

Neue Entwicklungen zur Bekämpfung des Menschenhandels auf Ebene der Europäischen Union - Richtlinie 2011/36/EU vom 5. April 2011

Von Carolin Rama

Einleitung

Die Bekämpfung des Menschenhandels steht seit 1996 auf der politischen Agenda der Europäischen Union (EU). Der Menschenhandel gilt als eine moderne Form der Sklaverei, als Kehrseite der Globalisierung, als eine der schwersten Straftaten weltweit und als schwerwiegende Menschenrechtsverletzung. Viele europäische Länder bilden sowohl Herkunfts-, Transit- als auch Zielländer für den Menschenhandel, jedoch kann das Ausmaß des Menschenhandels nicht genau beziffert werden, da ein hohes Dunkelfeld existiert. Eine offizielle Statistik der EU lag beim Abschluss der Arbeiten an diesem Artikel noch nicht vor, 2013 veröffentlichte die EU erstmals Zahlen.¹ Opfer sind vor allem Frauen und Kinder, die unter Einsatz von verschiedensten Zwangs- und Täuschungsmitteln in sklavereiähnliche Situationen verbracht werden.

Der Menschenhandel ist ein sehr komplexes Phänomen, in dem sich die internationalen Organisationen, Staaten, NGOs und Opfer in einem brisanten Spannungsfeld zwischen strafrechtlicher Verbrechensbekämpfung, Migrationspolitik und Menschenrechtsverletzung befinden. Auf internationaler und europäischer Ebene gibt es eine Vielzahl von Verträgen, Programmen, Protokollen, Aktionsplänen und Rechtsakten zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels. Die Vereinten Nationen, fortan UNO oder UN genannt (u.a. UNICEF, UN.GIFT, UNODC, UNHCR), die OSZE und der Europarat haben sich ebenfalls der Problematik angenommen. Das erste spezifisch auf die Bekämpfung des Menschenhandels zugeschnittene

völkerrechtliche Abkommen entwickelte die UNO, welches durch die EU und den Europarat fortentwickelt und ergänzt wurde. Das Verbot des Menschenhandels wurde 2000 erstmals expressis verbis in Artikel 5 der Grundrechtecharta der Europäischen Union aufgenommen. Dieser Rechtsgrundsatz fordert die Gemeinschaftsorgane der EU auf, den Menschenhandel aktiv zu bekämpfen. Bis 2011 bildeten die folgenden Rechtsakte die Grundlage für das Vorgehen gegen den Menschenhandel in der EU:

- Das UN-Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität vom 15. November 2000 („Palermo-Protokoll“)
- Der Rahmenbeschluss des Rates 2002/629/JI zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 19. Juli 2002
- Die Richtlinie des Rates 2004/81/EG zum Aufenthalt Drittstaatsangehöriger vom 29. April 2004
- Das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005

Dieser Rechtsrahmen galt teils international und teils europaweit, wurde auf unterschiedlichem Niveau umgesetzt und beinhaltet jeweils einen unterschiedlichen Fokus. Ein ganzheitliches und koordiniertes Vorgehen gegen den Menschenhandel wurde dadurch erschwert. Zudem behandeln immer mehr EU-Dokumente das Phänomen Menschenhandel.

Am 5. April 2011 ist die „Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Ver-

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-322_en.htm?locale=de, 12.12.13. Stand des Beitrags: circa Dezember 2012, denn die Formatierung und Einstellung des Beitrags hat sich leider um circa ein Jahr verzögert. GPO bedauert das.

hütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates“ als jüngstes internationales Gesetzesinstrument verabschiedet worden.¹ Sie zielt auf eine Strafrechtsharmonisierung und die Einführung von gemeinsamen Bestimmungen zur Stärkung der Prävention und des Opferschutzes unter Berücksichtigung der Geschlechterperspektive ab.

In Anknüpfung an die Analyse von Angelika Kartusch aus dem Jahr 2003 „Internationale Maßnahmen und europäische Maßnahmen gegen den Frauen- und Menschenhandel – Rückblick und Ausblick“ sollen in dem vorliegenden Beitrag die aktuelle Lage und die Richtlinie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels analysiert werden.

2. Lagebild Menschenhandel im 21. Jahrhundert

2.1. Der Begriff „Menschenhandel“ und seine inhaltliche Erweiterung

Die Komplexität und Weitläufigkeit des Menschenhandels erschwert eine exakte Definition. Auf internationaler, nationaler und regionaler Ebene wurden verschiedenste Definitionen entwickelt, jedoch divergieren diese in ihrem Umfang und ihrer Zielsetzung. Bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts wurden erste Konventionen von der internationalen Staatengemeinschaft verabschiedet, die in ihren Definitionen allerdings sehr eng gefasst waren und sich auf den Frauen- und Kinderhandel beschränkten. So hat beispielsweise das erste Abkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels von 1904² den Mädchenhandel als ein kriminelles Anwerben zum Zweck der Unzucht von Mädchen und Frauen unter Gewinnabsicht der Täter definiert (Mentz 2001, S. 105). Die 1949er UN-Konvention gegen den Menschenhandel³ übernahm hingegen bereits eine geschlechtsneutrale Formulierung, jedoch wurde der Menschenhandel begrifflich auf die Prostitution beschränkt. Zudem

ist die Perspektive entscheidend. So zielen die in den Bereichen Verbrechensbekämpfung und Bekämpfung der illegalen Migration entwickelten Definitionen auf die Interessen der Staaten ab, während Definitionen aus dem Bereich der Menschenrechte auf die Bedürfnisse der Opfer gerichtet sind (Post, 2008, S. 31). Eine Übersicht über die verschiedenen Definitionen ist in Anlage 1 enthalten.

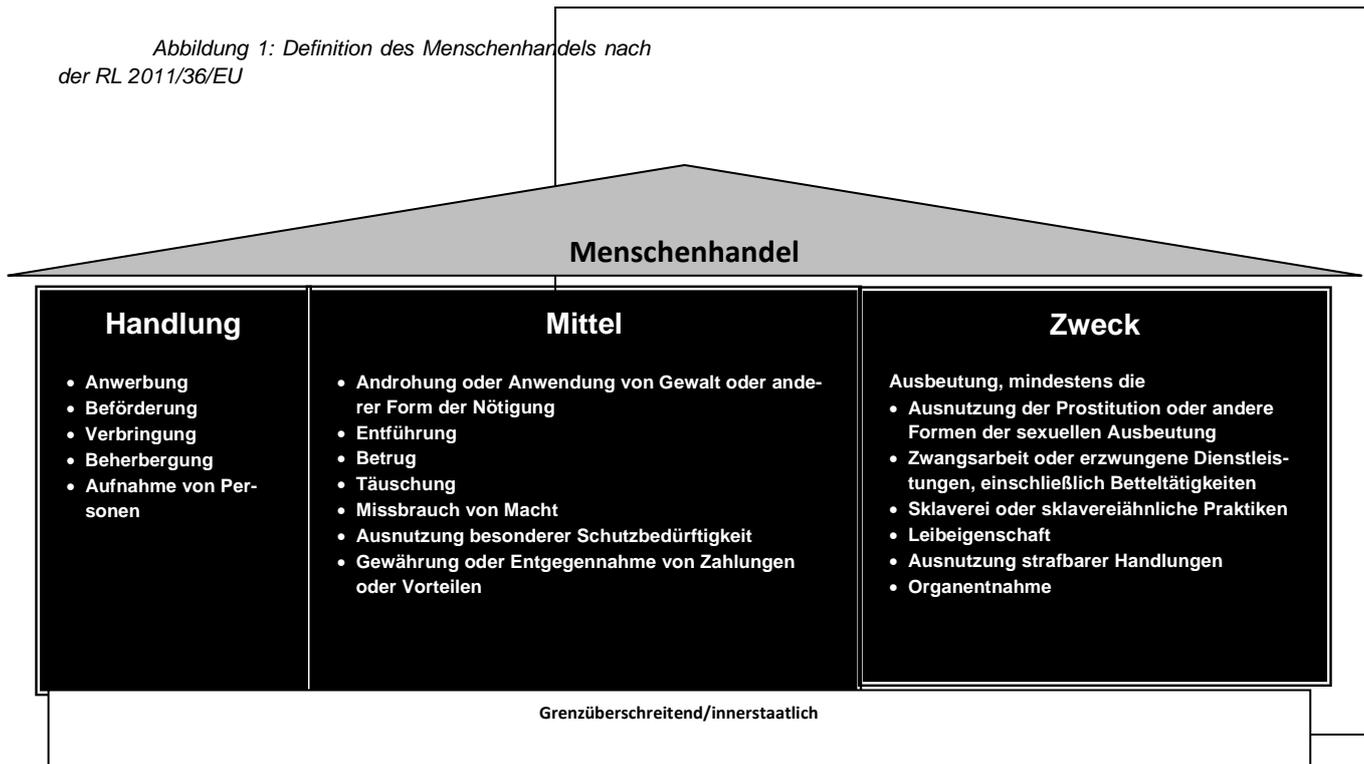
Die erste internationale rechtsverbindliche Definition enthält das Palermo-Protokoll der UN aus dem Jahr 2000. Sie galt als Kernstück des „wichtigsten völkerrechtlichen Übereinkommens in diesem Bereich“ (Deutscher Bundestag 2010, S. 1) und wird durch die drei konstituierenden Elemente Handlung, Mittel und Zweck gekennzeichnet (vgl. Kartusch 2003, S. 3). Sie müssen kumulativ vorliegen, um den Tatbestand des Menschenhandels zu erfüllen. Die Aufzählung der Mittel ist jedoch nicht abschließend (Preisling 2005, S. 60). Es sind eine Reihe von Handlungen erfasst, die vom Anwerben des Opfers über die Schleusung in das Zielland bis zur eigentlichen Ausbeutung reichen, sog. Rekrutierungs-, Verbringungs- und Ausbeutungsphase (vgl. Herz 2005, S. 18), so dass sich die Definition nicht mehr nur auf den Handel im engeren Sinne bezieht. Die Ausbeutungszwecke wurden erheblich über den Zusammenhang mit der Prostitution ausgeweitet. Ziel war es, alle bereits existierenden und auch zukünftigen Erscheinungsformen des Menschenhandels zu erfassen (Scarpa 2008, S. 5), jedoch nur grenzüberschreitend.

Die Menschenhandelsdefinition des Palermo-Protokolls ist der Ausgangspunkt für die weitere Rechtsentwicklung in der Europäischen Union. Sowohl die EU als auch der Europarat haben die Definition weitgehend übernommen. Der Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 19. Juli 2002 unterscheidet sich hauptsächlich in sprachlicher Natur, jedoch verzichtet er in Widerspruch zum Palermo-Protokoll in Artikel 1 auf den Ausbeutungszweck der Organentnahme. Die Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels (Europarats-

übereinkommen) vom 16. Mai 2005 verfolgt neben dem strafrechtlichen Aspekt einen eher menschenrechtsbasierten Ansatz und nimmt neben der inhaltsgleichen Definition des Palermo-Protokolls die Definition des Opfers auf. Zudem wird in Artikel 2 betont, dass die Konvention auf alle Formen des Menschenhandels Anwendung findet, sei es inner-

staatlich oder grenzüberschreitend, sei es der organisierenden Kriminalität zuzuordnen oder nicht. Der Grenzübertritt kann hierbei legal, z.B. mittels eines Touristenvisums, oder illegal mittels Schleusung erfolgen (Europarat 2005, S. 32, 35ff).

Abbildung 1: Definition des Menschenhandels nach der RL 2011/36/EU



Die neue EU-Richtlinie vom 5. April 2011 knüpft an die Definition des Europarats an und definiert den Menschenhandel in Artikel 2 als

„Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen, einschließlich der Übergabe oder Übernahme der Kontrolle über diese Personen, durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderer Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Schutzbedürftigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer

Person, die die Kontrolle über eine andere Person hat, zum Zwecke der Ausbeutung.

Eine besondere Schutzbedürftigkeit liegt vor, wenn die betreffende Person keine wirkliche oder für sie annehmbare andere Möglichkeit hat, als sich dem Missbrauch zu beugen. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder erzwungene Dienstleistungen, einschließlich Betteltätigkeiten, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Ausnutzung strafbarer Handlungen oder die Organentnahme.“

Die Definition basiert ebenfalls auf den drei konstituierenden Elementen Handlung, Mittel und Zweck, die kumulativ vorliegen müssen. Das Element des Zwecks wird um die Ausbeutung von Betteltätigkeiten, rechtswidrigen Handlungen und um die Entnahme von Organen erweitert und somit ist diese Menschenhandelsdefinition die derzeit umfassendste im internationalen Vergleich.

2.2. Erscheinungsformen

Eine uniforme, d.h. einheitliche Erscheinung des Menschenhandels gibt es nicht. Vielmehr hängen die verschiedenen Erscheinungsformen vom Geschlecht und Alter der Opfer ab.

Vom Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung einschließlich der Zwangsprostitution sind bis zu 98 Prozent Frauen und Mädchen betroffen (ILO 2005, S: 15). Männer hingegen sind nahezu ausschließlich Opfer der Arbeitsausbeutung. Das Bundeslagebild 2010 zum „Menschenhandel“ des BKA untermauert dies mit seinen Angaben, dass 76 Prozent der Opfer des Menschenhandels zur Aus-

beutung der Arbeitskraft männlich waren (Bundeskriminalamt 2011, S. 14). Die dritte Opfergruppe der Kinder wird häufig zu illegalen Adoptionszwecken oder Betteltätigkeiten ausgebeutet, währenddessen alle drei Gruppen zum Zweck der Organentnahme gleichermaßen betroffen sind. Ausgehend von der Definition des Menschenhandels in der Richtlinie 2011/36/EU können folgende Erscheinungsformen klassifiziert werden.

a) Menschenhandel in Form des Frauenhandels zur sexuellen Ausbeutung und zu Heiratszwecken

Die sexuelle Ausbeutung von Frauen zur Zwangsprostitution und zu anderen sexuellen Praktiken ist die am weitesten verbreitete Form des Menschenhandels. Wegen des erhöhten Opferrisikos wird der Menschenhandel auch als frauenspezifisches Delikt bezeichnet. Faktoren wie schlechte Arbeitsbedingungen, die finanziellen Notwendigkeit und familiäre Zwänge machen Frauen besonders verletzlich (vgl. hierzu Kapitel 2.3).

Abbildung 2: Menschenhandelsopfer

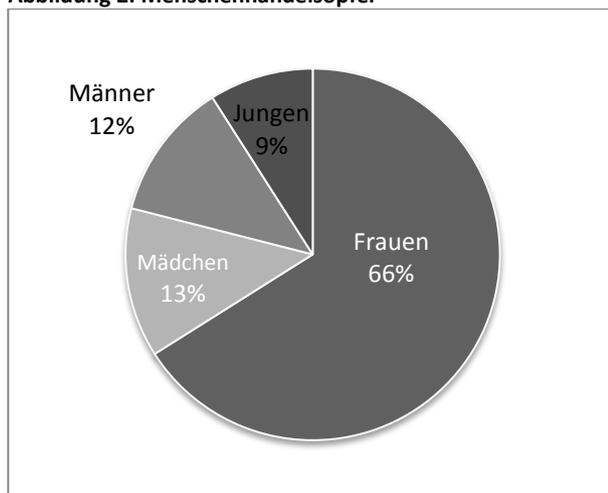
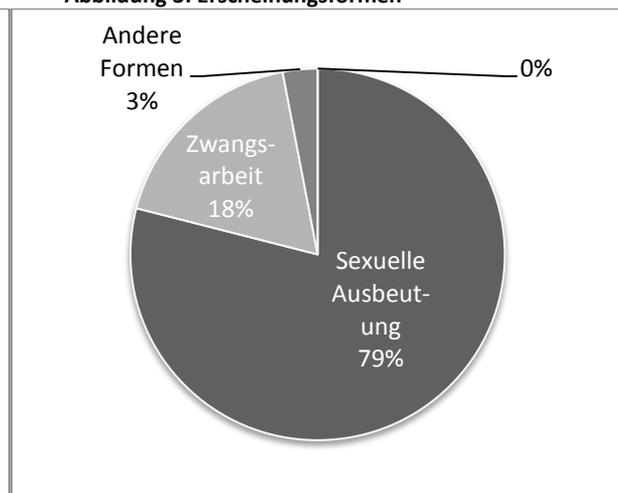


Abbildung 3: Erscheinungsformen



Quelle: UNODC 2009 „Global Report on Trafficking in Persons“

Der Handel von Frauen zu Heiratszwecken (Heiratshandel) stellt eine weitere Erscheinungsform des Frauenhandels dar. Eine spezielle Form des Ehehandels ist das „Mail-Order-Brides-System“, in dem Vermittlungsagenturen sich an heiratswillige Männer aus Industrienationen (Mentz 2001, S. 63) wenden und Frauen aus den ehemaligen Ostblockstaaten, den Philippinen, Thailand oder Brasilien (Post 2008, S. 57f) gegen eine hohe Vermittlungsgebühr zur Heirat anbieten. Jedoch ist nicht a priori jede Frau Opfer von Menschenhandel. Menschenhandel liegt erst dann vor, wenn die Frauen über die Rahmenbedingungen der Heiratsmigration getäuscht wurden (Follmar-Otto und Rabe 2009, S. 20) und unter menschenunwürdigen Bedingungen gezwungen werden, die Ehe aufrecht zu erhalten. Dies kann der Fall sein, wenn Frauen im Glauben an eine Arbeitsmigration in ein anderes Land reisen und sodann verheiratet werden, zur Landwirtschaftsarbeit (Aronowitz 2009, S. 124) ausgebeutet oder zur Prostitution gezwungen werden, um den gemeinsamen Lebensunterhalt zu bestreiten. Eine weitere Gefahr besteht in dem sogenannten „Rückgaberecht“, mit dem die Ehemänner die Frauen bei „Nichtgefallen“ umtauschen können. Ist eine Frau nicht vermittelbar, so kann sie zur Abarbeitung ihrer Schulden zur Zwangsprostitution gezwungen werden.

b) Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft

Der Handel in illegale und ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse wurde erst im Jahr 2000 offiziell als Form des Menschenhandels aufgenommen und umfasst die Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken sowie die Ausnutzung von Betteltätigkeiten.

