

Konzeptentwurf für eine nationale Berichterstattungsstelle Menschenhandel und eine Koordinierungsstelle Menschenhandel: Im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Rabe, Heike

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rabe, H. (2016). *Konzeptentwurf für eine nationale Berichterstattungsstelle Menschenhandel und eine Koordinierungsstelle Menschenhandel: Im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*. (Expertise / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-48728-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Expertise

Konzeptentwurf für eine nationale Berichterstattungsstelle Menschenhandel und eine Koordinierungsstelle Menschenhandel

Im Auftrag des Bundesministeriums für Familie,
Senioren, Frauen und Jugend

Februar 2016

Inhalt

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Kurzzusammenfassung | 4 |
| 2 | Auftrag und Umsetzung | 6 |
| 3 | Ausgangslage | 8 |
| 3.1 | (Rechtliche) Anforderungen | 9 |
| 3.1.1 | Berichterstellerstellen | 9 |
| 3.1.2 | Koordinierungsstellen | 10 |
| 3.1.3 | Kooperation | 10 |
| 3.2 | Überblick über die bestehenden Strukturen in Deutschland | 11 |
| 3.2.1 | Berichterstattung | 11 |
| | Staatliche Stellen | 11 |
| | Nichtstaatliche Stellen | 14 |
| 3.2.2 | Vernetzungsstrukturen | 15 |
| 3.3 | Handlungsbedarf | 18 |
| 4 | Erfahrungen in ausgewählten europäischen Ländern | 19 |
| 4.1 | Überblick über die ausgewählten Stellen | 19 |
| 4.2 | Berichterstellerstellen | 22 |
| 4.2.1 | Rahmenbedingungen und Grundlagen | 22 |
| 4.2.2 | Ausgestaltung und Besetzung | 25 |
| 4.2.3 | Aufgaben, Aktivitäten und Befugnisse Aufgaben, Aktivitäten | 27 |
| | Befugnisse | 35 |
| 4.3 | Koordinierungsmechanismus | 36 |
| 4.3.1 | Grundlagen | 37 |
| 4.3.2 | Struktur Arbeitsweise und Besetzung | 37 |
| 4.3.3 | Ausgewählte Koordinierungsmechanismen | 40 |
| 5 | Konzepte von Berichterstattung /Monitoring | 45 |
| 5.1 | Mandat und Aufgaben | 45 |
| 5.1.1 | Stellen innerhalb der Exekutive | 45 |
| 5.1.2 | Stellen außerhalb der Exekutive | 47 |
| 5.2 | Grundlagen und Ausgestaltung der Stellen | 48 |
| 5.2.1 | Stellen innerhalb der Exekutive | 48 |
| 5.2.2 | Stellen außerhalb der Exekutive | 51 |
| 5.3 | Befugnisse | 52 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 6 | Eckpunkte für eine Berichterstattungsstelle und eine Koordinierungsstelle Menschenhandel | 53 |
| 6.1 | Berichterstattung | 54 |
| 6.1.1 | Breites, rechtefokussiertes Mandat | 54 |
| 6.1.2 | Charakter der Stelle zwischen den Polen Datensammlung und Forschung | 55 |
| 6.1.3 | Aufgaben | 56 |
| 6.1.4 | Gesetzlich verankerte Befugnisse | 60 |
| 6.1.5 | Eine gesetzliche Ausgestaltung und Anbindung, die die Unabhängigkeit der Arbeit gewährleistet | 60 |
| 6.2 | Anforderungen an einen Koordinierungsmechanismus | 62 |
| 6.3 | Beteiligung der Zivilgesellschaft | 65 |
| 6.4 | Verschränkung der Berichterstattungsstelle/ Koordinierungsmechanismus / Kooperationspartner_innen | 66 |
| 6.5 | Datensammlung | 66 |
| 7 | Ausblick | 69 |

1 Kurzzusammenfassung

Die EU-Richtlinie 2011/36/EU¹ gegen Menschenhandel und das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung von Menschenhandel² enthalten rechtliche Vorgaben zur Einrichtung einer nationalen Berichterstattungsstelle Menschenhandel sowie einer Stelle zur Koordinierung aller staatlichen Maßnahmen in diesem Bereich. Diese Vorgaben hat Deutschland bisher noch nicht vollständig umgesetzt.

In der vorliegenden Expertise hat das Deutsche Institut für Menschenrechte im Auftrag des BMFSFJ Vorschläge für den Aufbau entsprechender Stellen in Deutschland entwickelt. Grundlage der im folgenden vorgeschlagenen Eckpunkte für die Ausgestaltung der Stellen war die Auswertung von Erfahrungen ausgewählter europäischer Berichterstattungsstellen- und Koordinierungsstellen gegen Menschenhandel sowie nationaler Stellen mit Berichterstattungs- beziehungsweise Monitoringfunktionen.

Berichterstattung

Artikel 19 der EU-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten eine Berichterstattungsstelle Menschenhandel einzurichten. Sie hat die Aufgabe, Daten im Bereich Menschenhandel zu sammeln, Tendenzen zu bewerten, die Ergebnisse der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu beurteilen und regelmäßig darüber zu berichten. Menschenhandel in Sinne der Richtlinie schließt neben der sexuellen Ausbeutung und der Arbeitsausbeutung auch weitere Formen des Menschenhandels wie den zum Zweck des Organhandels oder auch Kinderhandel ein. Entsprechend der Ziele der Richtlinie muss die Berichterstattung alle Formen von Menschenhandel sowie die Bereiche Prävention, Strafverfolgung sowie Opferrechte umfassen. Die Sammlung der dazu erforderlichen Daten ist in enger Zusammenarbeit mit der im Bereich Menschenhandel tätigen Zivilgesellschaft zu organisieren. Darüber hinaus gibt es keine weiteren rechtlichen Vorgaben und die Staaten haben Spielraum bei der Umsetzung.

