Rechtsanspruch von EU- Bürger/innen auf Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII wird zum Teil unterlaufen. Auch aus anderen Bereichen ist bekannt, dass sich eine einheitliche Umstellung der behördlichen Praxis nur schwerfällig vollzieht. Die geringen Fallzahlen bei Menschenhandel wirken zusätzlich erschwerend bei dem Entstehen von Routinen in den zuständigen Behörden. Um eine bundesweit einheitliche und reibungslose Versorgung zu gewährleisten, wäre zu prüfen, ob die Zuständigkeit für Betroffene von Menschenhandel in den Bundesländern regional konzentriert werden kann, wie dies etwa in Berlin in Bezug auf die Bewilligung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (Zuständigkeit des Landesamts für Gesundheit und Soziales) erfolgt ist.

III. Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels

10. Welche Fortschritte bei der Bekämpfung von Menschenhandel sind durch die Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates zu erwarten?

Die Richtlinie 2011/36/EU ersetzt den Rahmenbeschluss Menschenhandel 2002/629/JI. Gegenüber dem Rahmenbeschluss erweitert sie die Tatbestände, erhöht den Strafrahmen und macht Vorgaben für die Ausgestaltung des Strafverfahrens zum Schutz vor sekundärer Viktimisierung der Opferzeugen/innen. Im Hinblick auf die Opferrechte, insbesondere die Rechte von betroffenen Kindern, greift sie eine Reihe von Verpflichtungen der Europaratskonvention auf. Auf die sich aus der Richtlinie ergebenden Änderungserfordernisse in den Straftatbeständen Menschenhandel wird hier nicht eingegangen.

a) Rechtsbeistand in Strafverfahren

Art. 11 Abs. 2 und 15 Abs. 2 der Richtlinie verpflichten die Staaten sicherzustellen, dass die Opfer unverzüglich Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung und rechtlicher Vertretung haben, wenn sie nicht über ausreichende Mittel verfügen. Die rechtliche Vertretung muss sich auch auf die Geltendmachung einer Entschädigung beziehen.

Gemäß § 397a StPO wird den Betroffenen in Fällen von Menschenhandel für das Strafverfahren nur dann ein Rechtsanwalt beigeordnet, wenn die Tat ein Verbrechen war oder argumentiert werden kann, dass den Betroffenen die Wahrnehmung ihrer Interessen nicht zugezogen werden kann. Menschenhandel ist erst in einer bestimmten Begehungsform (z.B. bei schwerer körperlicher Misshandlung, Gewalt, Drohungen, Gewerbsmäßigkeit) als Verbrechen zu qualifizieren. Dies entspricht insbesondere bei Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung nicht immer der Praxis. Wann Betroffene ihre Rechte eigenständig wahrnehmen können, ist immer im Einzelfall zu bewerten. Die Alternative bietet daher keine Rechtsicherheit. Dasselbe Problem stellt sich bei der Beistandschaft nach § 406 g StPO, die die anwaltliche Unterstützung der Betroffenen im Vorfeld des Strafverfahrens abgedeckt. Die Vorschrift verweist auf die Voraussetzungen des § 397a StPO. Dies führt dazu, dass die Unterstützung durch Rechtsanwälte/innen im Rahmen des Ermittlungsverfahrens durch Akteneinsicht, Begleitung zur Vernehmung erst und auch nur rückwirkend über Staatskosten abgedeckt wird, wenn es zu einer Beordnung als Nebenklagevertreter/in im Strafverfahren kommt. Dies ist aufgrund der oben dargestellten Unsicherheiten schwer kalkulierbar.

b) Verbesserung der Sozialleistungen für Opfer von Menschenhandel- Reformbedarf im Asylbewerberleistungsgesetz

Art. 11 Abs. 5 der Richtlinie sieht die Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Unterstützung der Betroffenen zur Sicherstellung des Lebensunterhalts einschließlich medizinischer Versorgung vor. Soweit die Betroffenen aus Drittstaaten kommen, erhalten sie in Deutschland Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Hinsichtlich der Zweifel an der Verfassungs- und Völkerrechtskonformität des AsylbewLG insgesamt wird auf die Stellungnahme des Instituts im laufenden Verfahren vor dem BVerfG verwiesen.⁶ Die Richtlinie sieht eine notwendige Versorgung („necessary medical treatment“) vor, welche auch psychologische Hilfe und Übersetzungs- und Dolmetschleistungen umfassen muss. Gerade solche Leistungen werden in der Praxis trotz der durch das erste Richtlinienumsetzungsgesetz erfolgten Ergänzung in § 6 Abs. 2 AsylbewLG häufig nicht gewährt. Bei der angekündigten Reform des AsylbewLG