Problematisch ist, dass der Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft als zweithäufigste Erscheinungsform bislang nur vereinzelt und fragmentarisch untersucht wurde und oft viele Opfer gar nicht erkennen (wollen), dass sie Opfer von Menschenhandel sind. Die Studie der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) aus dem Jahr 2005 hat erstmals versucht, die Ausbeutung der

Arbeitskraft auf sein Ausmaß und seine Ausprägung zu untersuchen. Demnach wurden weltweit 2,45 Millionen Menschen zum Zwecke der Arbeitsausbeutung gehandelt (ILO 2005a, S. 4). Gemäß der aktuellen Studie der ILO, in der der Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und Arbeitsausbeutung unter dem Begriff der Zwangsarbeit gefasst wurde, sind weltweit 4,5 Millionen Menschen Opfer der sexuellen Ausbeutung und 14,2 Millionen Menschen Opfer der Arbeitsausbeutung (ILO 2012, S. 13, 19f).

Deutschlandweit wurde vom Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V. (KOK) erstmals eine Studie zur Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Ausbeutung durchgeführt, in der u.a. die Erscheinung und Häufigkeit sowie die rechtliche Einordnung des Phänomens Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in Deutschland untersucht wurde. Eine exakte Opferzahl der Arbeitsausbeutung war jedoch nicht ermittelbar, da es unter anderem an spezialisierten Beratungsstellen mit Erfahrungen fehle, jedoch wird dies für die Zukunft erwartet (KOK 2011, S. 325).

Weltweit kann davon ausgegangen werden, dass Männer als Menschenhandelsopfer in der Landwirtschaft, in der Nahrungsmittel verarbeitenden Industrie, im Baugewerbe sowie im Fischerei- und Minengewerbe beschäftigt und ausgebeutet werden (UN/General Assembly 2009, S. 8). Weitere Ausbeutungsbereiche sind das Restaurant-, Hotel- und Gaststättengewerbe, Sweatshops und die Unterhaltungsindustrie (ILO/Cyprus 2005, S. 19ff). 2010 wurden in Deutschland 41 Opfer des Menschenhandels ermittelt, von denen eine Vielzahl auf ein Verfahren in Niedersachsen zurückzuführen sind, bei dem die Opfer chinesischer Herkunft waren und als Köche in chinesischen Restaurants gearbeitet haben (Bundeskriminalamt 2011, S. 13). Sie wurden in verschiedene Bundesländer verteilt und erhielten zum Schein einen offiziellen Vertrag, um die Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis zu erlangen. Für die Vermittlungsgebühr haben die

Männer zumeist einen Kredit aufnehmen müssen⁴ und sind somit in ein Abhängigkeitsverhältnis geraten. Frauen werden oftmals im Bereich der Haushaltsarbeit ausgebeutet, z.B. als Au-Pair-Mädchen, Dienstbotin, Putzfrau oder Haushaltshilfe. Die Arbeitsbereiche werden auch als die sog. „3 d-Jobs“: „dirty, degrading and dangerous“ (ILO/Taran/Moreno-Fontes 2003, S. 6) bezeichnet. Neben dem Aspekt der bloßen Arbeitsmigration erfolgt die Arbeitstätigkeit meist illegal und den Opfern wird mit der strafrechtlichen Verfolgung ihres illegalen Aufenthalts und ihrer illegalen Beschäftigung gedroht (vgl. KOK 2011, S. 23ff) Um jedoch den Tatbestand des Menschenhandels zu erfüllen, müssen die Händler das Opfer unter der Anwendung und Androhung von Gewalt, Täuschung oder Ausnutzung eines Abhängigkeitsverhältnisses oder einer Zwangslage zur Arbeitsaufnahme zwingen. Ein Abhängigkeitsverhältnis ergibt sich unter anderem aus der Schuldknechtschaft zur Abarbeitung der Händlerkosten wie z. B. für Einreise, Visum oder Verpflegung. Illegale Tätigkeiten umfassen auch Drogenhandel und Diebstahl.

c) Menschenhandel in Form des „Kinderhandels“

Kinder werden auf vielfältige Weise ausgebeutet. Nach dem UN-Bericht aus dem Jahr 2009 (UN/General Assembly 2009, S. 8) und dem IOM Bericht aus 2006 (IOM/Austrian Federal Ministry of Interior 2006, S. 6) umfasst der Kinderhandel die sexuelle Ausbeutung, illegale Adoption, Zwangsheirat, Kinderarbeit (z.B. Haushaltsarbeit, Babysitten, Betteln, kriminelle Aktivitäten wie Diebstahl oder Drogenhandel) und Teilnahme an bewaffneten Konflikten als Kindersoldaten. Jedoch werden sie auch zum Organhandel oder bei Kamelrennen ausgebeutet (McCabe 2008, S. 79). Im Vereinigten Königreich wurde bekannt, dass vietnamesische Kinder zur Kultivierung von Drogenpflanzen ausgebeutet wurden (Aronowitz 2009, S. 27f). Im Unterschied zum Handel von Erwachsenen bedarf es nach Artikel 2 Absatz 5 Richtlinie 2011/36/EU keiner Täuschung, Gewaltanwendung oder Entführung der Kinder, damit sie als Opfer

von Menschenhandel klassifiziert werden. Vereinfacht ausgedrückt zeichnet sich diese Form des Menschenhandels wie folgt aus: „Child trafficking involves taking control of others people’s children and making money out of them“ (Dottridge 2005, S. 50). Gemäß Artikel 2a) des Fakultativprotokolls zur UN-Kinderrechtskonvention ist der Verkauf von Kindern „jede Handlung oder jedes Geschäft, mit denen ein Kind gegen Bezahlung oder für eine andere Gegenleistung von einer Person oder Personengruppe an eine andere übergeben wird“.⁵ Von Menschenhändlern wird hierzu eine Ausbildung, eine tolle Arbeit oder den Eltern der Erlass der Schulden versprochen (Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend der Republik Österreich 2008, S. 1/Terre des hommes 2009, S. 1). Die Arbeitsausbeutung von Kindern zu illegalen Zwecken variiert. Während in manchen Ländern Kinder traditionell als Wirtschaftsfaktor in der Sexindustrie, als Hausdiener oder in Fischereibetrieben ausgebeutet werden, werden die Kinder in Westeuropa als „Klaukinder“ zur Begehung von Diebstählen oder zum Betteln gezwungen. Hierbei steigt die Zahl der unbegleiteten Minderjährigen (IOM 2002, S. 7ff), die sich ohne Begleitung einer sorgeberechtigten Person aufhalten.

d) Menschenhandel zum Zweck der Organentnahme

Beim Menschenhandel zum Zweck der Organentnahme fungiert das Opfer als menschliches „Ersatzteillager“, dem funktionierende Organe entnommen und zum Empfänger verbracht werden, um sie dann bei ihm einzusetzen (Hofmann 2002, S. 42). Zurückzuführen ist die Erscheinung auf den Mangel an Spenderorganen in Industrienationen, die zu einem weltweiten Transfer von Organen führt. Die Organe werden zumeist aus Afrika, Asien, Osteuropa und Südamerika nach Westeuropa und Nordamerika transportiert (Europarat/UN 2009, S. 58), wobei die Entnahme von Nieren eine marktbeherrschende Stellung einnimmt (Pearson 2005, S. 58). Bislang war diese Form des Menschenhandels nicht Teil von internationalen Forschungen oder Untersuchungen, so dass es in der Literatur oftmals zu falschen Interpretationen und

zur Anwendung falscher Definitionen kam.⁶ Erstmals wurde 2009 vom Europarat in Gemeinschaftsinitiative mit der UN eine Studie veröffentlicht, um diese Erscheinungsform unter Transplantationsaspekten und Aspekten des Handels mit Organen zu untersuchen (Europarat/UN 2009, S. 1ff). Begrifflich muss der Organhandel vom Menschenhandel zum Zweck der Organentnahme abgegrenzt werden. Organhandel ist vereinfacht die illegale Entnahme oder Transplantation von Organen, Geweben oder Zellen. Im Mittelpunkt steht hier die Körperverletzung oder sogar ein Tötungsdelikt. Der Tatbestand des Menschenhandels umfasst hingegen die Voraussetzungen der Handlung, des Mittels und des Zweck zur Organentnahme. Die Straftatbestände unterscheiden sich zudem im Objekt selbst: Einerseits sind das Organ, das Gewebe oder die Zellen betroffen und andererseits der Mensch an sich, dem zum Zweck der Ausbeutung ein Organ entnommen werden soll. Der Menschenhandel zum Zweck der Organentnahme umfasst – wie bereits aus der Formulierung ersichtlich – nicht die Entnahme von Gewebe oder Zellen.

2.3. Frauenhandel zur sexuellen Ausbeutung als dominierendes Phänomen des Menschenhandels und seine Hintergründe

Der Handel mit Frauen zur sexuellen Ausbeutung ist in Westeuropa ein äußerst lukratives und gewinnbringendes Geschäft, in dem die Frauen und Mädchen nicht mehr nur aus Lateinamerika und Asien gehandelt werden, sondern vorwiegend aus Zentral- und Osteuropa (Scarpa 2008, S. 22f).

Mehrere EU-Mitgliedsstaaten sind wichtige Zielländer eines von Drittländern ausgehenden Menschenhandels und auch innerhalb der EU ist davon auszugehen, dass Menschenhandel stattfindet.⁷ Bei der Bekämpfung des Menschenhandels ist somit ein koordiniertes Vorgehen auf europäischer Ebene erforderlich, um gemeinsam grenzüberschreitend Täterprofile zu erstellen, Strafbarkeit und Strafverfolgung durchzusetzen und den Menschenhandel an den Wurzeln zu bekämpfen. Europol klassifizierte 2008 die klassischen Herkunft- und Zielländer (Europol 2008, S. 3). Eine eindeutige Zuordnung als Herkunft-, Transit- oder Zielland ist jedoch nicht möglich, da die Grenzen fließend sind. Deutschland ist beispielsweise sowohl Herkunft- als auch Zielland.

Abbildung 4: Herkunft- und Zielstaaten des Menschenhandels in der EU (Europol 2008)

Herkunftsländer	Zielländer
a) hauptsächlich: Moldau, Ukraine, Bulgarien, Rumänien, Russland, Nigeria	Deutschland Österreich Frankreich
b) aufstrebend: Deutschland, Litauen, Polen, Tschechien	Vereinigtes Königreich

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Europol (2008)

Der Menschenhandel ist eine der schwersten Straftaten weltweit, der oftmals in Verbindung mit der Organisierten Kriminalität steht und grenzüberschreitender Natur ist (Europol 2009, S. 6). Die organisierten Kriminalitätsstrukturen sind hierbei ganz unterschiedlich und reichen von hierarchisch strukturierten Gruppen bis zu kleinen, unabhängig

voneinander arbeitenden Gruppen, die untereinander vernetzt sind (Europol 2009, S. 6; übereinstimmend Herz 2005, S. 211ff und Hofmann 2002; S. 222). In Deutschland zeigt sich das Phänomen, dass Täterverbindungen von zwei bis fünf Personen dominieren und die Beziehungen untereinander auf familiären, ethnischen und/oder bekannt-

schaftlichen Beziehungen beruhen (Herz 2005, S. 282f). Die Gruppen nutzen illegale Migrationsströme und die Nachfrage nach illegaler Arbeit, insbesondere im Bereich der Prostitution. Es kommt hierbei zu einer erwähnten Verbindung von Schleusung und Menschenhandel, wobei sich die Täterverbindungen oftmals hinter Agenturen verbergen („too good to be true“; Europol 2009, S. 7). In seinem Bericht aus 2011 führte Europol zudem aus, dass kriminelle Gruppen aus China, Nigeria, Rumänien, Ungarn, Russland, Bulgarien und der Türkei verstärkt im Bereich des Menschenhandels aktiv sind. Frauen übernehmen zudem im Bereich der sexuellen Ausbeutung zunehmend die Rolle der Täterinnen und sind am Rekrutierungsprozess, der Kontrolle sowie in der geschäftlichen Abwicklung beteiligt (Europol 2011, S. 7, 11).

Die typische Vorgehensweise beim Menschenhandel mit Frauen und Mädchen kann in drei Phasen unterteilt werden. In der Anwerbungsphase (Phase 1) werden Frauen oftmals über Vermittlungsagenturen wie Model- oder Künstleragenturen, aber auch durch Bekannte, Nachbarn oder Verwandte für eine Tätigkeit an einem anderen Ort angesprochen oder durch kriminelle organisierte Gruppen entführt. In dieser Phase können vier Handlungsmuster klassifiziert werden (Rudat 2007, S.3ff).

- a) Die Frauen werden unter Anwendung von Gewalt zum Grenzübertritt bzw. Ortswechsel gezwungen, ohne dass sie vorher von ihrer (späteren) Tätigkeit wissen.
- b) Die Frauen werden über die Art der Tätigkeit getäuscht, z.B. in Aussicht gestellt werden Schul- oder Ausbildungen, die Tätigkeit als Haushaltskraft oder Tänzerin und sie werden erst nach Grenzübertritt über ihre eigentliche Tätigkeit informiert (verdeckte Anwerbung).
- c) Die Frauen werden gezielt als Prostituierte angeworben, jedoch werden bei Beginn ihrer Tätigkeit ihre Arbeitsbedingungen (Lohn, Pausenzeiten, Sexualpraktiken) geändert und sie werden gezwungen, un-

ter diesen Bedingungen zu arbeiten (offene Anwerbung).

- d) Die Frauen werden unter dem Vorwand einer Scheinehe angelockt und der Ehemann zwingt sie sodann zur Prostitution.

In der Schleusungsphase (Phase 2) wird von den Tätern die legale oder illegale Einreise in ein anderes Land bzw. anstatt des Grenzübertritts die Verbringung an einen anderen inländischen Ort organisiert. Um einen problemlosen Grenzübertritt zu ermöglichen, werden die Opfer mit erforderlichen (z.T. gefälschten) Ausweispapieren und Visa ausgestattet. Die Routen von Ost- nach Westeuropa sind aufgrund des Wegfalls der Grenzkontrollen und der Visapflicht von logistischem Vorteil. In seinem Bundeslagebild 2010 hat das Bundeskriminalamt (BKA) jedoch bekräftigt, dass die Mehrzahl der ausländischen Opfer zwischenzeitlich aus EU-Staaten stammt und somit eine legale Aufenthaltsmöglichkeit in Deutschland besitzen und folglich die Opferidentifizierung erschwert ist (Bundeskriminalamt 2011, S. 14f).

In der Prostitutionsphase (Phase 3) werden die Opfer sodann zur Prostitution gezwungen. Oft sind die Etablissements heruntergekommen, die Arbeitsbedingungen gesundheitsschädigend und die Frauen arbeiten isoliert von der Außenwelt (Najafi 2005, S. 25). Zudem werden in der Regel die Pässe abgenommen. In Reaktion auf die verstärkten Polizeikontrollen sind Prostituierte mit illegalem Aufenthaltsstatus in privaten Zimmern oder Hotels anstatt in Bordellen oder Rot-Licht-Vierteln anzutreffen (ILO/Cyrus 2005, S. 15; Post 2008, S. 56; Europol 2011, S. 7). Die Verdienstmöglichkeiten sind zudem äußerst gering. Der Lohn wird meist durch die Händler für eine stark überbeuerte Miete, Kleidung, Verpflegung sowie für die Abarbeitung der Schulden nebst hohen Zinssätzen einbehalten. Das Recht der Frauen auf sexuelle Selbstbestimmung wird zusätzlich zum Teil mit gravierender physischer und psychischer Gewalt verletzt (Follmar-Otto 2007, S. 65f). In Deutschland wird nach Angaben des BKA bei 52,3 Prozent der Frauen Gewalt angewendet (Bundeskriminalamt 2004, S.

16).⁸ In besonders schweren Fällen wurden die Frauen bei Verweigerung der Prostitution oder bei Fluchtversuchen in Bunker gesperrt, mit Benzin übergossen, an Fahrzeugen befestigt und mitgeschleift oder mit Waffen und Schlägen bedroht. Zudem wurde angedroht, ihnen die Kinder oder weitere Familienangehörige im Heimatland zu entziehen und an unbekannte Orte zu verbringen (Landeskriminalamt 2001, S. 32f; Landeskriminalamt 2002, S. 24f; Landeskriminalamt 2003, S. 29f; Landeskriminalamt 2004, S. 25f).

Warum begeben sich Frauen freiwillig in die Hände von Menschenhändlern? Warum werden Frauen vorrangig Opfer von Menschenhändlern? Fragen, die nicht eindimensional beantwortet werden können, sondern einer tiefgreifenden Analyse bedürfen. Europol bemüht sich hierbei anhand der nationalen Daten um eine Klassifizierung und konnte feststellen, dass das Internet vermehrt eine wichtige Rolle beim Anwerben der Opfer spielt (Europol 2011, S. 10).