Der Überblick über die bestehenden Strukturen in Bezug auf Menschenhandel zeigt, dass es derzeit in Deutschland keine Berichterstattung gibt, die die rechtlichen Vorgaben aus der EU-Richtlinie erfüllt. Der Schwerpunkt der vorhandenen Datenerfassung liegt mit dem jährlichen Lagebild des Bundeskriminalamtes und der Rechtspflegestatistik auf der Strafverfolgung. Daten aus Beratungsstellen gegen Menschenhandel oder Daten aus staatlichen Stellen über die Durchsetzung der Rechte Betroffenen werden bisher nicht systematisch erhoben. Rechtliche oder politische Maßnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel werden bisher nicht regelmäßig auf ihre Wirksamkeit überprüft.

Dementsprechend muss eine Berichterstattungsstelle geschaffen werden, die ein breites und flexibles Mandat, Zugang zu Daten sowie Anhörungsrechte in Bezug auf Gesetzes- oder Verordnungsvorhaben mit Bezug zu Menschenhandel erhält. Die im Rahmen der Expertise erhobenen Erfahrungen aus anderen Ländern haben gezeigt, dass es für die Effektivität der Arbeit wichtig ist, ihr Mandat, die Aufgaben und Befugnisse in einer gesetzlichen Grundlage festzuschreiben. Insbesondere aufgrund

¹ Richtlinie 2011/36/EU vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates.

² Europarat, Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung von Menschenhandel (2005), Warschau, 16.5.2005, CETS Nr. 197.

des derzeit fehlenden Wissens über die Wirkung von Maßnahmen und Gesetzen sollte die Berichterstellerstelle als Stelle konzipiert werden, die eigene Forschung durchführt oder vergibt. Hierüber würde ein deutlicher Mehrwert für die Arbeit von Regierung, Parlament und Zivilgesellschaft generiert werden. Die Stelle legt alle vier Jahre der Regierung einen wissenschaftlichen Bericht mit Empfehlungen vor. Parallel dazu erarbeitet sie jährlich einen kurzen Bericht, der fortlaufend statistische Daten und den Umsetzungsstand der Empfehlungen abbildet. Zusätzlich ermöglichen kurze Positionspapiere es der Stelle, auch anlassbezogen und passgenau auf politische Prozesse zu reagieren. Die befragten Berichtersteller_innen sowie internationale Organisationen wie die OSZE betonen stark die Bedeutung der Unabhängigkeit für die Arbeit von Berichterstellerstellen, insbesondere für den Kernbereich der Berichterstattung – die Bewertung staatlichen Handelns gegen Menschenhandel. Die Unabhängigkeit sollte über eine Verortung der Stelle außerhalb der Bundesverwaltung, wie z. B. bei einer wissenschaftlich ausgerichteten Institution gewährleistet werden; oder sie sollte, bei Anbindung an die Bundesverwaltung, über eine weitest gehende Beschränkung der Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht abgesichert sein. Ein vollständiger Ausschluss der Aufsicht ist nicht möglich bei einer Ressortanbindung, durchaus aber bei einer Ausgestaltung der Stelle als oberste Bundesbehörde, die nur der parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle unterstellt werden kann.

Koordinierung

Zusätzlich ist zu gewährleisten, dass die politischen Konzepte und Tätigkeiten der Behörden und anderer öffentlicher Stellen bei der Bekämpfung des Menschenhandels koordiniert werden. Dies kann durch die Errichtung von Koordinierungsstellen erfolgen, Artikel 29 Abs. 2 der Europaratskonvention.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel unter der Federführung des BMFSFJ, die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung unter Federführung des BMAS sowie zum Aspekt Handel mit und Ausbeutung von Kindern die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung erfüllen derzeit wichtige Funktionen, wie den Austausch und die Vernetzung der Ministerien sowie der weiteren unterschiedlichen staatlichen und nicht-staatlichen Akteure, und sind damit im Schwerpunkt Fachgremien. Die Mitglieder, die Ministerien vertreten, haben kein Mandat, für ihre Ressorts zu handeln. Maßnahmen innerhalb der Bundesregierung werden auf der Grundlage der Gemeinsamen Geschäftsordnung des Bundestages abgestimmt. Eine eigens für die Koordinierung der Regierungstätigkeiten im Bereich Menschenhandel bestellte Arbeitsstruktur fehlt somit.

Die meisten untersuchten europäischen Länder bezeichnen es als die größte Herausforderung, ein Koordinierungsgefüge zu schaffen, das Entscheidungsgewalt hat und Maßnahmen beschließen sowie deren Umsetzung nachhalten kann. Aus diesem Grund ist die Funktion in fast allen Ländern auf mehrere Organe verteilt: (1) Es gibt ein höherrangig besetztes Gremium, das die Rückbindung an die politische Entscheidungsebene sichern soll, wie z.B. eine Staatssekretärsrunde, (2) ein flankierendes Gremium, das in ständigen Arbeitsgruppen fachliche Positionen erarbeitet und die Sitzungen der Entscheidungsebene vorbereitet, (3) sowie eine Koordinierungsstelle bei dem für die Funktion federführenden Ressort, die die Arbeit der anderen Gremien ermöglicht durch Steuerung, Sitzungsorganisation, Vorbereitung inhaltlicher Positionen etc.

Daher empfiehlt es sich, auch bei dem Aufbau des Koordinierungsmechanismus³ in Deutschland dieser Grundentscheidung für eine Mehrgliedrigkeit zu folgen. Aus fachlichen Erwägungen, aufgrund bereits bestehender Zuständigkeiten für das Thema Menschenhandel (sexuelle Ausbeutung, Kinderhandel) sowie der Federführung für die völkerrechtlichen Instrumente gegen Menschenhandel liegt eine Federführung für die Gesamtkoordinierung beim BMFSFJ nahe. Das Mandat des Koordinierungsgefüges sollte spiegelbildlich zu dem der Berichterstattung sein. Dies setzt eine Einbindung des BMJV, BMI, BMF, BMFSFJ, AA, BMAS, BMG sowie von Vertreter_innen der Länder über die Fachministerkonferenzen voraus.