⁶ [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/publikationen/detailansicht.html?tx_commerce_pi1\[showUid\]=339&cHash=5b0ff3a3bceb41146432f7e4a1aff10](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/publikationen/detailansicht.html?tx_commerce_pi1[showUid]=339&cHash=5b0ff3a3bceb41146432f7e4a1aff10)

müssen daher die besonderen Bedürfnisse von Menschenhandelsbetroffenen berücksichtigt werden.

c) Einführung eines unabhängigen Monitoringmechanismus

Die Richtlinie sieht in Art. 19 die Verpflichtung der Staaten vor, eine nationale Berichterstattungsstelle oder einen gleichwertigen Mechanismus einzurichten. Der seit dem Jahr 2000 bestehende niederländische Nationale Berichtersteller gegen Menschenhandel ist ein Beispiel für einen derartigen Mechanismus.⁷ Die Stelle soll Aktivitäten zur Bekämpfung des Menschenhandels erfassen und bewerten. Die Anforderungen an die Funktion der Stelle charakterisieren ein klassisches Monitoring, welches durch einen unabhängigen Mechanismus geleistet werden kann. Die BLAG Frauenhandel als ein staatlich koordiniertes Gremium erfüllt diese Anforderung nicht und erfasst bisher auch nur den Bereich des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung.

d) Vorgaben im Bereich Kinderhandel

Sowohl die Europaratskonvention gegen Menschenhandel als auch die neue EU-Menschenhandelsrichtlinie enthalten spezifische Verpflichtungen zu Kinderhandel und betonen die Notwendigkeit eines Ansatzes, der gemäß den Vorgaben der Kinderrechtskonvention das Kindeswohl in den Mittelpunkt aller Maßnahmen stellt und das Recht des Kindes, gehört zu werden, berücksichtigt.

Neben der Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für einen Aufenthaltstitel für betroffene Kinder (vgl. oben Frage 2 a) enthalten die beiden Dokumente eine Reihe gleichlaufender Regelungen, die besondere Umsetzungsmaßnahmen für Kinder betreffen:

- Für die Altersfeststellung wird der Grundsatz aufgestellt, dass ein/e Betroffene/r als Kind zu behandeln ist, sobald Gründe für die Annahme vorliegen, dass es sich um ein Kind handelt. (Art. 10 Abs. 3 Europaratskonvention; Art. 13 Abs. 2 Richtlinie).
- Ein spezifisches kindgerechtes Unterstützungs- und Betreuungssystem muss bereitgestellt werden, das die besonderen Bedürfnisse unbegleiteter Minderjähriger berücksichtigt (Art. 14 und 16 Menschenhandelsrichtlinie sowie Art. 12 Abs. 7 Europaratskonvention). Eine Unterbringung minderjähriger Betroffener in Gemeinschaftsunterkünften für Asylsuchende nach dem Verteilverfahren des § 15a AsylVerfG oder in Zufluchtsstätten für erwachsene Menschenhandelsbetroffene ist damit ausgeschlossen. Bei der Unterbringung sind auch die Ansichten und Bedürfnisse des Kindes gebührend zu berücksichtigen und eine langfristige Lösung für das Kind anzustreben. Hierzu gehört auch, eventuell in Deutschland bestehende Bindungen zu ermitteln und diese beim Ort der Unterbringung zu berücksichtigen, auch wenn das Kind an einem anderen Ort aufgegriffen wurde oder das Strafverfahren an einem anderen Ort stattfinden wird.
- Die EU-Richtlinie enthält in ihrem Art. 15 ausdifferenzierte Regelungen zum Schutz kindlicher Opfer im Strafverfahren, wie Vorgaben zur Vernehmung von Kindern in einer angemessenen Umgebung, der Zuziehung von Experten, der Zulassung von Erwachsenen nach Wahl des Kindes und zum Einsatz von Videovernehmungen. In der Hauptverhandlung muss die Möglichkeit des Ausschlusses der Öffentlichkeit im Strafverfahren sowie der Vernehmung von Kindern ohne deren Anwesenheit im Gerichtssaal.

11. Gibt es „best practise“ Beispiele für Fortschritte bei der Bekämpfung von Menschenhandel, insbesondere im Bereich des Kinderhandels, innerhalb der EU? Welche Maßnahmen sind hierbei unerlässlich, um Opfer als Zeugen gegen die Täter zu gewinnen?