Der Frauenhandel hat seine Wurzeln hauptsächlich im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ungleichgewicht zwischen den wohlhabenden und weniger entwickelten Ländern. Es besteht hierbei eine enge Verbindung zwischen Menschenhandel und Migration. Bei den einzelnen Gründen kann im Sinne der klassischen Migrationstheorie (Düvell 2006, S. 79ff) zwischen den Motiven zur Migration (push-Faktoren) und den Bedingungen differenziert werden, die den Zielort als attraktiv erscheinen lassen (pull-Faktoren). Oft wird auch das Prinzip „Angebot-schafft-Nachfrage“ zu Grunde gelegt (Scarpa 2008, S. 12ff).

(1) Push-Faktoren

Armut, hohe Arbeitslosenquoten, schlechte Arbeitsbedingungen und mangelnde Ausbildungsmöglichkeiten in den Heimatländern begünstigen den Menschenhandel. Viele Menschen verlassen ihre Heimat, um der wirtschaftlichen Perspektivlosigkeit und dem Elend zu entkommen. Der „Ost-West-Handel“ wird noch immer mit dem Fall des Eisernen Vorhangs und dem Zusammenbrechen des kommunistischen Regimes begründet, da ei-

nerseits die Gesellschaftsstrukturen zerstört wurden und sich die Kluft zwischen Arm und Reich vergrößert habe. Andererseits entwickelten sich kriminelle Netzwerke und vermehrt Korruption (IOM/U.S. Embassy Vienna 2010, S. 3). Die weltweite Regierungskorruption ist nicht unbeachtlich, denn es gibt mehrere Arten der direkten Verwicklung von korrupten Beamten in den Bereich des Menschenhandels. So zum Beispiel in der Ukraine, wo Frauen direkt von Polizisten zur sexuellen Ausbeutung gezwungen wurden (Holmes 2008, S. 73).

In der Literatur wird von einer „Feminisierung der Armut“ und damit einhergehenden „Feminisierung der Migration“ gesprochen (Mentz 2001, S. 76ff; Kartusch 2003, S. 5; Scarpa 2008, S. 13). Dies wurde besonders in den ehemaligen Ostblockstaaten beim Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft, deren Rationalisierungen sowie Schließungen von Betrieben als Verfall der Volkswirtschaft ersichtlich (Bales und Cornell 2008, S. 17). Sie wurden arbeitslos oder in späteren Jobs tendenziell schlechter bezahlt, währenddessen staatliche Versorgungssysteme reduziert wurden (Rolf 2005, S. 90f). Zudem tragen sie oftmals die Hauptlast für die Versorgung der Familienmitglieder. Die Frauen entscheiden sich freiwillig zur Migration in anderes Land, um somit ihren Lebensstandard zu verbessern, ihre Familie im Heimatland zu versorgen oder im Rahmen der Heirat im Zielland einen gefestigten Aufenthaltsstatus zu erlangen. Faktoren wie traditionelle Rollenverständnisse, geschlechterspezifische Diskriminierungen und Gewalt begünstigen ebenfalls den Menschenhandel. Besonders betroffen sind die Roma (Geisler, S. 125ff). Traditionelle Werte von ethnischen Minderheiten und patriarchal organisierte Familienstrukturen verbieten hier Frauen und Mädchen oft den Zugang zur Bildung, Ausbildung und zum Arbeitsmarkt.

Das Zusammenbrechen sozialer Gesellschaftsstrukturen durch politische Instabilitäten oder bewaffnete Konflikte begründet neben der Armut eine große Chance für Menschenhändler. Die stetigen Unruhen in vielen Staaten Afrikas, wie z.B. in Nigeria oder im Sudan, oder in Afghanistan verursachen die Schwächung staatlicher Strukturen und

somit auch die Möglichkeit von Strafverfolgungsbehörden, kriminelle Aktivitäten zu verfolgen. Zudem haben sich Schattenwirtschaften und florierende Schwarzmärkte in Reformländern zu wichtigen Wirtschaftsfaktoren entwickelt, in denen keine regulären Arbeitsplätze für Risikogruppen geschaffen wurden, sondern durch Billig- und Gelegenheitsjobs ersetzt wurden (Konrad 2006, S. 364).

Zudem wird oftmals die restriktive Einwanderungspolitik der Zielländer für den Menschenhandel verantwortlich gemacht: „Anti-immigration policies aid and abet traffickers. Documentation shows that inflexible policies of exclusion, which are enforced through severe punishments of a penal nature and deportation for their breach, feed directly into the hands of traffickers“ (UN/Economic and Social Council 2000, S. 21). Die alleinige Argumentation, dass aufgrund der legalen Einreisemöglichkeit der Menschenhandel reduziert würde, scheint jedoch ein wenig kurz gegriffen. Menschenhandel kann auch ohne einen Grenzübertritt stattfinden.

(2) Pull-Faktoren

Diesen Motivationsgrundlagen steht eine Nachfrage in den Zielländern gegenüber. In Westeuropa besteht eine große Nachfrage nach Ehefrauen, Haushaltshilfen und Sexarbeiterinnen aus Entwicklungsländern sowie aus Ost- und Zentraleuropa. Begünstigend wirkt auch hier die Globalisierung. Im Niedriglohnssektor, insbesondere im Pflege- und Reinigungsbereich, werden dauerhaft Arbeitskräfte benötigt. Viele Unternehmer suchen nach Arbeitskräften, die für weniger Geld arbeiten als einheimische Arbeitskräfte oder Arbeiten verrichten, die ihre Landsleute nicht machen wollen (Naim 2005, S. 118). Dies trifft auch oft auf Privathaushalte zu, in denen unter Umgehung steuerlicher Vorschriften Haushaltshilfen beschäftigt werden. Die Medien verbreiten zudem ein illusionistisches Bild der Zielorte in Bezug auf vielfältige Bildungsangebote und einen hohen Lebensstandard. Im Rahmen der freiwilligen Migration motivieren bessere Informationsmöglichkeiten durch

das Internet und billige Reisemöglichkeiten viele Menschen, einen neuen Lebensstart zu versuchen. Im Bereich des Kinderhandels und der damit verbundenen illegalen Adoptionen ist die Zahl der zur Adoption freigegebenen Kinder wesentlich geringer als die der adoptionswilligen Paare (UNICEF 1998, S. 1). Der Bedarf an Kindern aus dem Ausland ist stets ansteigend. Ähnlich gestaltet sich es beim Organhandel. Hier ist eine Knappheit zu verzeichnen, die zu langen Wartelisten führt. Ende 2007 warteten in der EU 58.182 Menschen auf eine Niere, Leber oder auf ein Herz, währenddessen nur 25.932 Transplantationen durchgeführt werden konnten (Europarat 2007, S. 13).

2.4. Die Hürde der Opferidentifizierung und das hohe Dunkelfeld der Menschenhandelsopfer

Das genaue Ausmaß des Menschenhandels ist unbekannt. Offizielle Angaben und zahlreiche Statistiken von NGOs beruhen lediglich auf Schätzungen, deren definitorische und methodische Grundlage häufig unklar ist. Weder der Europarat, noch die Europäische Kommission oder das Europäische Parlament können den Umfang präzisieren.

Eine Ursache liegt unter anderem in der hohen Dunkelziffer der Opfer. Menschenhandel ist ein typisches Kontrolldelikt, d.h. die Vergehen werden nicht durch die Opfer oder durch Dritte angezeigt, sondern werden häufig nur durch polizeiliche Ermittlungen bekannt (Bundeskriminalamt 2011, S. 7). In Deutschland erfolgte 2010 in 49 Prozent der Fälle die Erstinformation der Polizei durch eigene Ermittlungen, in 23 Prozent der Fälle suchte das Opfer den Kontakt zur Polizei, in 6 Prozent der Fälle kamen Informationen aus dem Milieu selbst (z.B. durch Milieubeamte) und in 4 Prozent erfolgte die Information durch Fachberatungsstellen.

Doch warum ist es so schwer die Opfer des Menschenhandels zu identifizieren? Zum einen ist nicht jede Prostituierte, jeder illegale Migrant oder jeder ausländische Schwarzarbeiter automatisch Opfer eines Menschenhandels. Es besteht hierbei

die Problematik der vorschnellen Viktimisierung und der praktischen Abgrenzung zu freiwilligen Aktivitäten. Zum anderen muss hier die mangelnde Bereitschaft der Opfer zur Kooperation mit den Ermittlungsbehörden angeführt werden. Dies zeigt auch das Lagebild des BKA 2010. Die Hälfte der Opfer stammt aus osteuropäischen Staaten und es existieren Schwierigkeiten insbesondere im Umgang mit mutmaßlichen Opfern aus Rumänien und Bulgarien, die nicht bereit sind, mit der Polizei und Beratungsstellen kooperieren und zum Teil ihre Zeugenaussagen zurückziehen (Bundeskriminalamt 2011, S. 11). Polizeiliche Kontrollmaßnahmen in Form von „Milieubeamten“ oder Kontrollen in Bezug auf andere strafrechtliche Verfahren helfen hierbei das Dunkelfeld aufzuhellen. Fachberatungsstellen übernehmen im Bereich des Frauenhandels zur sexuellen Ausbeutung eine wichtige Funktion. Sie haben die Rolle des unparteiischen Dritten und somit die Chance das Vertrauen der Betroffenen zu gewinnen, da sie nicht primär das Strafverfolgungsinteresse hegen. Frauen, deren Hilfslosigkeit ausgenutzt wurde, benötigen Vertrauen, um sich über ihre Lage bewusst zu werden und um den Mut zu fassen, ihre Situation den Ermittlungsbehörden darzulegen und sich dem Strafverfahren als Zeuginnen zu stellen. Die 1997 eingesetzte „Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel“ versucht hierbei, die Zusammenarbeit mit den Zielgruppen Polizei, Fachberatungsstellen, Justiz, Zoll/Finanzkontrolle Schwarzarbeit, sonstige Behörden wie Ausländer- und Arbeitsämter und Justizvollzugsanstalten durch gezielte Aus- und Fortbildungsstandards über die sozialen, juristischen und psychologischen Hintergründe effektiver zu gestalten⁹ und um somit die Opferidentifizierung zu erleichtern. Für den Frauenhandel, insbesondere zur sexuellen Ausbeutung, sind die ca. 50 Beratungsstellen in Deutschland spezialisiert, die sich zu dem bundesweiten Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess – KOK e.V. – zusammengeschlossen haben. Jedoch sind zwei „Beratungsbereiche“ bislang noch nicht vollstän-

dig entwickelt bzw. nicht vorhanden, die die Opferidentifikation erschweren. Dies betrifft zum einen den Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft und zum anderen die Beratung von männlichen Opfern des Menschenhandels, die hiervon mehrheitlich betroffen sind. Dies zeigte sich auch in der aktuellen Studie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales in Zusammenarbeit mit dem KOK e.V., bei der sechs von 18 Beratungsstellen keine Erfahrungen im Menschenhandelsbereich aufweisen konnten und in fast allen Fällen Frauen Teilnehmer der Beratung waren, wie es auch bei einer Spezialisierung auf Frauen nicht anders zu erwarten ist (KOK 2011, S. 319). Hieraus wurden mit der Studie Unterstützungsstrukturen fünf Modelle der Beratung analysiert, bewertet und empfohlen (KOK 2011, S. 410ff), auf deren konkrete Umsetzung es nunmehr ankommt, um die Opferidentifikation voranzutreiben. Es handelt sich um folgende Formen:

- (1) Ausweitung bestehender Fachberatungsstellen auf männliche Klienten,
- (2) Aufbau paralleler Unterstützungsstrukturen mit der Spezialisierung auf den Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft,
- (3) dezentrale Vernetzung von lokalen Akteuren wie Gewerkschaften oder Wohlfahrtsverbände,
- (4) dezentrale Vernetzung aller Anbieter von Unterstützungsleistungen für Betroffene des Menschenhandels der sexuellen und Arbeitsausbeutung oder
- (5) zentrale staatliche Lenkungsstruktur.

Die Probleme der Identifikation sind auch aus der Opferperspektive zu betrachten. Viele Opfer stehen in der Gefahr als Schwarzarbeiter, illegale Migrant/inn/en oder als Prostituierte enttarnt zu werden und haben somit Angst vor einer Identifikation und einer möglichen Strafverfolgung. Sofern Sie keinen legalen Aufenthaltsstatus haben, kann die Abschiebung in das Herkunftsland erfolgen, die u.a. wiederum zu großen finanziellen Verlusten

ten bei der Versorgung der Familie und zur Scham über die Geschehnisse vor der Familie führen kann.

Ein weiteres Problem liegt in der Datensammlung selbst. So beziehen sich einige Daten nur auf Frauen und Kinder und andere Daten berücksichtigen nur die Zwangsarbeit unter Vernachlässigung weiterer Erscheinungsformen. In einigen Fällen findet keine Abgrenzung zwischen Menschenhandel und Menschenschmuggel statt, und es fehlen Angaben, ob nur der grenzüberschreitende oder auch der inländische Menschenhandel erfasst wird (Follmar-Otto und Rabe 2009, S. 20/Scarpa 2008, S. 8f). Es finden sich zahlreiche Zitationen von Zahlen, deren Wahrheitsgehalt jedoch nur schwer nachgeprüft werden kann. Die tatsächliche Dimension kann daher nur prognostiziert werden. Das Bundeskriminalamt lehnt hingegen Schätzungen des Dunkelfeldes als unseriös ab. Europol nimmt hierzu ebenfalls kritisch Stellung (Europol 2011, S. 3f). Nach Schätzungen der ILO auf definitorischer Grundlage des Palermo-Protokolls wurden weltweit 2005 2,45 Millionen Frauen, Männer und Kinder Opfer von Menschenhandel (2012: 18,7 Millionen als Opfer Zwangsarbeit inklusive Menschenhandel; ILO 2005a, S. 10; ILO 2008a, S. 3, ILO 2012, S. 13). Die OSZE und das Europäische Parlament (EP) gehen in Ihrem Untersuchungsgebiet von „Hunderttausenden“ aus (OSZE 2007, S. 1; Europäisches Parlament 2010a, S. 3). Im „Trafficking in Persons Report June 2008“ des US-amerikanischen Außenministeriums ist die Rede von weltweit 800.000 Opfern, jedoch wird hier keine Erhebungsmethode erläutert (US Department of State 2008, S. 7)¹⁰ Der UNODC „Global Report on Trafficking in Persons“ berichtet über 21.400 identifizierte Opfer in 111 Staaten (UNODC 2009a, S. 8ff) und kritisiert gleichzeitig die nationalen Datenerhebungen als unzureichend, unvergleichbar und zu sehr von nationalen Prioritäten bestimmt. Er ist neben der Veröffentlichungen der EU vom April 2013 (siehe Fußnote 1) noch immer das aktuellste und umfassendste Standardwerk. Kritisch gesehen, war und ist keine fundierte Grundlage für

neue Rechtsinstrumente vorhanden. Die Spannungsbreite der Zahlen ist hoch und es besteht keine Vergleichbarkeit der Daten. Es kann davon ausgegangen werden, dass „the dominant anti-trafficking discourse is not evidence-based but grounded in the construction of particular mythology of trafficking“ (Institute for the study of International Migration 2008, S. 9; Henning 2007, S. 65). Die Europäische Kommission hat hingegen ein interdisziplinäres Forschungsprojekt an der Universität Göttingen gefördert, das einen „Composite Index of Trafficking in Europe (CITE)“ erarbeiten soll, um eine aussagekräftige Maßeinheit zu schaffen, die das länderspezifische Ausmaß und zeitliche Entwicklungen vergleichbar macht (Georg-August-Universität Göttingen 2010). Trotz dieser positiven Entwicklung kann derzeit nur bestätigt werden, dass sich das Ausmaß des Menschenhandels auf einem hohen Niveau befindet.

3. Ausgangslage für eine neue EU-Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels

3.1. Internationale Übereinkommen von 2000 bis 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels

Eine internationale Zusammenarbeit ist unumgänglich, um den global agierenden Netzwerken des Menschenhandels entgegenzutreten, und somit haben sich die UN, der Europarat und die EU die Bekämpfung des Menschenhandels innerhalb des letzten Jahrzehnts in besonderem Maße zu eigen gemacht und eine Vielzahl von Rechtsakten verabschiedet. Eine Übersicht über die wichtigsten Übereinkommen seit 1904 ist in der Anlage 2 enthalten. Die Rechtsakte orientieren sich an den „3 P’s“: Prevention, Prosecution und Protection, jedoch ist allen die Schwierigkeit gemeinsam, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der erfolgreichen Strafverfolgung und Migrationsregelung einerseits sowie dem Schutz der Interessen und der Opferrechte andererseits zu gewährleisten.

Zunächst verabschiedete die UN das **Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität (Palermo-Protokoll)** am 15. November 2000.¹¹ Es ist das erste völkerrechtlich verbindliche Instrument, das sich speziell auf den Menschenhandel konzentriert. Es wurde bislang von 170 Staaten ratifiziert.¹²

Schwerpunkt des UN-Palermo-Protokolls¹³ bildet die Strafverfolgung der Täter und die Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Der Straftatbestand des Menschenhandels wurde neu gefasst und somit ein „Paradigmenwechsel“ (BKA 2010, S. 13) in der Menschenhandelsdefinition vollzogen, der richtungsweisend für weitere Rechtsakte war. Neben der geschlechtsneutralen Formulierung sollen durch das Protokoll besonders Frauen und Kinder geschützt werden. Gemäß Artikel 1 Absatz 1 hat die Auslegung des Protokolls jedoch in Verbindung mit dem Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende Kriminalität zu erfolgen, deren primäres Anliegen die Förderung der Zusammenarbeit der Vertragsstaaten zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalitätsstrukturen ist. Der Anwendungsbereich des Protokolls wird durch diese Verbindung auf Straftaten von grenzüberschreitender Natur beschränkt, an denen eine organisierte kriminelle Gruppe mitwirkt (UNODC 2004, S. 253). Es sollte keinen weiteren Anwendungsbereich haben als das Übereinkommen selbst, jedoch wurde diese Einschränkung vom Umsetzungsbegleiter UNODC revidiert und ein weiterer Anwendungsbereich bei der Umsetzung empfohlen (UNODC 2008a, S. 18). Problematisch ist des Weiteren die Wirksamkeit der Opferschutzregelungen, die in der Wissenschaft und Praxis¹⁴ aufgrund der vagen Formulierung und des weiten Ermessens- und Beurteilungsspielraums bei der Umsetzung angezweifelt werden, da die Vorschriften zum Opferschutz den Vertragsstaaten keine unbedingten Verpflichtungen zur Durchführung

bestimmter Maßnahmen auferlegen. Sie werden lediglich zur Sicherstellung, Erwägung, Bestrebung oder Berücksichtigung aufgefordert. Darüber hinaus etabliert das Protokoll kein Kontrollorgan zur Überwachung der Umsetzung, welches Empfehlungen aussprechen kann. Zum weiteren Inhalt des Palermo-Protokolls wird auf die Ausführungen von Angelika Kartusch verwiesen (Kartusch 2003, S. 12ff).