Beteiligung der Zivilgesellschaft

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft ist rechtlich vorgegeben und fachlich notwendig. Sie gewährleistet die Anbindung der Arbeit von Berichterstattung und Koordinierung an die Praxis und stellt so sicher, dass die Perspektive und Bedarfe der Betroffenen bei der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen berücksichtigt werden können. Darüber hinaus verfügen die Zivilgesellschaft und hier insbesondere die Beratungsstellen gegen Menschenhandel über Daten, die unverzichtbar sind für eine zukünftige Berichterstattung zu Menschenhandel, die ein vollständiges Bild über Menschenhandel in Deutschland abbildet.

Vertreter_innen der Zivilgesellschaft sollten in dem Fachgremium des Koordinierungsgefüges und in einem Beirat zur Berichterstattung vertreten sein. Es bietet sich an, die Beteiligung entsprechend der zu bearbeitenden Themen zu organisieren.

2 Auftrag und Umsetzung

Aus der EU-Richtlinie 2011/36/EU³ gegen Menschenhandel und dem Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung von Menschenhandel⁴ ergeben sich rechtliche Vorgaben für Deutschland zur Einrichtung einer nationalen Berichterstattung Menschenhandel sowie einer Stelle zur Koordinierung aller staatlichen Maßnahmen in diesem Bereich. Ziel der vorliegenden Expertise ist es, im Rahmen dieser rechtlichen Vorgaben Anforderungen und Umsetzungsmodelle für entsprechende Stellen in Deutschland zu erarbeiten. Hierzu hat das Deutsche Institut für Menschenrechte eine Expertise erstellt und auf der Grundlage eines Vergleiches bestehender europäischer Stellen Eckpunkte für eine Berichterstattungs- und Koordinierungsstelle erarbeitet. Der Wissensstand entspricht überwiegend der Situation im April 2015. Anfang 2016 ist eine punktuelle Aktualisierung erfolgt.

Datenerhebung

Zur Erstellung der Expertise wurden in einem ersten Schritt die Erfahrungen bereits bestehender europäischer Berichterstattungsstellen zu Menschenhandel in den Niederlanden⁵, Belgien⁶, Finnland⁷, Portugal⁸, Schweden⁹, Rumänien¹⁰ auf der

³ Richtlinie 2011/36/EU vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates.

⁴ Europarat, Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung von Menschenhandel (2005), Warschau, 16.5.2005, CETS Nr. 197.

⁵ <http://www.dutchrapporteur.nl/>

⁶ <http://www.diversitybelgium.be/human-trafficking>

⁷ http://www.ofm.fi/en/trafficking_in_human_beings/rapporteur_on_trafficking_in_human_beings

⁸ <http://www.cig.gov.pt/>

⁹ <http://polisen.se/en/Languages/Service/Publications/Trafficking/>

¹⁰ <http://anitp.mira.gov.ro/en/>

Grundlage bereits vorliegender Abfragen¹¹, Selbstdarstellungen und anderen Informationen ausgewertet. Die vier erstgenannten Länder wurden dann für eine vertiefte Befragung ausgewählt und deren Berichterstellerstellen im Rahmen von leitfadengestützten Interviews zu den Themenkomplexen Mandat, Kooperation, Koordinierung, Datenerhebung und Berichtslegung der Berichterstellerstelle sowie zur Ausgestaltung der Koordinierungsstruktur telefonisch befragt. Darüber hinaus wurden in den Niederlanden und Finnland vereinzelte Kooperationspartner_innen der Berichterstellerstellen befragt, um eine weitere Perspektive auf ausgewählte Fragestellungen zu erhalten. Flankierend dazu wurden punktuell die Berichte des unabhängigen Expert_innenausschusses zur Überwachung der Einhaltung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel (GRETA), sowie die eigenen Jahresberichte der Berichterstellerstellen ausgewertet.

Daran hat sich eine Desktoprecherche und die Auswertung von gesetzlichen Grundlagen in Bezug auf den Auftrag, die Ausgestaltung und die Aufgaben von Stellen, die Berichterstattungs- oder Koordinierungsfunktionen zu anderen Themenfeldern in Deutschland wahrnehmen, angeschlossen. Hierbei handelte es sich zum einen um Stellen, die innerhalb der Exekutive angesiedelt sind: der „focal point“ zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im BMAS, der Unabhängige Beauftragte für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs (UBSKM) und die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) im BMFSFJ, die Beauftragte für Datenschutz als eigenständige oberste Bundesbehörde sowie die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration als Staatsministerin im Bundeskanzleramt.

Zum anderen handelt es sich um die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, die organisatorisch an der Kriminologischen Zentralstelle e.V. (KrimZ) angesiedelt ist und die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), eine Abteilung des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Beide erfüllen außerhalb der Bundesverwaltung eine Berichterstattungs-/Monitoringfunktion. Zur Vertiefung einzelner Fragestellungen wurden darauf aufbauend Interviews mit Vertreter_innen des BMAS focal points, der Monitoring-Stelle zur UN-BRK, dem Büro des USBKM, sowie dem für die Erstellung des Armuts- und Reichtumsberichts zuständigen Referat Ia2 des BMAS leitfadengestützte Interviews geführt.

Der Wissensstand über Entwicklungen im Bereich der regionalen Strukturen gegen Menschenhandel sowie Kinderhandel wurde im Rahmen einer telefonischen Abfrage und von Interviews aktualisiert.

