

## **Antrag**

**der Abgeordneten Dr. Eva Högl, Marlene Rupprecht (Tuchenbach), Petra Crone, Sebastian Edathy, Ingo Eglhoff, Petra Ernstberger, Dr. Edgar Franke, Iris Gleicke, Angelika Graf (Rosenheim), Petra Hinz (Essen), Christel Humme, Ute Kumpf, Christine Lambrecht, Burkhard Lischka, Caren Marks, Franz Müntefering, Aydan Özoğuz, Thomas Oppermann, Mechthild Rawert, Stefan Rebmann, Sönke Rix, Karin Roth (Esslingen), Marianne Schieder (Schwandorf), Stefan Schwartze, Sonja Steffen, Christoph Strässer, Rüdiger Veit, Dagmar Ziegler, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD**

### **Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels korrekt ratifizieren – Deutsches Recht wirksam anpassen**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Menschenhandel, dazu zählt auch der Frauen- und Kinderhandel, ist eine der schwersten Straftaten weltweit und ist der organisierten Kriminalität zuzurechnen. Die Opfer unterliegen schwerwiegenden Verletzungen der Menschenrechte. Dabei nimmt Menschenhandel verschiedene Formen an wie Zwangsprostitution, illegaler Organhandel oder Zwangsarbeit und zielt dabei immer auf die Ausbeutung von Menschen ab. Häufig kommt es dabei auch zu einer Verletzung von Kinderrechten.

Diese sind unter anderem in dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention) sowie in Artikel 24 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union festgelegt.

2. Der grenzüberschreitende Menschenhandel gehört mittlerweile zu den am stärksten globalisierten kriminellen Märkten und ist für die Täter und Täterinnen ein äußerst lukratives Geschäft. Eine wirksame Bekämpfung des Menschenhandels kann daher nur international abgestimmt und koordiniert erfolgreich sein. Kein Land bzw. keine Institution ist in der Lage, alleine den Handel mit Menschen einzudämmen. Die Europäische Union mit ihren offenen Grenzen und ihrem freien Binnenmarkt ist in besonderer Weise gefordert, gegen die Ausbeutung der schutzlosen Opfer vorzugehen.
3. Die Bekämpfung und Vermeidung von Menschenhandel erfordert einen ganzheitlichen und integrierten Ansatz, der alle Aktionsebenen einschließt. Während die strafrechtliche Ahndung ein wichtiger Baustein bei der Bekämpfung des Menschenhandels ist, rücken Prävention, Opferschutz, die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Gruppen sowie die Überprüfungen der Maßnahmen u. a. durch Berichtspflichten zunehmend in den Fokus. Nur unter Beteiligung aller Akteure sind die Eindämmung und Prävention erfolgversprechend.

4. Das Übereinkommen des Europarats vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels (SEV-Nr. 197) legt als klare internationale Verpflichtung wichtige Regelungen fest und bietet große Chancen bei der effektiven und nachhaltigen Bekämpfung von Menschenhandel und zum Schutz der Rechte von Opfern.
5. Das Übereinkommen wurde bereits von 34 Staaten des Europarats ratifiziert – von Deutschland leider nicht. Deutschland gehört damit wieder einmal zu den Schlusslichtern bei der Umsetzung zentraler Übereinkommen des Europarats.
6. Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass die Bundesregierung am 17. Oktober 2011 den Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen des Europarats vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels (Bundestagsdrucksache 17/7316) vorgelegt hat.
7. Der Deutsche Bundestag kritisiert, dass der Gesetzentwurf keinen Bedarf zur Umsetzung der im Übereinkommen des Europarats festgelegten Regelungen vorsieht. Das geltende Recht erfüllt nicht die zwingenden Vorgaben des Übereinkommens. Deshalb muss das deutsche Recht geändert werden, um das Übereinkommen zu ratifizieren.
8. Der Deutsche Bundestag unterstützt die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Februar 2010 zur Verhütung des Menschenhandels, die Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen des Europarats bisher noch nicht ratifiziert haben, zur Ratifikation aufzufordern.
9. Das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. November 2000 und 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 (ABl. L 101 vom 15.4.2011, S. 1) sind darüber hinaus wichtige internationale Vereinbarungen, die verbindliche Vorgaben für das nationale Recht machen und zu berücksichtigen bzw. umzusetzen sind.