Am 19. Juli 2002 hat der Rat der Europäischen Union den **Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels 2002/629/JI** verabschiedet.¹⁵ Mit diesem Rechtsakt wurde beabsichtigt, die nationalen Straftatbestände zu vereinheitlichen und eine effiziente Zusammenarbeit der Justiz- und Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung des Menschenhandels zu entwickeln. Aufgrund des strafrechtlichen Ansatzes hatte der Rahmenbeschluss seine Rechtsgrundlage in der dritten Säule der EU „Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ und wurde als intergouvernementales Rechtsinstrument verabschiedet. Ungeachtet dessen stellte dieser – im Vergleich zur „Gemeinsamen Maßnahme“ von 1997 – aufgrund seiner für die Mitgliedsstaaten verbindlichen Zielvorgaben das bisher wirksamste Mittel auf EU-Ebene zur Bekämpfung des Menschenhandels dar. Die Menschenhandelsdefinition aus dem Palermo-Protokoll wurde unter Aufnahme der sexuellen Ausbeutung einschließlich der Prostitution und durch Weglassen der Tatbestandsmerkmale des grenzüberschreitenden Menschenhandels und der Organisierten Kriminalität erweitert, jedoch wurde die Ausbeutung der Arbeitskraft nicht konkret genug definiert und es entstanden somit erhebliche Auslegungsprobleme (Van Voorhut 2009, S. 21f).

In den Erwägungsgründen des Rahmenbeschlusses wurde explizit betont, dass der Menschenhandel ein schwerer Verstoß gegen die grundlegenden Menschenrechte und die Menschenwürde sei. Trotzdem griff der Rahmenbeschluss den Schutz und die Unterstützung der Opfer nur fragmentartig

auf. Im Rahmen der Verhandlungen wurden die fehlenden Bestimmungen zu Opferrechten vom Europäischen Parlament und von Organisationen, wie z.B. der UNHCR und HCHR, kritisiert (UNHCR 2001, S. 1ff; Human Rights Watch 2001, S. 3ff). Es wurde dem Rat empfohlen, Rechte der Opfer auf Zugang von Unterstützungsleistungen wie Unterkunft oder medizinische Versorgung aufzunehmen und ein gewisses Aufenthaltsrecht zu gewähren. Zudem zeigte man Besorgnis, dass der Opferschutz wohl keine bedeutende Rolle spielen würde. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen, denn der Rahmenbeschluss blieb hinter den (wenn auch fakultativen) Opferschutzbestimmungen des Palermo-Protokolls zurück. Es ist jedoch zu beachten, dass die sog. intergouvernementale dritte Säule der „Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit“ im Aufenthaltsrecht keine Rechtssetzungskompetenz besaß. Die Asylpolitik wurde 1999 mit dem Amsterdamer Vertrag in die erste Säule und somit in das supranationale Gemeinschaftsrecht verlagert.

Die vehemente Opferschutzkritik am Menschenhandels-Rahmenbeschluss 2002 veranlasste die Kommission zu einem Richtlinienvorschlag,¹⁶ der das fehlende Aufenthaltsrecht für Opfer im Zielland ergänzen sollte. Der Rat hat sodann am 29. April 2004 die **Richtlinie 2004/81/EG über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren**, beschlossen.¹⁷ Die Richtlinie bildet das erste verbindliche Rechtsinstrument auf der Ebene der EU, das den Aufenthaltsstatus von Menschenhandelsopfern reguliert. Zum weiteren Inhalt des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI und der Richtlinie ist auf Anlage 3 und die Ausführungen von Angelika Kartusch zu verweisen.

Die Richtlinie übernimmt gemäß Artikel 2 c) die Definition des Menschenhandels aus dem Rahmenbeschluss 2002/629/JI. Betroffene Mensch-

handelsopfer, die nicht die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedsstaates besitzen, können nach Artikel 8 Absatz 3 einen befristeten Aufenthaltstitel mit einer Gültigkeit von bis zu sechs Monaten erhalten, der verlängerbar ist. Die Aufenthaltsberechtigung endet jedoch, sobald das Strafverfahren aufgrund einer Entscheidung der zuständigen Behörde abgeschlossen wurde oder das Opfer sich weigert, an einem Reintegrationsprogramm teilzunehmen. Das Recht zu einem weiteren Verbleib im Zielland bestimmt sich nach den allgemeinen Vorschriften des Ausländerrechts (Artikel 13 Absatz 2).

Das befristete Aufenthaltsrecht der Drittstaatsangehörigen ist an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Die Opfer müssen gemäß Artikel 8 Absatz 1 mit den Strafbehörden kooperieren und alle Beziehungen zu den mutmaßlichen Tätern abgebrochen haben. Zudem muss die zuständige Aufenthaltsbehörde im Zielland zu dem Entschluss gelangen, dass die Anwesenheit des Opfers für die Ermittlungen oder das Gerichtsverfahren nützlich ist. Den Drittstaatsangehörigen wird nach Artikel 6 eine Bedenkzeit für die Entscheidung zur Kooperation eingeräumt, in der sie nicht abgeschoben werden dürfen. Der Kommissionsentwurf sah eigens hierfür eine verbindliche Zeitspanne von 30 Tagen vor.¹⁸ Eine Mindestdauer für die Bedenkzeit wurde letztlich nicht aufgenommen, es obliegt somit dem innerstaatlichen Recht der Mitgliedsstaaten den Beginn und die Dauer festzulegen. Die Expertengruppe der Kommission empfiehlt eine Dauer von drei Monaten (Sachverständigengruppe Menschenhandel der Europäischen Kommission 2008, S. 105). Die Mitgliedsstaaten sind des Weiteren nach Artikel 7 und 9 verpflichtet, Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung der Opfer zu treffen und zwar auch schon vor der Erteilung des Aufenthaltstitels. Dies umfasst die Unterstützung in Form von Unterkunft, medizinischer und psychologischer Betreuung sowie Rechtsberatung. Außerdem sind den Opfern Übersetzungs- und Dolmetscherdienste zur Verfügung zu stellen, wenn und soweit dies erforderlich ist. Nach Ertei-

lung des Aufenthaltstitels haben die Opfer nach Artikel 10 und 11 das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt, zur beruflichen bzw. allgemeinen Bildung und Kinder zur Schulbildung.

Im Vergleich zum Palermo-Protokoll zeichnet sich die Richtlinie durch konkretere Regelungen aus, die nicht von fakultativer Natur sind. Sie verpflichten die Mitgliedstaaten zur stärkeren Harmonisierung und engen deren Ermessensspielraum ein. Positiv zu bemerken ist, dass erstmals ein (befristeter) Aufenthaltstitel geschaffen und die soziale Situation der Betroffenen durch weitergehende Unterstützungsrechte verbessert wird. Kritisch betrachtet erweckt die Richtlinie jedoch den Eindruck, dass primär nicht der Schutz der Opfer, sondern die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der organisierten Kriminalität im Vordergrund steht (vgl. auch Scarpa 2008, S. 188). Die Kritik aus opferschutzrechtlicher Sicht bemängelt zudem die Gleichstellung von Menschenhandel und Schleusung sowie die Möglichkeit der Behörden nach Artikel 8 Absatz 2 die Aufenthaltsbewilligung zu verweigern oder aufzuheben, sofern Gründe der öffentlichen Ordnung und nationalen Sicherheit dagegenstehen (vgl. Follmar-Otto 2007, S. 68f; KOK 2007a, S. 19f; Kartusch 2003, S. 16f; Preising 2006, S. 78f). Insgesamt wird die Verknüpfung von verlangter Kooperation und Aufenthaltsrecht kritisiert. Bereits im Kommissionsentwurf wurde festgelegt, „dass ein Aufenthaltstitel für die Opfer von Schleuserbanden und Menschenhandel eingeführt und die Betroffenen so ermutigt werden, mit den zuständigen Behörden zu kooperieren“¹⁹. Bei dieser „Quid-pro-quo-Regelung“ steht das Strafverfolgungsinteresse der Mitgliedsstaaten unzweifelhaft im Vordergrund, denn die Strafverfolgung ist abhängig von der Kooperationsbereitschaft der Opfer. Piotrowicz stellt die Effizienz dennoch in Frage, denn einerseits geht es um wertvolle Zeug/inn/en und andererseits um einen eingeschränkten Schutz der Opfer, die ggf. Vergeltungsschläge oder nach der Rückkehr eine ständige Gefahr befürchten müssen (Piotrowicz 2002, S. 267ff).

3.2. Europaratsübereinkommen vom 16. Mai 2005

Der Europarat setzt sich seit 1980 aktiv für die Bekämpfung des Menschenhandels ein und begann im Jahr 2003 durch die Einsetzung des Ad-hoc-Ausschusses „CAHTEH“ („Comite Ad Hoc sur la lute contre la Traite des Teres Humains“) mit der Ausarbeitung eines menschenrechtlichen Lösungsansatzes. Zwei Jahre später, am 16. Mai 2005, haben die Vertragsstaaten in Warschau das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels²⁰ (EÜK) unterzeichnet, bei dem es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt. Bislang haben 43 der 47 Vertragsstaaten das Übereinkommen unterzeichnet und 39 ratifiziert²¹ und es ist am 1. Februar 2008 in Kraft getreten. Deutschland hat das EÜK als einer der letzten europäischen Staaten erst am 28. Juni 2012 ratifiziert.²²

Als erstes Völkerrechtsdokument vereint es die Komplexität von Opferschutz und Strafverfolgung. Der menschenrechtliche Ansatz des Übereinkommens zeigt sich bereits in Artikel 3, der für alle Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens ein Diskriminierungsverbot mit einem detaillierten Katalog von Diskriminierungsgründen enthält, der Artikel 14 der EMRK entspricht. Hinzu kommen ein genderorientierter und ein am Kindeswohl orientierter Ansatz.²³ Das Europaratsübereinkommen übernimmt für seine Definition in Artikel 4 Wort für Wort die Menschenhandelsdefinition aus Artikel 3a) des Palermo-Protokolls und hält entsprechend an den drei konstituierenden Elementen Mittel, Handlung und Zweck fest (zum Wortlaut der Definition siehe Anlage 1). Ergänzend wird jedoch eine Opferdefinition eingeführt.²⁴ Im Unterschied zum Palermo-Protokoll und in Gemeinsamkeit zum RB 2002/629/JI der EU ist das EÜK nach Artikel 2 auf alle Formen des Menschenhandels anwendbar, sei er innerstaatlich oder grenzüberschreitend, der organisierten Kriminalität zuzuordnen oder nicht. Zudem umfasst er den Menschenhandel zum Zweck der Organe und löst das Problem, in welchem Umfang der Adoptionskinderhandel als Menschen-

handel gilt. In der Literatur wurde einerseits vertreten, dass das Verkaufen der minderjährigen Person an Dritte mit dem Ziel der dauerhaften Aufnahme ausreichend ist, andererseits soll jedoch die Adoption mindestens zur sexuellen oder Arbeitsausbeutung erfolgen (Hofmann 2002, S. 41f; Scarpa 2008, S. 33f; Aronowitz 2009, S. 125ff; McCabe 2008, S. 81ff). Im Explanatory Report²⁵ wird explizit betont, dass die Menschenhandelsdefinition die illegale Adoption nicht als solche umfasst, sondern erst dann, wenn die illegale Adoption unter sklavereiähnlichen Bedingungen erfolgt (Europarat 2005, S. 40 Nr. 94).

Im vierten Kapitel, Artikel 18ff, verpflichtet das EÜK die Vertragsstaaten, den Menschenhandel unter Strafe zu stellen und übernimmt größtenteils die strafrechtlichen Regelungen der vorherigen Rechtsinstrumente. Artikel 19 führt eine neue fakultative Bestimmung ein und fordert die Vertragsstaaten auf, Maßnahmen zu erwägen, die die strafrechtliche Verfolgung von Personen ermöglichen, die wissentlich die Dienste von Betroffenen in Anspruch nehmen. Dies könnten beispielsweise die Arbeitgeber von Hausmädchen, Freier von Prostituierten, Empfänger von Organen oder Besitzer von Plantagen sein, die Menschenhandelsopfer zur Arbeit zwingen. Des Weiteren stellt das Übereinkommen zwingend die Herstellung, Beschaffung oder Versorgung mit einem gefälschtem Reise-/Identitätsdokument sowie die Einbehaltung, Beseitigung oder ähnliche Beschädigungstaten eines Ausweisdokumentes in Artikel 20 unter Strafe. Neu ist auch die Vorstrafenregelung in Artikel 25. Konkrete Strafrahen werden im Gegensatz zum RB 2002/629/JI nicht vorgegeben. Es wird lediglich in Artikel 23 betont, dass die Strafen wirksam, angemessen und abschreckend sein müssen. Das EÜK enthält zudem eine Nichtbestrafungsklausel, die es dem Staat ermöglicht, Opfer für ihre Beteiligung an ungesetzlichen Aktivitäten keine Strafen aufzuerlegen, wenn sie zu der Beteiligung gezwungen wurden.

Kapitel 3 des EÜK enthält die Regelungen zum Schutz und zur Förderung der Rechte der Opfer und wird als „Kernstück“ (Boysen 2008, S. 439) des

Übereinkommens bezeichnet, da es einen umfassenden Maßnahmenkatalog der Opferrechte enthält. Die Regelungen sind häufig als absolute Verpflichtungen formuliert, so dass der Ermessenspielraum der Vertragsstaaten nahezu vollständig eingeschränkt wird und diese nicht nur „in Erwägung ziehen“ können. Dem Umstand, dass nicht identifizierte Opfer Gefahr laufen, in erster Linie als illegale Immigranten, Prostituierte oder Schwarzarbeiter behandelt, bestraft oder abgeschoben zu werden, tritt Artikel 10 entgegen. Während das Palermo-Protokoll und die RL 2004/81/JI nicht darauf eingehen, wird im Europaratsübereinkommen festgelegt, dass die zuständigen Behörden mit qualifiziertem Personal ausgestattet und dass Maßnahmen entwickelt werden, um die Identifizierung zu verbessern. Im Identifizierungsprozess darf das Opfer nicht abgeschoben werden, und bei unbegleiteten Kindern sind besondere Maßnahmen, wie die Vertreterbestellung oder Identitätsermittlungen, zu ergreifen. Der von der Parlamentarischen Versammlung unterbreitete Vorschlag zur Einführung eines Rechtsmittels gegen eine ablehnende Identifizierungsentscheidung wurde hingegen nicht aufgenommen.²⁶ Diese subjektiven Rechte werden durch Artikel 11 und 12 ergänzt, die die Mindeststandards zur physischen, psychischen und sozialen Wiederherstellung der Opfer und den Schutz der Privatsphäre festlegen.

Im Bereich des Aufenthaltsrechts sind die Vertragsstaaten nach Artikel 13 verpflichtet, den Opfern eine – noch bei Verabschiedung der Richtlinie 2004/81/JI abgelehnte – Erholungs- und Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen einzuräumen, wenn Grund zur Annahme besteht, dass es sich um ein Opfer von Menschenhandel handelt. Während dieser Zeit dürfen keine aufenthaltsbeendenden Maßnahmen vollstreckt werden. Eine vorzeitige Beendigung kommt nur in Betracht, wenn die Einhaltung des Mindestzeitraums aus Gründen der öffentlichen Ordnung nicht möglich ist oder der Opferstatus zu Unrecht beansprucht wurde. Neu ist zudem, dass der Aufenthaltstitel nach Artikel 14 an Betroffene erteilt werden kann, wenn es entweder die persönliche Situation des Opfers erfordert oder wenn der weitere Aufenthalt für die Zusam-

menarbeit mit den zuständigen Behörden bei den Ermittlungen oder beim Strafverfahren als notwendig erachtet wird. Zu der persönlichen Situation können die Sicherheit des Opfers, der Gesundheitszustand oder die Familiensituation gezählt werden (Europarat 2005, S. 52, Nr. 184). Es wird zwar somit die alleinige Verknüpfung des Aufenthaltstitels mit dem Strafverfahren aus der Richtlinie 2004/81/JI aufgegeben, jedoch wird leider keine Mindestdauer für den Aufenthaltstitel festgelegt. Lediglich festgelegt ist, dass der Titel verlängerbar sein muss. Zudem ist zu beachten, dass es im Ermessen der Vertragsstaaten liegt, beide Alternativen in das nationale Recht zu übernehmen, und somit ist weiter eine innerstaatliche Bindung des Titels an die Kooperationsbereitschaft des Opfers möglich. Positiv und über die Richtlinie 2004/81/JI hinausgehend wird den Opfern in Artikel 15 das Recht auf einen Rechtsbeistand, Prozesskostenhilfe und Entschädigung sowie damit zusammenhängende Informationsrechte gewährt, jedoch sind diese Bestimmungen nicht verpflichtend. Im Bereich der Rückführung legt Artikel 16 als Rückführungskriterium die Sicherheit des Opfers zu Grunde und ermöglicht den Rückgriff auf allgemeine menschenrechtliche Verpflichtungen, so zum Beispiel Artikel 3 EMRK „Abschiebungsschutz“ (Follmar-Otto und Rabe 2009, S. 39). Zusätzlich zum Palermo-Protokoll und zur Richtlinie 2004/81/JI werden die Vertragsstaaten zur Einrichtung von Rückkehrprogrammen verpflichtet, jedoch bleibt die Umsetzung dem Ermessensspielraum der Vertragsstaaten überlassen. Insgesamt überwiegen jedoch präzise und obligatorische Bestimmungen, die die Menschenrechtsverletzung in den Mittelpunkt rücken.