Grenzen der Aussagekraft der Daten

Um einen vertieften Einblick in die Arbeitsweise anderer europäischer Berichterstellerstellen, ihre Aufgaben und ihre Verankerung in dem jeweiligen nationalen Gesamtgefüge gegen Menschenhandel zu erlangen, wurden im Schwerpunkt Interviews mit den Berichtersteller_innen geführt. Da diese ganz überwiegend in die Exekutive eingebunden sind, liegt hier auch der Schwerpunkt der Daten, und es können nur begrenzt Aussagen getroffen werden über die Möglichkeiten der Berichterstattung durch nichtstaatliche, wissenschaftsorientierte Einrichtungen.

¹¹ So zum Beispiel eine 2013 aktualisierte Synopse von Berichterstellerstellen des KOK e.V.: http://www.kok-buero.de/uploads/media/Aktualisierte_UEbersicht_NREM_2013.pdf

Die Darstellung der nationalen Stellen, die eine Berichterstatterfunktion in anderen Themenfeldern wahrnehmen, beruht überwiegend auf dem Vergleich gesetzlicher Regelungen. Die praktische Umsetzung der Regelungen – etwa im Hinblick auf die tatsächliche Ausübung von Befugnissen - wurde nicht untersucht, da der Schwerpunkt der Interviews auf der Arbeit der europäischen Berichterstatterstellen lag.

Die Daten lassen keine Aussagen darüber zu, inwieweit die Ausgestaltung von Berichterstatterstellen zu Menschenhandel Auswirkungen auf die Wirksamkeit ihrer Arbeit hat oder ob ihre Arbeit einen Mehrwert in der Arbeit gegen Menschenhandel generiert. Dies hängt auch von einer Gemengelage an Kontextfaktoren ab, die im Rahmen des Auftrages nicht erhoben werden konnten und die auch nur bedingt auf die deutsche Situation übertragbar wären. So kann zum Beispiel eine aktuelle politische Aufmerksamkeit auf das Thema Menschenhandel die Bedeutung der Arbeit der Berichterstatterin befördern und eine hohe Akzeptanz ihrer Empfehlungen bewirken. In Ländern mit einer schwachen Gesetzeslage gegen Menschenhandel können bereits Basisempfehlungen einer Berichterstatterstelle einen Anstoß zur Veränderung geben. Auch ein hohes Maß an politischer Verpflichtung zur Umsetzung von konkreten Maßnahmen gegen Menschenhandel über einen Aktionsplan oder einen Koalitionsvertrag kann ganz unabhängig von der Arbeit einer Berichterstatterstelle Veränderung bewirken. Wie und für wessen Arbeit die Berichterstattung einen Mehrwert generiert, hängt darüber hinaus maßgeblich von dem Entwicklungs- und Wissensstand einer nationalen Infrastruktur gegen Menschenhandel ab. Hat ein Land einen eher geringen Wissensstand, werden einfache Berichte, die auf die Beschreibung von Status Quo und Entwicklungen fokussieren, bereits einen Mehrwert darstellen. Je höher der Wissensstand ist, desto mehr müssen Berichte auch auf die Untersuchung von Nutzen und Wirkung von Gesetzen und Maßnahmen abzielen.

3 Ausgangslage

Derzeit gibt es in Deutschland weder eine Berichterstatter- noch eine Koordinierungsstelle Menschenhandel, die in Erfüllung der rechtlichen Vorgaben aus der EU-Richtlinie und der Europaratskonvention eingerichtet wurden. Das BMFSFJ und das BMI nehmen unter Einbindung der weiteren betroffenen Ressorts Elemente von Berichterstattung und Koordinierung gegenüber der EU und dem Europarat wahr. Diese Form der Aufgabenwahrnehmung ist jedoch nicht strukturell verankert und auf eine gewisse Vorläufigkeit ausgelegt.

Es besteht somit die Möglichkeit, ein aufeinander abgestimmtes System von Koordinierung und Berichterstattung Menschenhandel aufzubauen. Dies bietet die Chance, den Wissensstand über alle Formen des Menschenhandels in Deutschland systematisch zu erhöhen und so aufeinander abgestimmte, effektive Maßnahmen zur Verbesserung der Strafverfolgung und der Stärkung des Opferschutzes sowie der Opferrechte zu ergreifen. Eine regelmäßige Berichterstattung ermöglicht es, Entwicklungen zu messen. Sie kann Gesetze und Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit überprüfen. Eine umfassende Berichterstattung kann Informationen und Daten aus den Arbeitsbereichen der Behörden und Gerichte mit denen der Beratung von Betroffenen zusammenführen und so Zusammenhänge und Schutzlücken feststellen.

Eine Bundeskoordinierungsstelle kann auf der Grundlage der Arbeit der Berichterstatterstelle sowie über die Integration der praktischen Erfahrungen von

Fachberatungsstellen, Polizei, Justiz und anderen Akteuren an der Basis praxisrelevante und passgenaue Gesetze, Maßnahmen und Strategien gegen Menschenhandel auf der Bundesebene befördern und deren Umsetzung nachhalten. Sie kann über die Einbindung der Länder einen wechselseitigen Wissensaustausch zwischen Bund und Ländern institutionalisieren sowie einen Informationstransfer zwischen den Ländern unterstützen.

3.1 (Rechtliche) Anforderungen

3.1.1 Berichterstellerstellen

Nach Artikel 19 Satz 1 der Richtlinie 2011/36/EU sind die Staaten verpflichtet, nationale Berichtersteller oder gleichwertige Mechanismen einzuführen. Aufgaben dieser Stellen sind die Bewertung von Entwicklungen im Bereich von Menschenhandel, die Messung von Ergebnissen bei der Bekämpfung von Menschenhandel sowie die Berichterstattung. Die Richtlinie verpflichtet die Staaten, die Sammlung statistischer Daten in enger Zusammenarbeit mit der im Bereich Menschenhandel tätigen Zivilgesellschaft zu organisieren. Ziffer 27 der Erwägungsgründe der Richtlinie gewährt den Staaten einen weiten Beurteilungsspielraum bei der Entwicklung einer Berichterstellerstelle. Dieser wird über Ziffer 7 konkretisiert, die ein „integriertes, ganzheitliches und menschenrechtsbasiertes Vorgehen“ bei der Bekämpfung von Menschenhandel vorgibt und als vorrangige Ziele der Richtlinie gleichrangig die Prävention, Strafverfolgung sowie den Schutz der Rechte der Opfer festlegt.