Hinsichtlich der Umsetzungsbedarfe im Bereich Kinderhandel aus der Europaratskonvention und der Menschenhandels-Richtlinie der EU wird auf die Antworten zu Fragen 2 und 10

⁷ <http://english.bnrm.nl/>

verwiesen. Angesichts der Verpflichtungen aus der Kinderrechtskonvention, insbesondere dem Vorrang des Kindeswohls in Art. 3 KRK, sind die Rechte von Kindern auf Schutz, Rehabilitation, aber auch das Recht auf Entwicklung und das Recht auf Bildung, gegenüber staatlichen Strafverfolgungsinteressen von vorrangiger Bedeutung.

Die Europäische Grundrechteagentur hat 2009 eine umfassende Studie zu Kinderhandel in den EU-Staaten veröffentlicht, die auch Beispiele guter Praxis gegen Kinderhandel vorstellt.⁸ Die Studie hebt als besonders problematisch das europaweit verbreitete Phänomen des spurlosen Verschwindens von Kindern aus Heimen, unter anderem aus Asylbewerberunterkünften, hervor.

12. Es gibt einen engen Zusammenhang zwischen illegaler Migration und Menschenhandel. In Deutschland und Europa konzentriert man sich eher auf eine Begrenzung der illegalen Einreise. Was wären Ihrer Meinung nach geeignete präventive Maßnahmen, um Flüchtlinge und Migrant/innen davor zu schützen, Opfer von Menschenhandel zu werden?

Die Stärkung der potentiell Betroffenen in ihren Rechten und in der Kenntnis über diese Rechte sind wichtige Mittel, um dem Machtungleichgewicht zwischen Tätern und Betroffenen entgegenzuwirken, das typisch für Menschenhandel ist. Die Europaratskonvention zählt daher als Präventionsmaßnahmen in Art 5 Abs. 4 auch die Ermöglichung legaler Migration und die Bereitstellung genauer Informationen über die Bedingungen einer legalen Einreise und den legalen Aufenthalt auf.

Darüber hinaus müssen auch aufenthaltsrechtliche Strukturen darauf überprüft werden, ob sie Migrant/innen in eine Situation besonderer Verletzlichkeit für Ausbeutung bringen. Diese positive Verpflichtung aus Art. 4 EMRK wurde vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in der Entscheidung Rantsev gegen Zypern und Türkei festgehalten.⁹ In Deutschland sollte hierbei besonders die Koppelung des Aufenthaltstitel an das Bestehen eines konkreten Arbeitsverhältnisses, wie sie in vielen Bereichen der gering und mittel qualifizierten Beschäftigung vorgesehen ist, aufgehoben werden. Durch die Ermöglichung eines Arbeitgeberwechsels würde Migrant/innen ermöglicht, sich aus ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnissen zu lösen, ohne zugleich den Verlust des Aufenthaltsrechts zu riskieren.

13. Menschenhandel ist ein vielschichtiges Problemfeld und transnationales Phänomen. Seine Bekämpfung erfordert einen adäquaten Ansatz, der durch ein interdisziplinäres, ebenen- und ressortübergreifendes Zusammenwirken gekennzeichnet sein muss. Wie können bestehende Strukturen der Bekämpfung des Menschenhandels effektiv und besser genutzt werden? Welche Strukturen sind noch nicht vorhanden, die eine Vernetzung staatlicher, suprastaatlicher und substaatlicher Politikebenen ermöglichen können?

Ein zentraler Bestandteil bei der Bekämpfung des Menschenhandels ist Gewinnung von Opfern/innen. Neben dem Ausbau polizeilicher Strukturen ist daher insbesondere die bestehende Unterstützungs- und Vernetzungsstruktur zu überprüfen. Für den Bereich des Menschenhandels mit weiblichen Opfern gibt es eine langjährige, gut funktionierende Vernetzungsstruktur, die als ein systematisches Gesamtkonzept über die Jahre von der regionalen bis zur Bundesebene aufgebaut wurde. Bei der Konzeptionierung weiterer Maßnahmen sollte vor dem Hintergrund existierender Erfahrung, Ressourcenknappheit und der vergleichsweise niedrigen Fallzahlen der Aufbau von Doppelstrukturen vermieden werden. Es wird auf die Ausführungen zur Erweiterung der bestehenden Strukturen auf das Themenfeld Menschenhandel (Frage 8 b) und c), der Einführung eines unabhängigen Monitoringmechanismus (Frage 10 c) und der Implementierung einer Koordinierungsfunktion Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung (Frage 2 d) verwiesen.