Insgesamt trägt das EÜK entscheidend zur Angleichung der Rechtsvorschriften bei, insbesondere durch die Konkretisierung der Opferrechte, und erreicht einen Mehrwert durch die Etablierung von GRETA als Kontrollmechanismus in Form einer unabhängigen Expertengruppe und diverser Präventionsmaßnahmen. Der Rahmenbeschluss des Rates von 2002 verfolgte hingegen einen ausschließlich repressiven Charakter in der strafrechtlichen Bekämpfung. Um mit dem Europarat gleichzuziehen

und auf supranationaler Ebene einen kohärenten ganzheitlichen Ansatz zu schaffen, war ein neues Rechtsinstrument erforderlich und der politische Druck auf die Kommission mithin unübersehbar. Das Europaratsübereinkommen enthält zudem zahlreiche unverbindliche Bestimmungen, die den Mitgliedsstaaten einen erheblichen Gestaltungsspielraum überlassen und die Rechtsvereinheitlichung nicht vorantreiben, um den Menschenhandel gemeinsam zu bekämpfen. Für die neue Richtlinie war dies ein sehr guter Ansatzpunkt, um mit obligatorischen Bestimmungen die Mitgliedsstaaten zum Handeln zu verpflichten.

3.3. Bisherige EU-Maßnahmen

Die Organe der Europäischen Union setzen sich in der Bekämpfung des Menschenhandels für einen multidisziplinären Ansatz ein. Sie leiten ihre Aktivitäten aus den drei Grundprinzipien prevention (Verhütung des Menschenhandels), protection (Schutz und Unterstützung für die Opfer) und prosecution (wirksame Strafverfolgung der Täter) ab, um somit dem Menschenhandel effektiv zu begegnen. Die neue Richtlinie reiht sich in eine Vielzahl von unmittelbar rechtsverbindlichen Dokumenten und Soft-Law-Papieren mit bloßem Empfehlungscharakter ein. Einen Überblick über die wichtigsten Dokumente bis zur Verabschiedung der neuen Richtlinie der EU bietet Anlage 3.

Ausgangspunkt ist die von der Kommission am 20. November 1996 vorgelegte Mitteilung über den „Frauenhandel mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung“.²⁷ In den nächsten Jahren beschäftigten sich vorrangig die Bereiche „Justiz und Inneres“ sowie die „Außenbeziehungen“ mit dem Politikfeld Menschenhandel.²⁸ Das Phänomen Menschenhandel hat vermehrt Beachtung gefunden, und vor diesem Hintergrund wurden eine Reihe von Mitteilungen, Beschlüssen, Entschließungen, Strategiepapieren und anderen EU-Dokumenten veröffentlicht sowie Projekte initiiert. Als wichtigste rechtsverbindliche Meilensteine der EU galten der Rahmenbeschluss des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels²⁹ und die Richtlinie des Rates vom 29. April 2004 über die

Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige.³⁰

1997 nahm der Rat eine Gemeinsame Maßnahme zur Bekämpfung des Menschenhandels³¹ an, in der die Mitgliedsstaaten aufgefordert wurden, ihre Strafvorschriften zum Menschenhandel und zur justiziellen Zusammenarbeit zu überprüfen. Es handelte sich insoweit um eine politische Absichtserklärung. Der am 2. Oktober 1997 unterzeichnete Vertrag von Amsterdam³² (in Kraft getreten am 1. Mai 1999) integrierte die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels als ein Anwendungsbereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in der dritten Säule der EU und führte formal den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ in Artikel 25 EUV a.F. als grundlegendes Vertrags- und Integrationsziel der EU ein (Monar 2005, S. 29ff; Müller-Graf 2005, S. 11ff). Mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere³³ vom 15./16. Oktober 1999 wurden Maßnahmen gegen den Menschenhandel, insbesondere die Ausbeutung von Frauen, und die sexuelle Ausbeutung von Kindern gefordert. Das Europäische Parlament folgte diesem Aufruf mit mehreren Entschlüssen, so z.B. mit der Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Strategien zur Verhinderung des Handels mit Frauen und Kindern, die durch sexuelle Ausbeutung gefährdet sind.³⁴ Das Haager Programm³⁵ zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht setzte als Nachfolger von Tampere für 2005-2010 die Agenda fort und setzte u.a. Priorität auf die Regulierung der Wanderbewegungen und auf die Kontrolle der Außengrenzen.

Mit der Proklamierung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union am 7. Dezember 2000 wurde weltweit erstmals das Verbot des Menschenhandels in einen Menschen- und Grundrechtokatalog aufgenommen.³⁶ Das Verbot leitet sich unmittelbar aus dem Grundsatz der Menschenwürde ab und rundet das Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit ab. Es handelt sich hierbei um eine Handlungsanweisung an die Gemeinschaftsorgane der EU (Bungenberg 2006, Rn. 42) Zudem ging die

EU von der eindimensionalen Sichtweise vom Frauenhandel zum multidimensionalen Menschenhandel ohne gendermäßige Spezifikationen über.

Die umfassende strategische Ausrichtung der Menschenhandelspolitik begann 2002 mit der Brüsseler Erklärung.³⁷ Sie zielte auf einen verstärkten Ausbau der europäischen und internationalen Zusammenarbeit und die Entwicklung konkreter Maßnahmen, Standards, bewährter Praktiken und Mechanismen ab, um Menschenhandel vorzubeugen und ihn zu bekämpfen. 2003 richtete die Europäische Kommission sodann eine „Sachverständigengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels“³⁸ ein. Sie besteht aus 15 Sachverständigen und wurde zuletzt 2011 für vier Jahre eingesetzt.³⁹ Am 22. Dezember 2004 legte die Sachverständigengruppe erstmals einen umfassenden Bericht mit 132 Empfehlungen vor und zeigte auf, dass der Einsatz der EU gegen den Menschenhandel verbesserungsbedürftig und eine umfassende Strategie erforderlich sei. Seitdem veröffentlicht die Sachverständigengruppe in regelmäßigen Abständen Stellungnahmen und Berichte in Gutachtenform, so u.a. zum Rahmenbeschlussvorschlag der Kommission vom 25. März 2009.⁴⁰

Der Aktionsplan der EU für bewährte Ansätze, Standards und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels⁴¹ vom 9. Dezember 2005 hat eine mittelfristige Agenda festgelegt und sah auf Grundlage des Expertenberichts von 2004 breit angelegte Maßnahmen vor. Ziel war es, den Menschenhandel als Verbrechen zu definieren, in seiner ganzen Dimension zu erfassen und einzudämmen, die Nachfrage zu verringern, die Strafverfolgung effizienter zu gestalten, Opfer zu schützen und zu unterstützen sowie für ihre sichere Rückkehr und Wiedereingliederung zu sorgen. Zusätzlich hat er angeregt, geeignete Maßnahmen in Drittländern zu treffen und spezifische Präventionsstrategien für gefährdete Gruppen wie Frauen und Kinder vorzusehen. Er ist dem Haager Programm gefolgt und forderte den Aufbau von staatlichen Koordinierungsstrukturen und abgestimmte nationale Maßnahmen.

Eine Vielzahl von Strategiepapieren fokussiert sich zudem auf die Ausbeutung von Kindern als eine der am stärksten betroffenen Opfergruppe des Menschenhandels. Hierzu zählen insbesondere:

- Mitteilung der Kommission im Hinblick auf eine Kinderrechtsstrategie (2006),⁴²
- Leitlinien der EU für die Förderung und den Schutz der Rechte des Kindes (2007),⁴³
- Mitteilung der Kommission zu Außenmaßnahmen der EU: Ein besonderer Platz für Kinder (2008),⁴⁴
- Child Trafficking in the EU: Challenges, Perspectives and Good Practices (2009).

Institutionell ist für die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels auf europäischer Ebene Europol zuständig, welches seit dem 1. Januar 2010 eine Agentur der EU ist.⁴⁵ Mit seinen jährlichen Berichten nimmt Europol ausführlich zur Situation des Menschenhandels innerhalb der EU Stellung und weist auf die verschiedensten Problematiken der Strafverfolgung, Opfersituation und Ursachen des organisierten Verbrechens hin.⁴⁶ Neben Europol ist auch EUROJUST⁴⁷ beteiligt, um bei der Verfolgung des Menschenhandels die Koordinierung der laufenden Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen zwischen den zuständigen Justizbehörden der Mitgliedstaaten der EU zu fördern und zu verbessern.

Neben den Rechts- und Politikinstrumenten wurde eine Reihe von Programmen beschlossen und gefördert. Diese konzentrieren sich auf spezifische Bereiche, häufig auf die sexuelle Ausbeutung (vgl. BKA 2010b, S. 69-438). Hierzu zählen insbesondere:

- das Förder- und Austauschprogramm STOP (STOP I⁴⁸: 1997-2000 und STOP II⁴⁹: 2000-2002) für Personen, die für Maßnahmen gegen Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung von Kindern zuständig sind,
- das Aktionsprogramm DAPHNE⁵⁰ (DAPHNE I⁵¹: 2000-2003/DAPHNE II⁵²:2004-2008/DAPHNE

III⁵³ 2007-2013) über vorbeugende Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen und

- das Rahmenprogramm AGIS⁵⁴ 2003-2006 für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, das die früheren Programme GROTIUS, OISIN, HIPPOKRATES und FALCONE ersetzte.

Seit 2007 findet zudem jährlich ein „EU-Anti-Trafficking Day“ statt. Anlässlich des dritten „EU-Anti-Trafficking Day“ wurde von der schwedischen Ratspräsidentschaft am 19. und 20. Oktober 2009 die „EU Ministerial Conference – Towards Global EU Action against Trafficking in Human Beings“ in Brüssel organisiert und eine nicht verbindliche „2009 October Declaration on trafficking in Human Beings“ verabschiedet, die eine „4-P-Strategie“ verfolgt: (1) partnership, (2) prevention, (3) protection und (4) prosecution.

Der Aspekt der Zusammenarbeit mit Drittstaaten und internationalen Organisationen wurde in dem „Maßnahmenorientierten Papier zur Stärkung der externen Dimension der EU in Bezug auf Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels: Auf dem Weg zu globalen Maßnahmen der EU gegen Menschenhandel“ aufgegriffen und auf dem JI-Rat vom 30. November/1.Dezember 2009 verabschiedet.⁵⁵ Vorläufer ist die vom Rat verabschiedete Strategie für die externe Dimension der JI-Politik.⁵⁶ Die Strategie verfolgt das Ziel, die Außenbeziehung der EU weiterzuentwickeln, um die Rolle der EU bei ihrem Handeln in partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Drittstaaten, Regionen und Organisationen auf internationaler Ebene zur Bewältigung gemeinsamer Probleme und zur Verwirklichung gemeinsamer politischer Ziele zu stärken.⁵⁷

Der Europäische Rat nahm im Dezember 2009 das Stockholmer Programm für die Jahre 2010-2014 an, welches dazu beiträgt, die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten im Bereich Justiz und Inneres zu vertiefen. Die Bekämpfung des Menschenhandels nimmt eine wichtige Priorität im Rahmen des

Stockholmer Programms ein. Es konzentriert sich auf die unbegleiteten Minderjährigen, die Entwicklung von „Counter-Trafficking Partnerships“, den Opferschutz und verfolgt die Umsetzung des o. g. Maßnahmenorientierten Papiers.

3.4. Rechtstatsächliche Aspekte

a) Mangelhafte Umsetzung der Rechtsinstrumente

In dem 2006 von der Europäischen Kommission vorgelegten Bericht über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI zur Bekämpfung des Menschenhandels⁵⁸ und der 2008 erstellten Arbeitsunterlage der Kommission zum EU-Plan⁵⁹ wurde bestätigt, dass der RB 2002/629/JI ein erster Schritt zur strafrechtlichen Bekämpfung war und die Vorgaben weitgehend von den Mitgliedsstaaten in innerstaatliches Recht umgesetzt worden sind. Entweder waren bereits entsprechende Rechtsvorschriften vorhanden oder die Mitgliedsstaaten nahmen den Rahmenbeschluss zum Anlass für eine Strafrechtsreform (siehe Anlage 4). Als einzige Ausnahme galt bislang Estland, das keinen expliziten Menschenhandelsstrafbestand vorsah (Europäische Kommission 2006b, S. 6; UNODC 2009a, S. 258; UNODC 2009c, S. 5). In Bereichen, in denen der RB Ausnahmeregelungen oder Vorbehalte ermöglichte, ist die Umsetzung jedoch rudimentär (Europäische Kommission 2009b, S.11).

Im Bereich des Aufenthaltsrechts und in Umsetzung der Richtlinie 2004/81/EG sehen alle Länder einen Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige vor, jedoch nicht Dänemark, Luxemburg, Polen und das Vereinigte Königreich. In Bezug auf die Bedenkzeit ging die Kommission davon aus, dass die Mehrheit der identifizierten Opfer umgehend abgeschoben wird. Insgesamt kritisiert die Kommission insbesondere, dass die Mitgliedsstaaten keinen umfassenden Ansatz zur Rechtsdurchsetzung, Opferidentifizierung und zur Unterstützung der Opfer verfolgt haben.⁶⁰

b) Probleme bei der Strafverfolgung, dem Opferschutz und der Datensammlung

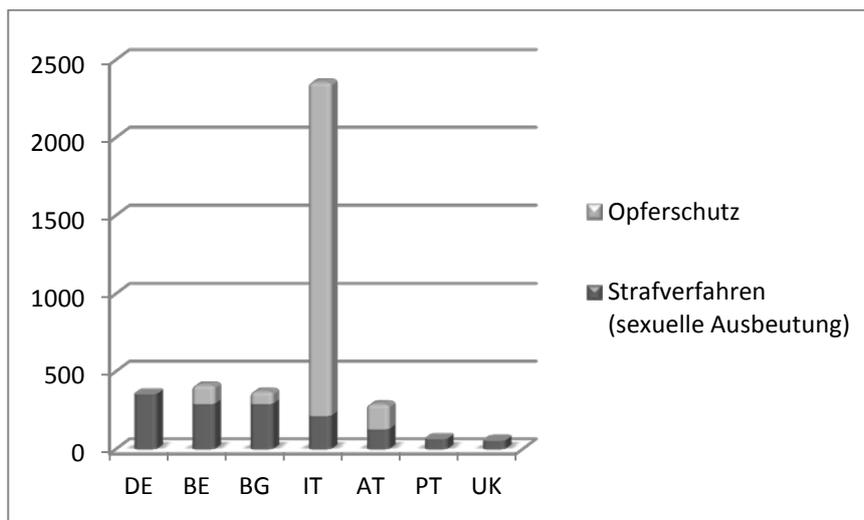
Nach Angaben der Europäischen Kommission wurden zu wenige Strafverfahren eingeleitet.⁶¹ Die meisten Ermittlungs- und Strafverfolgungsfälle wegen Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung wurden in Deutschland (353), Belgien (291), Bulgarien (291), Italien (214), Österreich (128), Portugal (65) und im Vereinigten Königreich (54) eingeleitet. Die Gesamtzahl der in der EU festgestellten Fälle belief sich in 2001 auf 195, in 2003 auf 453, in 2005 auf 1060 und in 2006 auf 1569. Zudem wurden 180 Fälle des Kinderhandels festgestellt. Die Anzahl der Verurteilungen ist jedoch geringer und das tatsächliche Ausmaß des Menschenhandels bewegt sich nach Angaben des Europäischen Parlaments in den Hunderttausenden innerhalb der EU. Hinzu kommt die Verlagerung des Ermittlungsschwerpunktes, da es beim Menschenhandel oftmals zu Beweisproblemen kommt und beispielsweise die Einschleusung leichter zu beweisen ist als der Menschenhandel (Herz/Minthe 2006, S. 338). Problematisch ist auch, dass die Opfer und somit der Personenbeweis entscheidend für die Beweisführung sind. Die Opfer zögern jedoch oftmals aus Angst vor Vergeltung und nicht ausreichendem Schutz, insbesondere nach der Rückkehr. Zudem scheitert es oftmals an der Nachweisbarkeit des Mittels. Viele Opfer seien sich ihres Opferstatus gar nicht bewusst und üben die Prostitution oder sonstige Tätigkeiten freiwillig aus. Ihnen ist das Geld wichtig, welches sie ihren Familien schicken.