## II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. den vorliegenden Gesetzentwurf nachzubessern, um die verbindlichen Vorgaben des Übereinkommens des Europarats korrekt zu ratifizieren;
2. folgende Änderungen des deutschen Rechts zu beschließen:
  - a) Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe a und b des Übereinkommens bestimmen, dass dem Opfer ein verlängerbarer Aufenthaltstitel erteilt wird, wenn die zuständige Behörde entweder der Auffassung ist, dass der Aufenthalt des Opfers aufgrund seiner persönlichen Situation (Buchstabe a) oder für die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden bei den Ermittlungen oder beim Strafverfahren erforderlich ist (Buchstabe b). Betroffenen aus Nicht-EU-Ländern wird bisher ein Aufenthalt in Deutschland jedoch nach § 25 Absatz 4a Nummer 3 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) nur in Bezug auf Buchstabe b gewährt.
  - b) Den Opfern muss nach Artikel 12 des Übereinkommens besonderer Schutz geboten werden, insbesondere Betreuung, medizinische Versorgung, finanzielle Unterstützung, Zugang zu Bildung und Arbeitsmarkt, Dolmetscherdienste, kostenloser rechtlicher Beistand und Entschädigung sowie die Möglichkeit, ihren ausstehenden Lohn einzufordern. Ein erneuter Zugriff der Täter und Täterinnen muss verhindert werden (Artikel 28 Absatz 1 des Übereinkommens). Minderjährige und Frauen sollten be-

sondere Schutz- und Betreuungsprogramme erhalten. Nach Artikel 12 Absatz 6 des Übereinkommens müssen außerdem diejenigen Maßnahmen getroffen werden, die sicherstellen, dass die einem Opfer gewährte Unterstützung nicht von dessen Bereitschaft, als Zeuge oder Zeugin aufzutreten, abhängig gemacht wird.

- c) Artikel 4 Buchstabe a des Übereinkommens bestimmt, dass alle Maßnahmen, die dem Menschenhandel dienen und ihn vorbereiten, unter Strafe stehen.

Artikel 4 Buchstabe b legt außerdem fest, dass die Einwilligung eines Opfers unerheblich ist. Diesen Vorgaben entspricht § 233 des Strafgesetzbuchs (StGB) nicht, weshalb dieser zu ändern ist.

- d) Die Strafbarkeit bei Delikten, die die Opfer während ihrer Abhängigkeitsbeziehung ausführen mussten und unter Zwang oder Nötigung im Rahmen der Tätigkeit als Betroffene oder Betroffener verübt wurden, muss laut Artikel 26 des Übereinkommens abgeschafft werden.
- e) Anstrengungen zur öffentlichen Sensibilisierung, wie Informationskampagnen oder Schulungsprogramme, müssen verstärkt werden. So verlangt es das Übereinkommen in den Artikeln 5, 10 und 29. Die Behörden und zuständigen Stellen müssen zur effektiven Unterstützung von Opfern mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet werden.
- f) Genügende Ressourcen benötigen auch die zuständigen Nichtregierungsorganisationen, die nach Artikel 36 des Übereinkommens als Teil der Zivilgesellschaft strategische Partnerschaften mit den staatlichen Stellen aufbauen sollen.
- g) Nach Artikel 29 Absatz 4 des Übereinkommens sollten nationale Berichtserstatterinnen und Berichtserstatter oder andere Mechanismen für die Überwachung der innerstaatlichen Umsetzung eingesetzt werden. Darüber hinaus ist die Arbeit der Expertengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) für die Kontrolle der Umsetzung des Übereinkommens und die fortlaufende Evaluierung der getroffenen Maßnahmen in den Vertragsstaaten intensiv zu nutzen;
3. ein Zeugnisverweigerungsrecht für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Fachberatungsstellen, die Opfer von Menschenhandel unterstützen, in das deutsche Recht festzuschreiben.

Berlin, den 13. Dezember 2011

**Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion**

### **Begründung**

Eine erfolgreiche Bekämpfung von Menschenhandel kann nur mit einer Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit sowie mit einer Stärkung der Rechte der Opfer gelingen. Die Opfer bedürfen besonderem Schutz, insbesondere Versorgungsleistungen in medizinischer, finanzieller und rechtlicher Hinsicht sowie Zugang zu Bildung und Arbeit, Übersetzungsdienste und Entschädigungsleistungen. Bisher ist die Unterstützung der Opfer völlig unzureichend. Ihnen wird nicht selten ohne Rücksicht auf Traumatisierungen eine adäquate Betreuung versagt. Nur indem die Opfer, insbesondere auch Kinder und Frauen, gestärkt werden, kann Menschenhandel nachhaltig bekämpft, wirksam eingedämmt und bestraft werden. Sie müssen in die Lage versetzt werden, ihre Rechte durchzusetzen.