Artikel 20 der Richtlinie sieht zudem vor, dass die Mitgliedstaaten einem europäischen Koordinator zur Bekämpfung des Menschenhandels regelmäßig Informationen für die Berichterstattung der EU-Kommission übermitteln.

Aus der Europaratskonvention gegen Menschenhandel geht keine Verpflichtung zur Errichtung einer Berichterstellerstelle hervor. Artikel 29 Absatz 4 verpflichtet die Staaten lediglich, eine solche Errichtung zu „erwägen“. Die Staaten müssen sich also nach Treu und Glauben mit der Einführung einer solchen Stelle auseinandersetzen. Der erläuternde Bericht zur Konvention weist in Ziffer 298 beispielhaft auf die niederländische Berichterstellerstelle hin. Diese sei unabhängig, verfüge über eigenes Personal sowie Zugang zu allen relevanten Informationen und erstatte jährlich Bericht an das Parlament.

Über die rechtlichen Vorgaben hinaus, gehen die Empfehlungen verschiedener internationaler Organisationen und Einrichtungen, die langjährig gegen Menschenhandel arbeiten, wie zum Beispiel die OSCE, ILO oder UNICEF.¹² Sie empfehlen den Staaten die Errichtung von Berichterstellerstellen, die mit einem breiten Mandat beauftragt sind, das alle Formen von Menschenhandel umfasst und die in der Lage sind, unabhängig von der Regierung auf der Grundlage qualitativer und quantitativer Daten regelmäßig an Regierung und Parlament Bericht zu erstatten. Dies setzt voraus, dass sie Zugang zu allen Informationen haben, die sie benötigen und dass sie über eine ausreichende Finanzierung verfügen. Die Berichterstellerstellen sollen auf der Grundlage wissenschaftlicher Bewertung staatlichen Handelns und auf der Grundlage von Konsultationen mit der

¹² OSCE-Aktionsplan vom 24.07.2003, <http://www.osce.org/actionplan>; Alliance Statement on National Rapporteur or Equivalent Mechanism 2008 of OSCE/ODHIR, UNICEF, UNIFEM, ICMPD, IOM, ILO, Interpol, Dutch National Rapporteur, Nexus Institute, Anti-Slavery International, ECPAT, La Strada International, Terre des Hommes International Federation, Save the Children on behalf of the AECT (Alliance Expert Coordination Team).

Zivilgesellschaft Empfehlungen aussprechen, die sich sowohl auf die Bekämpfung von Menschenhandel und die Rechte der Opfer beziehen als auch weitere Kontextthemen wie zum Beispiel Migration, Kinderschutz oder Ausbeutung umfassen.

3.1.2 Koordinierungsstellen

Nach Artikel 29 Absatz 2 der Europaratskonvention sind die Staaten verpflichtet, ihre Strategien, Tätigkeiten und Maßnahmen bei der Bekämpfung des Menschenhandels zu koordinieren. Sie können dazu gegebenenfalls Koordinierungsstellen einrichten. Klare Vorgaben zur Ausgestaltung lassen sich dem Übereinkommen nicht entnehmen, so dass den Staaten ein breiter Beurteilungsspielraum zusteht. Diesen Spielraum hat der überwachende Ausschuss der Konvention, GRETA¹³, im Rahmen seines Monitorings mittlerweile weiter konkretisiert. Dabei hat er sich nicht auf ein bestimmtes Modell festgelegt. Es lassen sich aber folgende Kriterien in Bezug auf die Koordinierungsmechanismen herausarbeiten, die der Ausschuss in Berichten zum Teil wiederholt hervorgehoben hat:

- Anbindung des Mechanismus an die Regierungsspitze
- Beteiligung aller mit der Bekämpfung von Menschenhandel befassten Ministerien
- Multidisziplinäre Zusammensetzung des Gremiums
- Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen
- Form der Zweiteilung des Mechanismus in ein politisch besetztes Entscheidungsgremium für Grundsatzfragen und strategische Kooperation und ein Sekretariat oder Ausschuss für die fachliche Arbeit
- geeignetes Maß an Autorität, ein klares Mandat und angemessene Ressourcen, um Koordination von Regierungshandeln leisten zu können
- Koordination sowohl auf der horizontalen Ebene als auch zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen, um ein vollständiges und kohärentes Handeln bei der Bekämpfung von Menschenhandel insbesondere in den Bereichen Kinderhandel und Arbeitsausbeutung sicherzustellen.

3.1.3 Kooperation

Die Europaratskonvention sieht an verschiedenen Stellen Vorgaben zur Kooperation der verschiedenen mit Menschenhandel befassten staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen und Organisationen vor. Auch hier lassen sich Faktoren herausarbeiten, die der Expertenausschuss in seinen Staatenberichten¹⁴ zur Überwachung der Konvention als wichtig für die Erfüllung der Staatenpflichten aus der Konvention betont hat:

- Formalisierung von Kommunikationswegen und Kooperationsstrukturen durch Kooperationsvereinbarungen sowie die regelmäßige Evaluation der Anwendung dieser Vereinbarungen
- systematische Einbeziehung der föderalen Ebene durch die Beteiligung aller Regionen und die Verstärkung der Koordination und Kooperation zwischen Bundesregierung und Länderregierungen
- Einbeziehung von Forschungseinrichtungen, um kontinuierlich umfassendes Wissen über die Entwicklung von Menschenhandel, insbesondere über neue Formen von Menschenhandel (wie beispielsweise erzwungenes Betteln) sowie Ziel- und Betroffenengruppen (hier insbesondere Kinder) zu erlangen

¹³ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Monitoring/GRETA_en.asp

¹⁴ Siehe hierzu: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Publications/Evaluations_en.asp

- institutionelle Trennung und klare Kompetenzverteilung zwischen der Koordinierungs- und der Berichterstattungsstelle.