In den meisten Mitgliedsstaaten ist der Opferschutz zwar gesetzlich geregelt, dennoch erhalten die Opfer keine angemessene Unterstützung, keinen ausreichenden Schutz oder überhaupt keine Entschädigung. Es existieren oftmals keine Zahlen darüber.⁶² Angaben liegen nur von Italien (2143), Österreich (162), Belgien (121), Litauen (96), Bulgarien (81), Slowenien (40), Tschechien (14), Polen (10) und Finnland (9) vor. Es ist zudem eine Abhängigkeit zwischen den Zahlen der Strafverfahren und der Zahl der Personen, die Opferschutz

erhalten, erkennbar. Je mehr Personen Opferschutz erhalten (z.B. Österreich, Belgien, Italien, Bulgarien, Vereinigtes Königreich), desto größer ist die Zahl der Strafverfahren. Die Dauer der Bedenkzeit schwankt nach Angaben von fünf Ländern zwischen 30 Tagen und 6 Monaten. Die Dauer des

Aufenthaltstitels schwankt ebenfalls und variiert von 40 Tagen (Slowakei), über sechs Monate (Österreich, Zypern, Tschechien, Finnland, Frankreich, Polen, Schweden, Italien) bis zu einem Jahr (Niederlande, Slowenien, Spanien, Portugal).

Abbildung 5: Strafverfahren und Opferschutz (EU-Kommission 2008)



Quelle: Eigene Darstellung

4. Die Richtlinie 2011/36/EU zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 5. April 2011

Bereits 2009 hat die Europäische Kommission einen Entwurf für einen neuen intergouvernementalen Rahmenbeschluss des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI⁶³ in der ehemaligen dritten Säule der EU „Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ eingebracht, jedoch wurden die Verhandlungen durch das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009 gemäß dem Diskontinuitätsprinzip gestoppt. Die strafrechtliche Zusammenarbeit hat sich dadurch in ihrem Rechtsrahmen, ihren Handlungsformen, ihrem Gesetzgebungs- und Rechtsschutzverfahren geändert. Die Lissaboner Reformen verkündeten das Ende eines „spezifischen regionalen

Völkerrechts“ (Haratsch 2009, S. 22), beendeten den zersplitterten Rechtsrahmen und überführten die strafrechtliche Zusammenarbeit in das Gemeinschaftsrecht in Artikel 82ff AEUV. Für den geplanten Legislativakt im Bereich des Menschenhandels bedeutete dies, dass dieser nur in Form einer Richtlinie unter Beteiligung des direkt legitimierten Europäischen Parlaments in Form des Mitentscheidungsverfahrens und nicht mehr mit dem Einstimmigkeitsprinzip, sondern nach dem Mehrheitsprinzip im Rat verabschiedet werden konnte. Die strafrechtliche Zusammenarbeit hat somit eine demokratische Aufwertung erhalten und bei einer Nichtumsetzung der Menschenhandelsrichtlinie durch einen Mitgliedsstaat kann die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258 AEUV vor dem EuGH einleiten.

Inhaltlich konnten die Mitgliedsstaaten bis Dezember 2009 nur eine Einigung zur Definition des

Straftatbestands, zu den erschwerenden Umständen, zum höheren Strafmaß und zur extraterritorialen gerichtlichen Zuständigkeit erzielen (Rat der Europäischen Union 2009c, S. 22). Ein Jahr später, am 29. März 2010, hat die Kommission diesen Text als Grundlage für den neuen Gesetzgebungsvorschlag zur „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung Menschenhandel und zum Opferschutz sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates“ verwendet, der am 5. April 2011 verabschiedet wurde.⁶⁴

4.1. Strafrechtliche Aspekte

Grundlage für die gemeinsame Bekämpfung des Menschenhandels sind EU-verbindliche Standards im Bereich des materiellen Strafrechts und des Strafverfahrensrechts. Die neue Richtlinie 2011/36/EU greift hierbei zuvor bestehendes Recht auf und erweitert den **Straftatbestand** (vgl. Anlage 1). So soll auch unter Strafe gestellt werden, wer eine andere Person zum Zwecke der Ausbeutung von Betteltätigkeiten, rechtswidrigen Handlungen oder der Entnahme von Organen mit Hilfe von Gewaltandrohungen oder anderer Täuschung verbringt.

Die Aufnahme der **Ausnutzung zu Betteltätigkeiten** ist grundsätzlich positiv zu bewerten, dennoch erscheint es problematisch, dass dem Betteln keine exakte und gemeinsame Definition zu Grunde liegt, und es in einigen Mitgliedsstaaten nicht unter Strafe steht. Dem entgegnet die Kommission und legt in den Erwägungsgründen fest, dass Betteltätigkeiten als eine Form der Zwangsarbeit oder der erzwungenen Dienstleistung im Sinne des Übereinkommens Nr. 29 der ILO vom 29. Juni 1930 über Zwangs- oder Pflichtarbeit zu verstehen sind. Die Ausbeutung von Betteltätigkeiten erfüllt daher nur dann die Definition von Menschenhandel, wenn alle Merkmale der Zwangsarbeit oder erzwungenen Dienstleistung vorhanden sind.⁶⁵ Als Zwangsarbeit gilt „jede Art von Arbeit und Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat“.⁶⁶

Im Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall *Siliadin/Frankreich*⁶⁷ wurde diese Definition ebenfalls herangezogen und als Grundlage für das Vorliegen von Sklaverei und Leibeigenschaft genommen. An der Freiwilligkeit zur Arbeit fehlt es außer im Fall der Androhung von Bestrafung auch, wenn eine psychische Zwangslage besteht. Es genügt eine subjektiv bedrohliche Zwangslage (Frenz 2007, S. 736). Beispielsweise ist der illegale Aufenthalt in einem Mitgliedsstaat, in dem Minderjährige oder Erwachsene zum Betteln gezwungen werden und in der Furcht leben, von der Polizei gefasst zu werden. Die Ausweglosigkeit der Situation wird noch erhöht, wenn der „Arbeitgeber“ die falsche Hoffnung erweckt, eine Aufenthaltsgenehmigung zu besorgen.

Es ist jedoch fraglich, aus welchen Gründen das Betteln explizit in den Straftatbestand aufgenommen wurde, war es doch im RB 2002 noch die Erscheinungsform der Pornografie als Form der sexuellen Ausbeutung, die besonders hervorgehoben wurde. Zum einen erwägt die Kommission, den „jüngsten Entwicklungen“ des Menschenhandels⁶⁸ entgegenzutreten. Konkrete Zahlen sind jedoch von offizieller Seite nicht bekannt. Zum anderen könnte hier die Studie von der IOM⁶⁹ herangezogen werden, die belegt, dass Diebstahl und Betteln im Rahmen der Organisierten Kriminalität die hauptsächlichen Ausbeutungsformen von Kindern sind. Betroffen seien insbesondere rumänische Kinder in Deutschland. Insgesamt ist jedoch eine detaillierte Aufzählung krimineller Aktivitäten nicht empfehlenswert, denn es sollte sich um eine abstrakt-generelle Normformulierung handeln, die auch den neuesten Erscheinungsformen des Menschenhandels gerecht wird, selbst wenn diese ggf. zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht bekannt sind.

Die Mitgliedsstaaten haben sich zudem auf einen einheitlichen **Strafrahmen** zur Sanktionierung des Menschenhandels geeinigt, mit dem einerseits der Wille der Mitgliedsstaaten sichtbar wird, den Menschenhandel gemeinschaftlich und ernsthaft zu bekämpfen und andererseits die „Europäisierung

des Strafrechts“ vorangetrieben wird. Die Straftat des Menschenhandels ist demnach mit einer Freiheitsstrafe von mindestens fünf Jahren zu bestrafen. Eine Mindeststrafe von 10 Jahren soll insbesondere dann verhängt werden, wenn

- das Opfer besonders schutzbedürftig war (z.B. Kinder);
- die Straftat im Rahmen einer kriminellen Vereinigung begangen wurde;
- das Leben des Opfers vorsätzlich oder grob fahrlässig gefährdet wurde;
- schwere Gewalt angewendet wurde oder dem Opfer ein besonders schwerer Schaden zugefügt wurde.

Damit entspricht die Richtlinie nun den Schlussfolgerungen des Rates vom 25./26. April 2002 zur Angleichung von Strafen. Der Rat vereinbarte ein System von vier Strafniveaus, die die umzusetzende Mindesthöchststrafe in Form einer Bandbreite ausdrücken, innerhalb der jeder Mitgliedsstaat die für ihn passende Höhe wählen darf (1 bis 3 Jahre, 2 bis 5 Jahre, 5 bis 10 Jahre und über 10 Jahre).⁷⁰ Die Notwendigkeit der Vereinheitlichung der Strafrahmen und die damit verbundenen Schwierigkeiten bei den Verhandlungen in der Arbeitsgruppe des Rates zum materiellen Strafrecht (DROIPEN) sind auf die bislang divergierenden Strafhöhen zurückzuführen (Abbildung 6).

Abbildung 6: Freiheitsstrafen für den Handel mit Minderjährigen nach Angaben der EU-Grundrechte Agentur 2009

Freiheitsstrafe	Mitgliedsstaaten
2 bis 5 Jahre (unter 18. Lebensjahr)	LU
5 bis 10 Jahre (unter 11. Lebensjahr)	
1 bis 10 Jahre	AT, DE
2 bis 10 Jahre	BG, FI, MT, SE
3 bis 10 Jahre	PL, PT, SI
3 bis 12 Jahre	LT
5 bis 12 Jahre (unter 18. Lebensjahr)	LV
10 bis 15 Jahre (unter 14. Lebensjahr)	
10 oder 12 Jahre	CZ
10 bis 15 Jahre	BE,
8 bis 30 Jahre	IT
maximal 6 Jahre (zw. 16. u. 18. Lebensjahr)	NL
maximal 8 Jahre (unter 16. Lebensjahr)	
maximal 8 Jahre	DK
maximal 10 Jahre	FR
maximal 14 Jahre	UK
maximal Lebenslange Freiheitsstrafe	IE
mindestens 7,5 Jahre	ES
mindestens 10 Jahre	EL
mindestens 20 Jahre (sexuelle Ausbeutung)	CY

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: European Agency for Fundamental Rights/FRAU 2009, S. 62ff

Um die Opfer des Menschenhandels vor der Kriminalisierung zu schützen, wurde der Verzicht auf die Strafverfolgung oder die **Straffreiheit der Opfer** in die Richtlinie aufgenommen. Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, Opfer wegen ihrer Beteiligung an strafbaren Handlungen nicht zu bestrafen, soweit ihre Handlungen unmittelbare Folge des Menschenhandels waren (non-punishment clause). Hierzu zählen insbesondere die Verwendung falscher Dokumente oder Verstöße gegen Prostitutions- und Einwanderungsgesetze. Ziel

dieser Vorschrift ist es einerseits, die Menschenrechte zu schützen und die weitere Viktimisierung zu verhindern, andererseits die Opfer zu ermutigen, in Strafverfahren als Zeug/inn/en gegen die Täter auszusagen⁷¹.

Um eine effektive Verfolgung des Menschenhandels zu gewährleisten, enthält die Richtlinie Bestimmungen zum Ermittlungs- und Strafverfolgungsverfahren. Die Strafverfolgung kann nicht von der Anzeige bzw. Anklage des Opfers abhängig

gemacht werden, vielmehr haben die Behörden von Amts wegen zu ermitteln. Jeder Mitgliedsstaat hat zudem alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, dass die Straftat des Menschenhandels während eines hinlänglich langen Zeitraums, nachdem das Opfer die Volljährigkeit erreicht hat, strafrechtlich verfolgt werden kann. Diese Verjährungsregelung ist sehr weitgehend und kann im Hinblick darauf bei rein formeller Unterstellung des 18. Lebensjahres als Volljährigkeitskriterium eine Verjährungsfrist von mehr als 18 Jahren bedeuten. Für die Ermittlung oder strafrechtliche Verfolgung haben die Mitgliedsstaaten sicherzustellen, dass die zuständigen Stellen mit Ermittlungsinstrumenten ausgestattet sind, die auch bei der Organisierten Kriminalität oder anderen schweren Straftaten verwendet werden. Die Kommission, die Mitgliedsstaaten und das Europäische Parlament ziehen hier unter anderem die Überwachung des Telekommunikationsverkehrs, die verdeckte Überwachung einschließlich elektronischer Überwachung, die Überwachung von Kontobewegungen oder sonstige Finanzermittlungen heran.⁷² Es werden somit sogenannte Sonderermittlungsbefugnisse für eine einzelne Kriminalitätsform festgelegt, die bislang weder durch den Europarat noch durch die UN festgelegt wurden.

Dem Vorschlag der Kommission zu den Bestimmungen der gerichtlichen Zuständigkeit folgten der Rat und das Europäische Parlament nicht. Sie verpflichteten die Mitgliedsstaaten nur in Anknüpfung an das Territorialitäts- und aktive Personalitätsprinzip, die Anwendbarkeit ihres Strafrechts bei Straftaten nach Artikel 2 und Artikel 3 sicherzustellen, wenn die Straftat ganz oder teilweise in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet begangen wurde oder es sich bei dem Straftäter um einen ihrer Staatsangehörigen handelt. Die Einführung der Gerichtsbarkeit in Fällen, in denen der Straftäter oder das Opfer lediglich seinen gewöhnlichen Aufenthalt in einem Mitgliedsstaat hat (Domicilprinzip), wurde den Mitgliedsstaaten fakultativ überlassen.

4.2. Unterstützung, Betreuung und Schutz der Opfer

Der zweite Teil der Richtlinie (Artikel 11-16) fokussiert sich auf die Menschenhandelsopfer und nimmt erstmals verbindliche Regularien für die Mitgliedsstaaten auf. Die Notwendigkeit ergab sich aus den anspruchsvollen Maßstäben des Europaratsübereinkommens und den rudimentären Opferregelungen im Rahmenbeschluss 2002/629/JI. Die Europäische Union hat jedoch keinen kohärenten Ansatz für den Opferschutz gefunden. Es verbleibt bei miteinander in Wechselwirkung stehenden Rechtsakten, wie der Aufenthaltsrichtlinie für Drittstaatsangehörige,⁷³ der Richtlinie zur Gewährung internationalen Schutzes⁷⁴ und dem Rahmenbeschluss über die Stellung des Opfers in Strafverfahren⁷⁵. Dies betrifft vorrangig den Aufenthalt der Opfer.

Die Kommission begründet die Nichtaufnahme damit, dass die Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige bereits geregelt ist und Unionsbürger sowie deren Familienangehörige vor der Ausweisung geschützt sind und spezifische Schutzmaßnahmen genießen.⁷⁶ Es verbleibt somit dabei, dass Drittstaatsangehörige nur einen befristeten Aufenthaltstitel bis zum Abschluss des Strafverfahrens erhalten und zwar auch nur dann, wenn sie mit den zuständigen Behörden kooperieren. Ebenfalls wird somit keine erneute Regelung zur umstrittenen Bedenkzeit getroffen. Die Bedenkzeit dient dazu, dass die Betroffenen eine Entscheidung darüber treffen, ob sie mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten wollen oder nicht. Der Rahmenbeschluss 2002/629/JI hat es den Mitgliedsstaaten überlassen, die Dauer und den Beginn zu regeln. Das Europaratsübereinkommen aus dem Jahre 2005 legte eine Frist für alle Opfer von 30 Tagen fest. Die Sachverständigengruppe der Kommission hat jedoch bereits in mehreren Berichten und Stellungnahmen eine Erholungs- und Bedenkzeit von mindestens drei Monaten für Drittstaatsangehörige und EU-Bürger gefordert (u.a. Sachverständigengruppe der Europäischen Kommission 2008, S. 3; Europäische Kommission 2004, S. 13f, 105f). Die Studie Stolen

Smiles bestätigt die Notwendigkeit der Fristverlängerung (Zimmermann et. al. 2006, S. 69, 94f). Sie hat die Auswirkungen des Menschenhandels auf die Gesundheit von Opfern des Frauenhandels untersucht. Es konnte festgestellt werden, dass rein physische Beeinträchtigungen während der ärztlichen Betreuung relativ schnell wieder geheilt werden konnten, jedoch bei psychischen Krankheiten (wie Depressionen) eine Verbesserung erst nach ungefähr 90 Tagen der Betreuung eingetreten ist. Es ist als großes Manko zu betrachten, dass kein universeller Ansatz gewählt wurde, indem das Aufenthaltsrecht nochmals überarbeitet wurde. Insgesamt blieb der neue RL-Vorschlag bezüglich des unbedingten Aufenthaltsrechts hinter dem Europaratsübereinkommen zurück und ließ die Forderungen der Expertengruppe unberücksichtigt.

Jeder Mitgliedsstaat ist mit der neuen Richtlinie verpflichtet, allen Opfern vor, während sowie für einen angemessenen Zeitraum nach Abschluss des Strafverfahrens Unterstützung und Betreuung zur Verfügung zu stellen. Im Gegensatz zur Aufenthaltsrichtlinie für Drittstaatsangehörige 2004/81/EG soll eine bedingungslose Unterstützung gewährt werden. Die Unterstützung und Betreuung eines Opfers hängt nicht von dessen Bereitschaft ab, als Zeuge oder Zeugin auszusagen. Der Umfang der Unterstützungsmaßnahmen ist als „Mindestpaket“ ausgestaltet, so dass den Mitgliedsstaaten Spielraum für weitergehende Maßnahmen zugebilligt wird. Zur Sicherstellung des Lebensunterhaltes sollen den Opfern nach Artikel 10 Absatz 5 mindestens die sichere Unterbringung und materielle Unterstützung sowie die notwendigen medizinischen Behandlungen einschließlich psychologischer Hilfe, Beratung und Information gewährt werden. Darüber hinaus sollen bei Bedarf Übersetzungs- und Dolmetscherleistungen bereitgestellt werden.