Zum Opferschutz gehört auch das Aufenthaltsrecht für Betroffene von Menschenhandel. Das Übereinkommen schreibt in Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe a vor, dass Opfern auch unabhängig von der Kooperation im Strafverfahren ein Aufenthaltsrecht zustehen kann, wenn die zuständige Behörde den Aufenthalt aufgrund der persönlichen Situation des Opfers für erforderlich erachtet. Das ist im deutschen Recht insofern nicht ausreichend umgesetzt, als § 25 Absatz 4a AufenthG nur auf Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b des Übereinkommens abstellt, also den von der Aussagebereitschaft abhängigen Aufenthaltstitel. Aus Angst vor negativen Konsequenzen fürchten sich Betroffene von Menschenhandel oftmals gegen die Täterinnen und Täter auszusagen. Andere Betroffene erhalten den Schutz eines Aufenthaltstitels in Deutschland nur für die Dauer des Strafverfahrens, um ihre Anwesenheit während des strafrechtlichen Ermittlungs- und Gerichtsverfahrens zu sichern. Beispiele aus anderen Ländern wie den USA zeigen, dass ein dauerhaftes Bleiberecht für Opfer über das Strafverfahren hinaus gewährt werden kann und für die Opfer einen wichtigen und wirksamen Schutz und Sicherheit bietet.

Im Hinblick auf die Begriffsbestimmung von Menschenhandel sieht das Übereinkommen vor, dass schon die Intention der Tat für eine Strafverfolgung ausreicht und eine Einwilligung des Opfers unerheblich sein muss. Die eigene Einwilligung in die Abhängigkeitsbeziehung zu den Täterinnen und Tätern darf nicht über die Definition des Straftatbestandes Menschenhandel entscheiden. Sie hindert bisher eine effektive Strafverfolgung. Deshalb muss § 233 StGB geändert werden, der bisher so eng formuliert ist, dass er nur sehr schwer zu erfüllen ist.

Sensibilisierungs- und Informationskampagnen, Bewusstseins-schärfungsprogramme und soziale Initiativen – Aufklärung und Weiterbildungen, die sich an potenzielle Opfer aber auch an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Strafverfolgungsbehörden und zuständigen Berufsgruppen richten, sind nicht zuletzt als präventive Maßnahmen unerlässlich. Für diese Maßnahmen und die Einbindung von zivilgesellschaftlichen Gruppen müssen ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, ebenso wie für die zuständigen Behörden. Die im Übereinkommen des Europarats geforderten Schulungen und verstärkten Grenzkontrollen, der Zugang zu Bildung oder unentgeltlichem Rechtsbeistand werden also finanzielle Aufwendungen nach sich ziehen. Diese Kosten müssen gedeckt sein, sonst werden wichtige Regelungen nicht in nationales Recht überführt und angewendet werden können.

Diese rechtlichen Regelungen können auf Dauer zudem nur wirksam sein, wenn ihre Wirksamkeit regelmäßig überwacht und überprüft wird. Die Expertengruppe GRETA evaluiert die innerstaatlichen Maßnahmen. Die Vertragsstaaten sollten dafür nationale Beauftragte benennen, die gegenüber GRETA einer jährlichen und fortlaufenden Berichtspflicht unterliegen.

Über die Forderungen und Festlegungen des Übereinkommens hinaus sind noch weitere Vorkehrungen in Verbindung mit der Bekämpfung des Menschenhandels erforderlich. Insbesondere kommt es im Strafverfahren immer wieder vor, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von zivilgesellschaftlichen Beratungsorganisationen als Zeuginnen und Zeugen vor Gericht geladen werden. Die bisher geltende Aussagepflicht der Beraterinnen und Berater kann in der Praxis das Vertrauensverhältnis zu den Opfern enorm belasten und eine konstruktive Zusammenarbeit beschädigen. Ein Zeugnisverweigerungsrecht wäre zum Wohle und Schutz der Opfer von Menschenhandel eine wichtige Regelung für das deutsche Recht. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Fachberatungsstellen sind oftmals die ersten Ansprechpartnerinnen und -partner und unschätzbar für den Schutz und den Beistand für Opfer.