3.2 Überblick über die bestehenden Strukturen in Deutschland

3.2.1 Berichterstattung

Es gibt in Deutschland derzeit keine regelmäßige und umfassende Berichterstattung über das Phänomen Menschenhandel. Öffentlich zugängliche Statistiken weisen Daten zur Strafverfolgung in den Bereichen der §§ 232 (Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung), 233 (Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung), 236 (Kinderhandel) StGB mit einem Schwerpunkt auf den Ermittlungsverfahren im Bereich der §§ 232, 233 StGB aus. Darüber hinaus gibt es veröffentlichte Jahresberichte von Beratungsstellen, die Betroffene von Menschenhandel unterstützen.

Bisher wurde kein Gesamtkonzept erstellt, welche Daten mit welcher Methode durch welche Stellen erhoben werden sollten, um Entwicklungen und die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen im Bereich Menschenhandel sinnvoll messen und abbilden zu können.

Angesichts dieser Lücken hat die unabhängige Expert_innengruppe zur Überwachung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel (GRETA) Deutschland 2015 empfohlen: Die zuständigen Behörden sollten ein einheitliches Datenerfassungssystem errichten, über das aggregierte Daten zu Geschlecht, Alter und Art der Ausbeutung im Bereich Menschenhandel generiert werden können. Insbesondere soll hierbei auch die Umsetzung der Betroffenenrechte wie beispielsweise Entschädigung mit erfasst werden.¹⁵

Staatliche Stellen

Stand der Datenerhebung

Seit 1999 erstellt das Bundeskriminalamt (BKA) auf der Grundlage der polizeilichen Kriminalstatistiken jährlich ein Lagebild Menschenhandel und veröffentlicht eine pressefreie Kurzversion.¹⁶ Darin sind seit 2005¹⁷ die abgeschlossenen Ermittlungsverfahren, die Tatverdächtigen (Zahl, Geschlecht, Nationalität, Altersstruktur), die Opfer (Zahl, Geschlecht, Nationalität, Altersstruktur), die Umstände der Anwerbung etc. im Rahmen von Ermittlungsverfahren wegen §§ 232, 233 StGB dargestellt. Der Bereich Kinderhandel wird bisher nur über die Ausweisung des Alters der Betroffenen abgedeckt. Aufgrund der ausstehenden Umsetzung der EU-Richtlinie 2011/36/EU, die die Mitgliedstaaten über Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 3 verpflichtet, weitere Facetten des Menschenhandels wie den Menschenhandel zum Zweck des Organhandels, des erzwungenen Bettelns oder der Ausbeutung von Straftaten unter Strafe zu stellen, sind diese Phänomene bisher nicht im Strafgesetzbuch als Menschenhandel abgebildet und sind somit auch keine Erhebungsgrößen in den Strafverfolgungsstatistiken. Aktuell ist eine Erweiterung des Lagebildes in Vorbereitung. Eine Bund-Länder-Projekt-Gruppe "Kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Minderjährigen" hat in ihrem Bericht vorgeschlagen, das Bundeslagebild Menschenhandel umzustrukturieren, um den Anforderungen der EU-

¹⁵ Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (2015): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany, GRETA(2015)10, Rz. 85.

¹⁶ http://www.bka.de/nn_231620/DE/ThemenABisZ/Deliktsbereiche/Menschenhandel/Lagebilder/lagebilder__node.html?__nnn=true

¹⁷ Davor war das Lagebild eine Polizeieingangsstatisik; dadurch unterschieden sich die Zahlen von der PKS, die eine Polizeiausgangsstatisik ist.

Richtlinie 2011/36/EU gerecht zu werden. Demnach sollen künftig die zu ergänzenden Delikte (Ausnutzung strafbarer Handlungen, der Bettelei und der Organentnahme) mit in das Lagebild integriert und die Situation von Betroffenen unter 18 Jahren detaillierter abgebildet werden.

Die Strafgerichte erheben Daten in Bezug auf die Strafverfahren im Bereich Menschenhandel, die zum Teil über das statistische Bundesamt jährlich in fortlaufenden Fachserien zusammengeführt werden.¹⁸ Hierin sind unter anderem die Zahl der Abgeurteilten und Verurteilten im Deliktsbereich Menschenhandel, Höhe der Strafen etc. erfasst. Daten in Bezug auf die Betroffenenrechte, wie zum Beispiel die Nebenklage, Adhäsionsverfahren oder Schadenersatzzahlungen werden nicht erhoben. Die Darstellung der polizeilichen Daten und die der Gerichte sind in den unterschiedlichen Statistiken nicht aufeinander abgestimmt, so dass zum Beispiel derzeit die Entwicklung der Verfahren im Verlauf der Bearbeitung durch die Polizei, die Staatsanwaltschaft und das Gericht nicht abgebildet wird. Die Umstellung der Statistiken auf eine sogenannte Verlaufsstatistik ist immer wieder Gegenstand von Diskussionen. Die Umsetzung ist aber unklar.

Angrenzende Delikte, die schwere Formen von Ausbeutung unter Strafe stellen und die in der Praxis Überschneidungen zu Menschenhandel aufweisen, werden nur zum Teil in der Bundesjustizstatistik geführt wie §§ 180a (Ausbeutung von Prostituierten) und 181a (Zuhälterei) StGB. Verstöße gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz und das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz werden nur als Gesamtzahl ausgewiesen. Eine Darstellung der einzelnen Delikte und damit auch derjenigen mit einem Bezug zur Ausbeutung wie §§ 10, 10a SchwarzArbG (Beschäftigung von Ausländern zu ungünstigen Bedingungen oder von Opfern von Menschenhandel) und § 15 AÜG (Ausbeutung von Leiharbeiter_innen) fehlt.

Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) erfasst Daten im Bereich ihrer Arbeit auf der Grundlage des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes. Danach ist die FKS u.a. zuständig für die Überprüfung, ob die Arbeitsbedingungen nach dem Arbeitnehmerentsendegesetz eingehalten werden, ob erforderliche Arbeitsgenehmigungen vorliegen und wieweit Arbeitnehmer_innen im Sozialversicherungssystem angemeldet sind. Sie ist neben der Polizei somit eine wichtige Behörde, die mit Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in Kontakt kommt. Menschenhandel oder Arbeitsausbeutung sind bisher keine Erhebungsgrößen in der Datenerfassung der FKS. Dasselbe gilt für weitere Kontrollbehörden, wie zum Beispiel die Gewerbeaufsichtsämter.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) dokumentiert auf der Grundlage der Datenerhebung der Ausländerbehörden jährlich die Anzahl der Aufenthaltstitel gemäß § 25 Absatz 4a, 4b Aufenthaltsgesetz. Die Ausländerbehörden veröffentlichen keine Daten zur dreimonatigen Bedenk- und Stabilisierungsfrist.

Betroffene von Menschenhandel beziehen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, SGB II, VIII, XII. Sie können zur Durchsetzung ihrer Rechte vor Zivil- und Arbeitsgerichten klagen oder Entschädigung nach dem Opferentschädigungsgesetz beantragen. Inwieweit Menschenhandel in der Datenerhebung der Leistungsbehörden und Gerichte überhaupt erfasst wird, ist

¹⁸ Ausgewählte Zahlen für die Rechtspflege, Fachserie 10 Reihe 1 – 2012.

unklar; jedenfalls sind keine systematisch dazu aufbereiteten Daten aus diesen Quellen verfügbar.

Anpassung der Datenerhebung auf der Grundlage der föderalen Struktur

Für eine erweiterte Datenerhebung zu Menschenhandel könnten neue Bundesstatistiken erstellt oder die bestehenden Statistiken angepasst werden. Eine Bundesstatistik, die auf den Daten der Länder basiert, kann nach § 5 des Bundesstatistikgesetzes durch ein zustimmungspflichtiges Gesetz angeordnet werden, wobei auch das Informationsbedürfnis der Länder zu berücksichtigen ist. Das Gesetz muss konkret formuliert sein und u.a. die Erhebungsmerkmale, die Art der Erhebung, den Berichtszeitraum und den Kreis der zu Befragenden bestimmen, § 9. Ein Beispiel hierfür ist das Gesetz über das Ausländerzentralregister (AZR-Gesetz). Hiernach übermittelt die Registerbehörde dem Statistischen Bundesamt Daten über „Ausländer, die sich während des Kalenderjahres nicht nur vorübergehend im Geltungsbereich des Gesetzes aufgehalten haben“ zu Monat und Jahr der Geburt, Geschlecht, Staatsangehörigkeiten, Familienstand, Staatsangehörigkeiten des Ehegatten oder des Lebenspartners etc.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, in einem Bundesgesetz eine Verpflichtung zur Datenerhebung vorzusehen und ein Bundesressort oder die Bundesregierung zu ermächtigen, die zu erhebenden Daten durch Rechtsverordnung festzulegen. Ein Beispiel hierfür ist die Erfassung des Migrationshintergrundes in der Arbeitsmarktstatistik. Diese Querschnittsdaten hat die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration für ihre Berichte angefordert. Daraufhin wurde in dem Gesetz „Unterstützte Beschäftigung“ unter anderem § 281 SGB III geändert. Der neue Absatz 2 verpflichtet die Arbeitsagentur, den Migrationshintergrund zu erheben und in Statistiken zu berücksichtigen. Das Gesetz gibt dem BMAS die Zuständigkeit, die zu erhebenden Merkmale per Rechtsverordnung auch ohne Zustimmung des Bundesrates festzulegen.

Die Justizstatistiken wie zum Beispiel die Strafverfolgungsstatistik (Fachserie 10, Reihe 3, 2012) haben bisher keine bundesgesetzliche Grundlage. Sowohl die Ein- als auch die Durchführung der Statistiken beruhen auf bundeseinheitlichen Verwaltungsanordnungen der Länder. Die in den Ländern erhobenen Daten führt das Statistische Bundesamt auf der Grundlage von § 3 Abs. 3 BStatG zu einem Bundesergebnis zusammen. Die Daten werden in der Regel aus den Geschäftsstellenautomationsprogrammen der Strafvollstreckungsbehörden gewonnen und nach Abschluss eines Kalendermonats an das Statistische Landes- oder Bundesamt übersandt. Diese Tabellen werden nach Vorgaben des zuständigen Landesjustizministeriums gestaltet.

Den organisatorischen und inhaltlichen Rahmen für die Datenerfassung gibt der Ausschuss „Justizstatistik“ vor, ein Gremium, in dem die Justizministerien der Länder sowie (als Gäste) das BMJV, das Statistische Bundesamt und die zuständigen Statistischen Landesämter vertreten sind. Durch den Ausschuss werden „die aktuellen Entwicklungen und Bedürfnisse der Justizverwaltung und Rechtspolitik an die amtliche Statistik transportiert“. Das Anliegen, die bestehenden Statistiken an die Anforderungen einer Berichterstattung im Bereich Menschenhandel anzupassen, müsste dort eingereicht und von den Ländern beschlossen werden. Auch hier spielen das Interesse der Länder sowie Machbarkeiten eine entscheidende Rolle.