Die Unterstützung und Betreuung von Kindern als Opfer von Menschenhandel wird gesondert in Artikel 12 und 13 geregelt. Demnach haben alle Maßnahmen dem Wohl des Kindes zu entsprechen. Als Kind gilt grundsätzlich jede Person, die weniger

als 18 Jahre alt ist. Artikel 12 Absatz 2 greift die Problematik auf, dass das Alter nicht festgestellt werden kann. Zum Beispiel, wenn die Person ihr Alter nicht weiß, keine Identitätspapiere vorhanden sind oder die Person keine Auskunft gibt. Die Mitgliedsstaaten sollen die möglichen Maßnahmen zur Unterstützung und Betreuung der Familie des Kindes ergreifen, sofern sich die Familie im jeweiligen Hoheitsgebiet aufhält. Problematisch ist nur, dass weder der Umfang der Familie noch die einzelnen Maßnahmen definiert sind. Übernommen wurde ebenfalls aus dem Europaratsübereinkommen von 2005 die Zusammenarbeit mit den NGOs. Nach Artikel 10 Absatz 4 sind alle Mitgliedsstaaten verpflichtet, gemeinsam mit den einschlägigen Opferbetreuungsorganisationen geeignete Verfahren für die frühzeitige Erkennung, Unterstützung und Betreuung von Opfern festzulegen. Diese Bestimmung ist jedoch deklaratorischer Natur und bereits in einigen Mitgliedsstaaten der Regelfall.

Um die Menschenhandelsopfer vor einer sekundären Viktimisierung und einem weiteren Trauma während des Strafverfahrens zu schützen, wurden spezielle Opferschutzbestimmungen bei Strafermittlungen und Strafverfahren in die Richtlinie aufgenommen, die sich an Artikel 28 und 30 des Europaratsübereinkommens aus dem Jahre 2005 anlehnen. Kinder unterliegen zudem weiteren Spezialbestimmungen nach Artikel 15. Neben dem Zugang zur unentgeltlichen Rechtsberatung soll den Opfern Zugang zu Zeugenschutzprogrammen oder vergleichbaren Maßnahmen ermöglicht werden. Hintergrund ist, dass die Aussagebereitschaft der Opfer und Zeug/inn/en von bedrohenden und bindenden Täterstrategien, vom polizeilichen Handeln, von Migrationsdeterminanten und von sonstigen Rahmenbedingungen abhängig ist.⁷⁷ Neben den physischen Einwirkungsmöglichkeiten durch die Androhung von Repressalien erschwert die auslandsspezifische Hilfslosigkeit die Möglichkeit der Kontaktaufnahme mit Behörden. Die Angst vor der Polizei aufgrund der Übertragung schlechter Erfahrungen im Heimatland oder gezielte Fehlinformationen, Schamgefühle oder Angst vor einer Abschiebung verschärfen die Problematik. Diese

Faktoren führen unter anderem dazu, dass Opfer häufig nicht oder nur eingeschränkt bereit sind, Angaben zu machen oder sich in Widersprüche verwickeln (Herz 2005, S. 178ff).

4.3. Prävention, Kontrolle und Koordinierung

Neben den Bestimmungen zur Strafverfolgung (Artikel 2 bis 10) und zum Opferschutz (Artikel 11 bis 15) greift die Kommission den Gedanken der Prävention in Artikel 15 auf, um somit dem internationalen Standard der „3-P-Strategie“ nachzukommen. Hierbei verfolgt die Kommission einen multidimensionalen Ansatz, der sowohl die Herkunfts-, Transit- und Zielländer betrifft. Zunächst sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu treffen, um einer Nachfrage entgegenzuwirken, die jegliche Form von Ausbeutung im Zusammenhang mit Menschenhandel begünstigt. Insoweit kann dies die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Lebensumstände fördern. Informations- und Aufklärungskampagnen sowie Forschungs- und Schulungsprogramme sollen die Menschen sensibilisieren und die Gefahr, dass sie Opfer des Menschenhandels werden, verringern. Solche Maßnahmen können der Aufbau spezialisierter Beratungsstellen für potentiell Betroffene und die Verbreitung spezifischer Informationen über Migrations- und Arbeitsmöglichkeiten in den Zielländern sein (La Strada/GAATW 2009, S. 141). Problematisch ist, dass bislang nur wenige Erkenntnisse über die Wirkung breitflächig angelegter Kampagnen vorhanden sind (Follmar-Otto/Rabe 2009, S. 25). Zur besseren Identifizierung von Opfern und potentiellen Opfern sollen insbesondere Polizei- und Grenzschutzbeamte, Einwanderungsbeamte, Staatsanwälte, Juristen, Justizbedienstete, Arbeitsaufsichtsbeamte, Fachkräfte im Sozialbereich oder im Gesundheitsbereich und Konsularbedienstete geschult werden.⁷⁸

Schließlich nahm die vorgeschlagene RL den Gedanken aus Artikel 19 des EÜK zur **Bestrafung der „Nutznießer“ von Menschenhandelsopfern** (Freierstrafbarkeit)⁷⁹ auf. Demnach soll jeder Mitgliedsstaat die Einleitung von Maßnahmen erwägen, mit denen die wissentliche Inanspruchnahme

von Diensten, die eine Ausbeutung im Sinne des Artikels 2 darstellen, als strafbare Handlung eingestuft wird. Trotz der fakultativen Natur dieser Bestimmung („Jeder Mitgliedsstaat erwägt“) versuchte die Europäische Kommission über die bisherige Rechtslage hinauszugehen. Die *Richtlinie 2009/52/EG*⁸⁰ vom 18. Juni 2009 über die *Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen*, sieht Strafen für Personen vor, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen.⁸¹ Arbeitgeber sind nach Artikel 4 dieser RL verpflichtet, von Drittstaatsangehörigen vor der Beschäftigungsaufnahme die Vorlage ihrer Aufenthaltserlaubnis zu verlangen und mindestens für die Dauer der Beschäftigung eine Kopie aufzubewahren. Zwar geht diese Richtlinie nicht direkt auf den Menschenhandel ein, dennoch setzt sie an der untersten Stufe der Arbeitsausbeutung an. Letztlich zeigt sich jedoch wieder die Zersplitterung der Rechtsakte: Die Richtlinie 2009/52/EG gilt für Arbeitgeber, die nicht unbedingt wissen, dass der Beschäftigte ein Opfer des Menschenhandels ist. Die neu vorgeschlagene Präventionsbestimmung umfasst Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige mit legalen oder illegalen Aufenthalt und Staatsangehörige der Mitgliedsstaaten beschäftigen und zwar mit dem Wissen, dass sie Opfer des Menschenhandels sind.

Als Novum auf EU-Ebene verpflichtet Artikel 18 die Mitgliedsstaaten zur Einführung eines Kontrollorgans in Form von nationalen Berichterstattern oder gleichwertigen Mechanismen. Im Unterschied zu GRETA aus dem Europaratsübereinkommen aus dem Jahre 2005 wird keine übergeordnete unabhängige Instanz installiert. Es handelt sich um einen rein nationalen Mechanismus. Aus diesem Grunde ist es wichtig, dass die Struktur und Arbeitsweise der nationalen Kontrollstellen sich ähneln, um dem Problem nichtvergleichbarer Daten und Statistiken entgegenzutreten und damit eine effektive grenzüberschreitende Präventions- und Bekämpfungsarbeit ermöglicht wird sowie die Vergleichbarkeit der Berichterstattungsstellen gegeben ist. Mindeststandards zum institutionel-

len Aufbau wurden hierfür jedoch nicht vorgegeben. Zum Teil ist die Bestimmung rein deklaratorischer Natur, da bereits einige Mitgliedsstaaten wie die NL, SE, DE, BE, LT, RO, IT, CZ, DK, EE und LV nationale Kontrollinstrumente oder nationale Datenbanken eingerichtet haben (OSZE 2008, S. 59ff). Diese unterscheiden sich jedoch in ihrer Arbeitsweise und Zielsetzung. Es bleibt abzuwarten, ob eine Angleichung der bereits existierenden Institutionen stattfinden wird. Den nationalen Berichterstattern obliegt es, Tendenzen im Menschenhandel zu bewerten, statistische Daten zu sammeln, Ergebnisse der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu beurteilen und regelmäßig zu berichten.⁸²

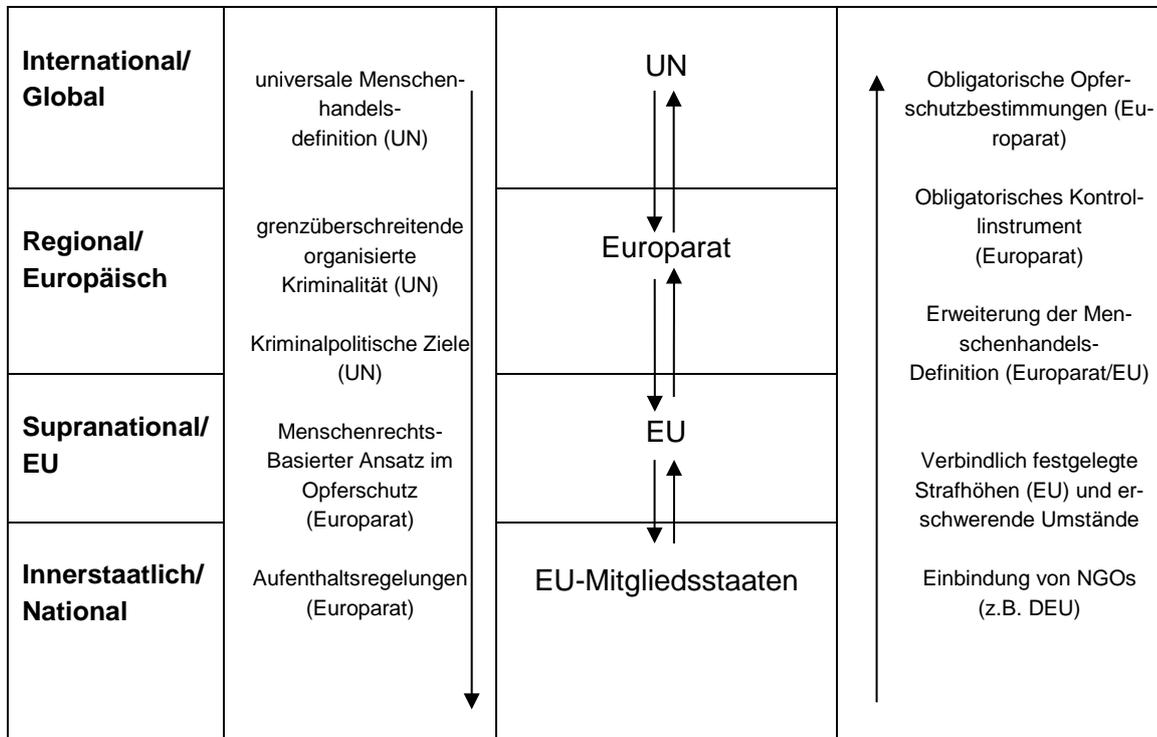
4.4 Mehrwert der Richtlinie

Der internationale Mehrwert der Richtlinie bestimmt sich im Vergleich mit dem Palermo-Protokoll vom 15. November 2000 und dem Europaratsübereinkommen vom 16. Mai 2005. Das von der UN verabschiedete Palermo-Protokoll verfolgte das Ziel, ein erstes Menschenhandelsdokument zu verabschieden und fokussierte sich auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. Mit einem gemeinsamen Straftatbestand sollte weltweit ein einheitliches Vorgehen abgesichert werden. Das Europaratsübereinkommen hob sich durch einen eigenständigen Menschenrechtsansatz ab; als Verfasser der EMRK vom 4. November 1950 hat der Europarat den Menschenhandel in erster Linie als Menschenrechtsverletzung klassifiziert und nicht als bloße Form der Organisierten Kriminalität behandelt. Mit obligatorischen Bestimmungen zum Opferschutz und zum Kontrollmechanismus setzte der Europarat ein opferorientiertes Novum, das der Richtlinie als Vorlage gedient hat. Die Richtlinie trägt vorrangig einen strafrechtlichen Charakter. Als Strafrechtsdokument der EU verfolgt es gemäß dem Vertrag von Lissabon und dem Stockholmer Programm das Ziel der Harmonisierung nationaler Strafrechtsvorschriften und der Verbesserung der strafrechtlichen Zusammenarbeit. Um dem Anspruch eines ganzheitlich kohärenten Ansatzes

gerecht zu werden, wurden Opferschutzbestimmungen allgemeiner Natur, Regelungen für das Strafrechtsverfahren sowie Präventionsmaßnahmen aufgenommen. Es bleibt somit grundsätzlich die Theorie der zwei Richtungen Strafrecht und Opferschutz erhalten, jedoch mit dem durch die Richtlinie begründeten Trend der Kombination beider Richtungen.

Zwischen den Bestimmungen der Richtlinie, des Palermo-Protokolls und des Europaratsübereinkommens ist ein „Trickle-down-Effekt“ zu beobachten, der erstmals 2007 von *Birgit Locher* beschrieben wurde. „International norms providing new normative frames are expected to ‘trickle down’ to the EU-level in a way that also acknowledges the fact that there might be feed-back-loops between the international and the regional level.“ (Locher 2007, S. 87). Dieser Mechanismus hat sich erweitert und zeigt sich insbesondere in der Menschenhandelsdefinition. Zunächst wandelte die Kommission diese ab und verzichtete auf den Organhandel im RB 2002/629/JI. Der Europarat übernahm hingegen die Definition aus dem Palermo-Protokoll und verzichtete auf das grenzüberschreitende Element im Rahmen der Organisierten Kriminalität. Die Europäische Kommission passte in ihrem Richtlinienentwurf nunmehr seine Menschenhandelsdefinition an und erweitert sie um Ausbeutungsformen, wie zum Beispiel die Ausnutzung von Betteltätigkeiten. Hingegen empfiehlt die UN in ihren zahlreichen Umsetzungsbegleitern (Toolkits) die Definition umfassend auszugestalten. Ebenso ist es beim Opferschutz, zu dem das Palermo-Protokoll fakultative Bestimmungen, der RB 2002/629/JI keine, das EÜK obligatorische und die Richtlinie nun detaillierte obligatorische Bestimmungen enthält. Die Richtlinie geht zudem über die allgemeine Sanktionsklausel mit der Vorgabe zu wirksamen, angemessenen und abschreckenden Strafen hinaus und verpflichtet seine Mitgliedsstaaten zu Höchststrafen von 5 und 10 Jahren. Die schemenhafte Beziehung ist in Abbildung 7 dargestellt.

Abbildung 7: Triple-Down-Effect und Feed-Back-Loops



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung und Weiterentwicklung an Locher, Birgit (2007)

Innerhalb der EU besteht der inhaltliche Mehrwert darin, dass sich die Richtlinie im Gegensatz zu ihren Vorgängern über einen ausschließlich repressiven Charakter hinaus entwickelt hat. Zudem haben der Verbindlichkeitscharakter sowie der Konkretisierungsgrad zugenommen. Mit der 1997 angenommenen Gemeinsamen Maßnahme forderte der Rat die Mitgliedsstaaten lediglich auf, die Strafvorschriften zu überprüfen und mit dem RB 2002/629/JI gab er ihnen ein Maßnahmenpaket zur Strafverfolgung auf. Die Richtlinie folgt hingegen erstmals der „3-P-Strategie“ und nimmt obligatorische Opferschutz- und Präventionsbestimmungen sowie einen Kontrollmechanismus auf. Die acht wichtigsten Neuerungen können hierbei wie folgt zusammengefasst werden:

- (1) Eine an den internationalen Standards angepasste Menschenhandelsdefinition,
- (2) Harmonisierte Strafen und Ausweitung der gerichtlichen Zuständigkeit,

- (3) Einführung der bedingten Straffreiheit für Opfer,
- (4) Verpflichtung zur Unterstützung und Betreuung von Opfer, auch im Strafverfahren,
- (5) Besondere Schutzmaßnahmen für Kinder,
- (6) Zusammenarbeit mit NGOs,
- (7) Verpflichtende Präventionsarbeit, inklusive Strafbarkeit Dritter („Freierstrafbarkeit“),
- (8) Nationale Berichtersteller als Kontrollmechanismus.

Unter diesen vielen Neuerungen sind jedoch auch einige kritikbedürftige Inhalte. Um der hohen Dunkelziffer und der undurchsichtigen Systematik der Datensammlung entgegenzuwirken, sollen die Mitgliedsstaaten Kontrollmechanismen wie den Nationalen Berichtersteller installieren. Es wurde jedoch keine Bestimmung zu den institutionellen Standards und u.a. zur Vergleichbarkeit der Daten (z.B. Kriterien oder Umfang) geschaffen, damit die zu fertigenden Berichte auch vergleichbar sind. Es

bleibt abzuwarten, ob dies durch den „EU-Anti-Trafficking-Coordinator“ mittels administrativer Vorgaben behoben werden kann. Der Aspekt der Aufnahme der NGO-Zusammenarbeit ist hingegen grundsätzlich begrüßenswert, jedoch bleibt der Finanzierungsaspekt außer Acht.

Mit der Richtlinie wurde wiederum ein Rechtsakt verabschiedet, der sich allein auf eine strafrechtliche Grundlage im AEUV stützt. Trotz eines angestrebten ganzheitlichen Strategieansatzes wurde kein allumfassendes Gesamtdokument von der Kommission vorgeschlagen, wie es 2005 beim Europaratsübereinkommen der Fall war. Es fehlen aufenthaltsrechtliche Bestimmungen, spezifische Vorgaben zur Opferidentifizierung, Ansätze zur Rückführung und Repatriierung. Der formale Mehrwert ist mithin schwer feststellbar. Die fehlenden Bestimmungen zum Aufenthaltsrecht und der Verweis auf die bestehende Richtlinie 2004/81/EG für den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zeigen dies beispielhaft. Hinzu kommen zahlreiche Mitteilungen der Kommission, Entschlüsse des Parlaments, Soft-law-Ansätze wie der Aktionsplan von 2005 oder das Maßnahmenorientierte Papier aus dem Jahre 2009, wodurch ein vielschichtiges Informationsgeflecht und eine undurchsichtige Rechtslage entstehen. In der derzeitigen Situation unterstützt die Richtlinie dies.