⁸ Europäische Grundrechteagentur: Kinderhandel in der Europäischen Union: Herausforderungen, Perspektiven und bewährte Verfahren http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Pub_Child_Trafficking_DE.pdf

⁹ EGMR, Urteil vom 07.01.2010, Beschwerde Nr. 25965/04.

14. Forscher der Universität Göttingen haben auf Grundlage des Palermo-Protokolls den 3P-Index (Prävention, Schutz und Strafverfolgung) zur Messung staatlicher Maßnahmen gegen den Menschenhandel entwickelt. Wesentliche Ergebnisse der Messung sind die Zunahme der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels insbesondere in den Bereichen Strafverfolgung und Prävention innerhalb der vergangenen Dekade sowie eine Verbesserung staatlicher Politik der Bekämpfung des Menschenhandels, so Nachbarländer oder Länder mit ähnlichen politischen und kulturellen Ausgangssituationen ihre Richtlinien verbesserten. Können Sie diese positiven „Ansteckungseffekte“ bestätigen? Lassen sich für die Wahrnehmung des Problemfeldes als schwerste Verletzung von Menschenrechten und Menschenwürde ebenfalls Veränderungen erkennen? Wie können auch in diesem Bereich „Ansteckungseffekte“ initiiert werden?

Die Göttinger Untersuchung bezog sich auf die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem UN Palermo-Protokoll gegen Menschenhandel von 2000 in den Bereichen Strafverfolgung, Prävention und Opferschutz. Sie kommt zu dem Schluss, dass die nationalen Politiken in sozio-kultureller und räumlicher Abhängigkeit stehen. Bemerkenswert ist zunächst, dass die Studie dynamische Entwicklungen im Bereich der Strafverfolgung und Prävention feststellt, während sich bei der Verwirklichung der Opferrechte nur langsame Entwicklungen zeigen. Dies deckt sich mit den Beobachtungen des Instituts, dass die Strafverfolgung der Täter/innen in Deutschland wie in anderen Ländern einseitig im Fokus staatlicher Politik steht, während die Entwicklung der Opferrechte nur wenig vorankommt. Im Hinblick auf die Dynamik in der Prävention sei einschränkend angemerkt, dass die Untersuchung nur Aussagen dazu trifft, dass Maßnahmen ergriffen wurden, nicht aber, ob diese wirkungsvoll waren. Insbesondere im Bereich der Prävention sind unbestritten in den vergangenen Jahrzehnten in uni- und multilateralen Kontexten erhebliche Summen für Aufklärungskampagnen und andere Präventionsmaßnahmen aufgewendet worden. Diese Maßnahmen sind jedoch vielfach als unkoordiniert und wenig nachhaltig kritisiert worden und waren nicht in umfassende Ansätze eingebettet, die auch die Grundursachen von Menschenhandel in den Herkunftsländern mit in den Blick nehmen.

Für die Stärkung der Opferrechte bietet das internationale und regionale Menschenrechtssystem mit individualrechtlichen Garantien und Verfahren zu deren Durchsetzung den geeigneten Rahmen. Effekte zur Verbesserung der Opferrechte nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Ländern können deshalb etwa erzielt werden, indem das Menschenrechtssystem und seine jeweils nationale Implementierung gestärkt wird. Dies kann geschehen indem

- Die Ratifikation von Menschenrechtsverträgen (z.B. der Europaratskonvention gegen Menschenhandel) zum Anlass für eine ernsthafte Überprüfung genommen wird, ob die Verpflichtungen aus dem Vertrag in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht erfüllt werden.
- Die internationalen Gremien zur Überprüfung der Umsetzung von Menschenrechtsverträgen - z.B. Expertenausschuss GRETA bei der Europaratskonvention gegen Menschenhandel - in ihrer Arbeitsfähigkeit u.a. durch Zuwendung von Ressourcen unterstützt werden, damit sie die ihnen in den Konventionen eingeräumten Überwachungsbefugnisse gegenüber den Vertragsstaaten auch tatsächlich wahrnehmen können.
- Die Regierungen an den internationalen Verfahren zur Überprüfung der Umsetzung konstruktiv teilnehmen, die Umsetzung der Empfehlungen aus diesen Verfahren innerstaatlich durch Parlament und Zivilgesellschaft aktiv begleitet und überwacht wird
- Nationale unabhängige Stellen zur Begleitung der innerstaatlichen Umsetzung, etwa nationale Monitoringstellen oder nationale Berichtersteller eingesetzt werden.