Im Vergleich der Richtlinie mit den bisherigen Rechtsakten lassen sich zahlreiche Wechselwirkungen, Überschneidungen und Verknüpfungen feststellen. Die Komplexität der Bekämpfungsmechanismen wird dadurch besonders deutlich. Jeder Rechtsakt ist jedoch innerhalb seines Kontextes zu bewerten und auszulegen. Die UN als Organisation zur Lösung internationaler Konflikte und zur Friedenssicherung und der Europarat als Garant der Demokratie, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit verfolgen den Menschenhandel aus ihrem jeweiligen Blickwinkel. Die EU strebt nach hiesigen Feststellungen durch die Menschenhandelspolitik eine Stärkung ihres Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts an. Vorteil der Richtlinie

ist es jedoch, dass sie verbindliche Bestimmungen enthält und die Mitgliedsstaaten zur Umsetzung verpflichtet sind. Zudem drohen den Mitgliedsstaaten im Falle der Nichtumsetzung Sanktionen.

5. Fazit und Ausblick

Mit der Verabschiedung der Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Opfer hat die Europäische Union samt ihren Mitgliedsstaaten ein Basisinstrument für ein effektives Vorgehen erhalten. Die Mitgliedsstaaten müssen die Richtlinie bis zum 6. April 2013 umgesetzt haben, ansonsten drohen Sanktionsmechanismen.

Auf Grundlage dessen, dass die Bekämpfung des Menschenhandels neben der Justiz- und Innenpolitik zahlreiche weitere Bereiche wie die Migrationspolitik, Entwicklungszusammenarbeit oder den Beschäftigungsbereich tangiert und zahlreiche NGOs, internationale, regionale, nationale und lokale Akteure auf dem Politikfeld arbeiten, ist die Gefahr groß, dass die gesetzten Ziele nicht erreicht werden. Um die Effizienz und Nachhaltigkeit zu fördern und Doppelungen bei den angrenzenden Bereichen sowie eine Flut von Rechtsdokumenten zu vermeiden, ist ein Koordinierungsinstrument erforderlich. Dem ist die Europäische Kommission nachgekommen und hat am 19. Juni 2012 „Die Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016“ veröffentlicht.⁸³ Übergeordnetes Ziel soll es sein, „den Schwerpunkt auf konkrete Maßnahmen zur Umsetzung und Durchführung der Richtlinie 2011/36/EU zu legen, die einen Mehrwert schaffen und die Arbeit ergänzen, die bereits von Regierungen, internationalen Organisationen sowie die Zivilgesellschaft innerhalb der EU und in Drittländern geleistet wurde.“⁸⁴ Um dieses Ziel zu erreichen hat die Kommission fünf Prioritäten zur Bekämpfung des Menschenhandels festgelegt:

1. Erkennung, Schutz und Unterstützung der Opfer des Menschenhandels
2. Verstärkung der Präventionsmaßnahmen gegen Menschenhandel

3. Verstärkung der strafrechtlichen Verfolgung der Menschenhändler
4. Verbesserung der Koordination und Kooperation zwischen den maßgeblichen Akteuren sowie Kohärenz der Politiken
5. Verbesserung der einschlägigen Kenntnisse und effiziente Reaktionen auf neu auftretende Probleme im Zusammenhang mit allen Formen des Menschenhandels.

Im Gesamtkomplex der Initiative gegen den Menschenhandel sollen viele unterschiedliche Elemente, Maßnahmen und Mechanismen entwickelt werden, so z.B. ein „Modell für einen grenzüberschreitenden EU-Verweismechanismus“ und „Leitlinien zur besseren Erkennung von Opfern des Menschenhandels“. Forschungsarbeiten zur Verringerung der Nachfrage nach Dienstleistungen und Gütern von Opfern des Menschenhandels sollen durchgeführt werden. Eine „Europäische Unternehmenskoalition gegen Menschenhandel“ und „nationale multidisziplinäre Strafverfolgungseinheiten im Bereich Menschenhandel“ sind zu bilden, eine Europol-Analyse zu polizeilichen Finanzermittlungen ist durchzuführen, von einem Pilotprojekt zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit entlang der Ostrouten, der Stärkung und formellen Einrichtung von Partnerschaften mit internationalen Organisationen, der Überprüfung bisheriger Menschenhandelsprojekte ist die Rede. Schließlich geht es um ein EU-weites Datenerhebungs- und -veröffentlichungssystem und eine Studie zur Rechtsprechung in allen Mitgliedsstaaten. All diese Maßnahmen verlangen dem „EU Anti-Trafficking-Coordinator“ ein erhöhtes Maß an Koordinierung, Leitung und Überwachung ab, damit dieses multikomplexe Vorhaben der EU bewältigt werden kann.

6. Endnoten

¹ ABL L 101/1 vom 15.4.2011

² Abkommen über Verwaltungsmaßregeln zur Gewährung wirksamen Schutzes gegen Mädchenhandel, RGBl. 1905, S.695

³ Konvention zur Unterdrückung des Menschenhandels und der Prostitution anderer vom 02.12.1949, A/RES/317 (IV)

⁴ Über den Sachverhalt wurde zahlreich in den Medien berichtet. Unter anderem im Hamburger Abendblatt am 16. April 2010 (<http://www.abendblatt.de/region/article1461384/Menschenhandel-Chinesische-Familienbande-schweigt.html>; 15.09.2012)

⁵ United Nations (General Assembly): Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography, A/RES/54/263 vom 25.05.2000

⁶ Zum Beispiel: Hofman (2002), S. 42f und Preising (2005), S. 46ff

⁷ KOM (2010)95 endgültig, Begründung, 1.2 Allgemeiner Kontext

⁸ Die statistische Erfassung zur Gewaltanwendung erfolgte nur bis 2004.

⁹ Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel – Arbeitspapier zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung im Deliktsbereich Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung

¹⁰ Im „Trafficking in persons report June 2009“ werden keine Zahlen genannt.

¹¹ UN Doc. A/RES/55/25. Das Zusatzprotokoll trat am 25.12.2003 in Kraft.

¹²

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en (15.09.2012)

¹³ Bei dem Palermo-Protokoll handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, der innerhalb der UN von verschiedenen Regierungsvertretern ausgehandelt wurde und auch als sekundäres Völkervertragsrecht bezeichnet wird. Es wird jedoch auch vertreten, dass es sich im Gegensatz zum Übereinkommen¹³ zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag, sondern um eine transnationale Kooperationsvereinbarung handelt.¹³ Unabhängig von der Bezeichnung hat das Dokument als multilaterales völkerrechtliches Instrumentarium den Nachteil, dass es keine zentrale Durchsetzungsgewalt und keine obligatorische Gerichtsbarkeit gibt, um die Umsetzung des Protokolls zu kontrollieren und eine fehlenden und mangelhafte Umsetzung zu sanktionieren.

¹⁴ Kritisch hierzu insbesondere UN/General Assembly(2000a): Note by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, the United Nations Children’s Fund and the International Organization for Migration on the draft protocols concerning migrant smuggling and trafficking in persons, UN Doc. A/AC.254/27 vom 08.02.2000; vgl. auch Follmar-Otto, Petra/Rabe, Heike (2009), S. 37; Demko, Daniela (2007), S. 11; Herz, Annette Louise (2005), S. 20; Kartusch,

Angelika (2003), S. 13; Post, Claudia (2008), S. 90, Follmar-Otto, Petra (2007): Menschenrechtliche Instrumente gegen Menschenhandel, S. 68

¹⁵ Abl. L 203 vom 01.08.2002

¹⁶ KOM (2002) 71 endgültig

¹⁷ Abl. L 261 vom 06.08.2004

¹⁸ Artikel 8 in KOM (2002) 71 endgültig

¹⁹ KOM (2002) 71 endgültig, S. 5f

²⁰ "Council of Europe Convention against Trafficking in Human Beings, Council of Europe Treaty Series No. 197"

²¹ vgl. Europarat: Status of Signature and Ratification of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings as of today, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Flags-sos_en.asp (01.08.2012) und <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=197&CM=8&DF=13/08/2010&CL=ENG> (01.08.2012)

²² vgl. Deutscher Bundestag: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/378/37842.html> (31.07.2012)

²³ vgl. Art 1 a), 5 Absatz 3 und 5, 10 Absatz 1, 3 und 4, 16 Absatz 7 und 17; vgl. Follmar-Otto, Petra/Rabe, Heike (2009), S. 38

²⁴ Opfer ist demnach jede natürliche Person, die dem Menschenhandel ausgesetzt ist.

²⁵ Europarat: http://www.coe.int/T/E/human_rights/trafficking/PDF_conv_197_trafficking_e.pdf (01.08.2012)

²⁶ vgl. Europarat: Report. Draft Council of Europe Convention on action against trafficking in human beings, COE Doc 10397 vom 17.01.2005, Nummer 16

²⁷ Europäische Kommission, KOM (96) 567 endgültig

²⁸ Weitere Bereiche sind die Entwicklungszusammenarbeit, Soziales und Beschäftigung, Migrationspolitik, Gleichstellung der Geschlechter, Kapazitätsaufbau und Nichtdiskriminierung.

²⁹ Abl. L 203 vom 01.08.2002

³⁰ Abl. L 261 vom 06.08.2004

³¹ Gemeinsame Maßnahme 97/154/JI betreffend die Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern, Abl. L 063 vom 04.03.1997

³² Abl. C 340 vom 10.11.1997, Artikel K.1,

³³ http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm (15.09.2012)

³⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0005+0+DOC+XML+V0//DE> (15.09.2012)

³⁵ Abl. C 53 vom 03.03.2005

³⁶ Abl. C 303 vom 14.12.2000, Artikel 5 Absatz 3

³⁷

<http://www.belgium.iom.int/STOPConference/Conference%20Papers/brudeclaration.pdf> (15.09.2012)

³⁸ Abl. L 079 vom 26.03.2003

³⁹ Commission Decision of 10 August 2011 on setting up the Group of Experts on Trafficking in Human Beings and repealing Decision 2007/675/EC; Abl. L 207/14 vom 12.8.2011

⁴⁰ Sachverständigengruppe Menschenhandel der Europäischen Kommission (2009a): Opinion No. 2/2009 of the Group of Experts on Trafficking in Human Beings set up by the European Commission on the Commission Proposal for a Council framework Decision on preventing trafficking in human beings, and protecting victims, repealing Framework Decision 2002/629/JHA (COM (2009)136final)

⁴¹ Abl. C 311 vom 09.12.2007

⁴² KOM (2006) 0367 endgültig

⁴³

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16031_de07.pdf (15.09..2012)

⁴⁴ KOM (2008) 55 endgültig

⁴⁵ Beschluss des Rates 2009/371/JI vom 06.04.2009, Abl. L 121 vom 15.09.2009

⁴⁶ Europol (2007): Trafficking in Human Beings in the European Union: A Europol Perspective; Europol (2008): Trafficking in Human Beings in the European Union: A Europol Perspective, Europol (2009): Trafficking in Human Beings in the European Union: A Europol Perspective

⁴⁷ Beschluss des Rates 2002/187/JI vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität, Abl. 063 vom 06.03.2002

⁴⁸ Abl. L 322 vom 12.12.1996

⁴⁹ Abl. L 186 vom 07.7.2001

⁵⁰ vgl. Europäische Kommission: Daphne-Broschüren: Aspekte und Erfahrungen im Bereich der Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen. Menschenhandel und wirtschaftliche Ausbeutung

⁵¹ Abl. L 34 vom 09.2.2000

⁵² Abl. L 143 vom 30.4.2004

⁵³ Abl. L 173 vom 03.07.2007

⁵⁴ Abl. L 203 vom 01.8.2002

⁵⁵ Rat der Europäischen Union: verabschiedete Fassung Dok. 11450/5/09 REV 5 LIMITE CRIMORG 103 JAIEX 49 RELEX 618 JAI 432 vom 19.11. 2009

⁵⁶ Dok. 15446/05 JAI 488 RELEX 741 vom 06.12.2005

⁵⁷ Dok. 15446/05 JAI 488 RELEX 741 vom 06.12.2005, S. 2

⁵⁸ Europäische Kommission: Bericht der Europäischen Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament auf der Grundlage von Artikel 10 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels, vom 02.05.2006, KOM (2006) 187 endgültig

⁵⁹ Europäische Kommission: Arbeitsunterlage der Kommission. Evaluierung und Überwachung der Umsetzung des EU-Plans über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels vom 17.10.2008, KOM (2008) 657 endgültig

⁶⁰ Europäische Kommission: Proposal for a Directive on preventing and combating trafficking in human beings and protecting victims, repealing Framework Decision 2002/629/JHA vom 29. März 2010, MEMO/10/108

⁶¹ Die nachfolgenden Zahlenangaben stammen aus der Arbeitsunterlage der Kommission KOM (2008) 657 endgültig

⁶² Die nachfolgenden Zahlenangaben stammen aus der Arbeitsunterlage der Kommission KOM (2008) 657 endgültig

⁶³ KOM (2009) 136 endgültig vom 25. März 2009

⁶⁴ ABL L 101 vom 15.4.2011

⁶⁵ RL 2011/36/EU; Erwägungsgrund 11

⁶⁶ ILO-Übereinkommen Nr. 29: Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit, Artikel 2 Nummer 1

⁶⁷ EGMR (2. Sektion), NJW 2007, 41 („Siliadin/Frankreich“)

⁶⁸ RL 2011/36/EU; Erwägungsgrund 11

⁶⁹ IOM (2002): Trafficking In Unaccompanied Minors In The European Union, 3.3 Exploitation of minors in the informal sector

⁷⁰ Rat der Europäischen Union (2002): Draft minutes to the 2423rd meeting of the Council of the European Union (Justice, Home Affairs and Civil Protection), Dok. 8308/02 PV/CONS 20, JAI 74, 25./26. April 2002, S. 14f

⁷¹ RL 2011/36/EU; Erwägungsgrund 14

⁷² RL 2011/36/EU; Erwägungsgrund 15

⁷³ Richtlinie 2004/81/EG vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer von Menschenhandel sind, oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren (ABL L 261 vom 06.08.2004)

⁷⁴ Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABL L 304 vom 30.09.2004)

⁷⁵ Rahmenbeschluss 2001/220/JI des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers in Strafverfahren (ABL L 082 vom 22.03.2001)

⁷⁶ RL 2011/36/EU, Erwägungsgrund 17

⁷⁷ vgl. Sozialwissenschaftliches Frauenforschungsinstitut Freiburg und Berlin (2010): Determinanten der Aussagebereitschaft von Opfern von Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung (Opferbefragung)

⁷⁸ RL 2011/36/EU Erwägungsgrund 25

⁷⁹ Im Rahmen der Prostitution wird dies als Freierstrafbarkeit bezeichnet. Im Folgenden wird der Begriff als Synonym auch für die Inanspruchnahme anderer „Ausbeutungsformen“ verwendet.

⁸⁰ ABL L 126 vom 30.06.2009

⁸¹ RL 2009/52/EG, Erwägungsgrund 16

⁸² RL 2011/36/EU, Erwägungsgrund 27

⁸³ COM(2012)286 final vom 19.06.2012

⁸⁴ COM(2012)286 final vom 19.06.2012, S. 5

7. Fragen zum Text

- Vergleichen Sie das Europaratsübereinkommen mit der Richtlinie 2011/36/EU auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede und zeigen Sie Gründe auf, warum die EU kein universelles Menschenhandelsdokument wie das des Europarats verabschiedet hat.
- Welchen Mehrwert bringt die Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels auf Ebene der EU?
- Welche konkreten Maßnahmen könnten weiter zur Bekämpfung des Frauenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ergriffen werden?
- Wäre es gerechtfertigt, Menschenhandelsopfern aus Drittstaaten ein unbefristetes Aufenthaltsrecht – unabhängig vom Strafverfahren – zu gewähren?
- Wie beurteilen Sie die neue Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016?

8. Links zum Text

<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_free-dom_security/fight_against_trafficking_in_human_beings/index_de.htm

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:DE:PDF>

<https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/trafficking-in-human-beings-in-the-european-union-2011.pdf>

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20100607ST075588+0+DOC+XML+V0//DE>

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/default_en.asp

<http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/index.html>

<http://www.ungift.org/knowledgehub/>

<http://www.osce.org/cthb>

[http://www.ilo.org/sapfl/Informationresources/LOPublications/WCMS_090356/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/sapfl/Informationresources/ILOPublications/WCMS_090356/lang--en/index.htm)

<http://www.childtrafficking.org/eng/about/project.html>

<http://www.kok-buero.de/>

<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung,did=73028.html>

http://www.bka.de/DE/ThemenABisZ/Forschung/eBookMH/eBookMH_node.html?nn=true

http://www.bka.de/nn_193360/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Menschenhandel/menschenhandel_node.html?nn=true

<http://bim.lbg.ac.at/de/menschenhandel>

<http://lastradainternational.org/>

<http://www.gaatw.org/>

9. Über die Autorin

Carolin Rama (geb. am 28. Februar 1985) hat im Rahmen des Studiengangs Europäisches Verwaltungsmanagement an der Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR) Berlin den Abschluss Master of Arts erworben. Die Masterarbeit „Die Bekämpfung des Menschenhandels – Analyse der rechtlichen Entwicklungen auf Ebene der EU“ wurde als beste Masterarbeit des Jahrgangs 2010 prämiert und mit der Politea-Medaille der HWR Berlin ausgezeichnet. Derzeit arbeitet sie als Projektmanagerin bei der Deutschen Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit (IRZ) in Bonn und betreut Projekte der Europäischen Union zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Der Beitrag gibt allein ihre persönliche Auffassung wieder.