Nichtstaatliche Stellen

Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel

Derzeit gibt es circa 50 spezialisierte Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel, die überwiegend in dem bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (KOK) organisiert sind. Die Fachstellen haben einen Schwerpunkt in der Beratung von Frauen, die von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung, Ausbeutung in der Prostitution und Gewalt betroffen sind. Nach eigenen Angaben unterstützt circa 1/3 der Fachstellen auch Fälle von Arbeitsausbeutung und berät punktuell Männer. Der Bundeszusammenschluss hat in seinem Namen Anfang 2014 den Begriff Frauen-durch Menschenhandel ersetzt. Damit geht auch eine entsprechende Mandatserweiterung auf alle Formen des Menschenhandels einher unter Beibehaltung eines frauenspezifischen Fokus.

Die einzelnen Beratungsstellen erheben für ihre Jahresberichte Daten über ihre Klient_innen im Schwerpunkt auf der Grundlage der Anforderungen ihrer jeweiligen Zuwendungsgeber, überwiegend der Landesfrauen- oder Sozialministerien. Über die Rechenschaftslegung hinaus dienen die Berichte zum Teil auch der Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung für das Thema Menschenhandel. Sie enthalten dementsprechend Darstellungen von einfachen Häufigkeiten in Bezug auf Anzahl der Kontakte oder Fälle, Beratungsanliegen, Alter, Herkunftsland der Klient_innen. Darüber hinaus werden die Beratungsarbeit und das Phänomen zum Teil mit Fallbeispielen illustriert sowie die Tätigkeiten der Beratungsstellen über das Jahr dokumentiert.

Die Datenerhebung in den einzelnen Beratungsstellen variiert. Sie basiert weder auf einer einheitlichen Definition noch auf einem einheitlichen Verständnis von Menschenhandel und Ausbeutung. Beratungskontakte und Fälle werden unterschiedlich gezählt, weitere Erhebungsgrößen variieren. Es gibt derzeit keine einheitliche Datenerfassung oder Jahresstatistik auf Bundesebene und es lässt sich somit keine Aussage darüber treffen, wie viele Frauen und Männer jährlich im Zusammenhang mit Menschenhandel beraten werden, was deren Beratungsbedarfe waren, wie viele sich an die Strafverfolgungsbehörden gewandt, wie viele ihre Rechte eingeklagt haben. Aktuell entwickelt der KOK Eckpunkte für ein Konzept zur zentralen Sammlung von ausgewählten Daten aus seinen Mitgliedsorganisationen.

Gewerkschaftliche Beratungsstellen

Seit einigen Jahren bieten die Gewerkschaften im Kontext der EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit verstärkt arbeits- und sozialrechtliche Beratung für Migrant_innen an. Die spezialisierten Stellen beraten über alle Anliegen, die mit einer grenzüberschreitenden Arbeitsaufnahme zusammenhängen können, wie Wohnungssuche, Arbeitsmarktzugang, Lohnwucher, Kündigung, etc. Sie haben eine große Schnittmenge zur Arbeitsausbeutung und vermutlich auch Berührungspunkte mit Fällen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung.

Zumindest die sieben Beratungsstellen in dem Projektverbund Faire Mobilität¹⁹ dokumentieren ihre Beratung über einen einheitlichen Erhebungsbogen. Menschenhandel oder Ausbeutung sind keine Erhebungsgrößen in dem Bogen. Die Daten werden zentral zusammengeführt und extern in einer umfangreichen Jahresstatistik ausgewertet. Weitere Initiativen zur Verbreitung des Erhebungsbogens

¹⁹ <http://www.faire-mobilitaet.de/>

und damit zur weiteren Vereinheitlichung der Datenerhebung auch unter anderen Beratungsstellen stecken bisher noch in den Anfängen.

Unterschiedlicher Entwicklungsstand und punktuelle Verschränkung der Akteure

Die Unterstützungs- und Vernetzungsstrukturen im Bereich der sexuellen Ausbeutung und der Arbeitsausbeutung sind unterschiedlich weit entwickelt. Die Infrastruktur gegen Menschenhandel wurde über die letzten 20 Jahre aufgebaut. Es gibt in fast jedem Bundesland eine oder mehrere Beratungsstellen gegen Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Die Stellen sind in ihrer jeweiligen Regionen bekannt und mit anderen möglichen Anlaufstellen für Betroffene von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung, wie mit den Migrationsberatungsstellen, Frauenhäusern etc. vernetzt. Man kann somit davon ausgehen, dass der Großteil der Fälle, die sich an Nichtregierungsorganisationen wenden, über die Weitervermittlung an Fachberatungsstellen dort auch erfasst werden kann.

Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung ist noch deutlich weniger bekannt, die Identifizierung der Betroffenen ist für Behörden wie auch für Beratungsstellen schwierig. Die Beratungsstruktur beschränkt sich bisher auf einige Ballungsräume. Zwischen der gewerkschaftlichen Beratung und der Beratung im Bereich Menschenhandel gibt es bisher kaum institutionalisierte Kooperationsformen. Die gewerkschaftlichen Beratungsstellen sind in den meisten Ländern nicht in den regionalen Vernetzungsgremien gegen Menschenhandel vertreten, und es gibt keine einheitlichen Definitionen von Menschenhandel oder Ausbeutung. Ansatzpunkte für eine Datenerhebung kann aber die zunehmende fallbezogene Zusammenarbeit in den Regionen sein. Vereinzelt, wie zum Beispiel in Hamburg, wird diese Zusammenarbeit über eine Kooperationsvereinbarung zwischen der Beratungsstelle gegen Frauenhandel und der gewerkschaftlichen Beratungsstelle formalisiert. Auf deren Grundlage sollen zukünftig schwere Fälle von Arbeitsausbeutung oder Menschenhandel mit einem hohen Betreuungsbedarf an die Fachberatungsstelle gegen Frauenhandel übermittelt werden. Über solche Vereinbarungen könnte sichergestellt werden, dass zumindest ein Teil der Fälle erfasst wird. Fälle, die nur kurzen Kontakt mit der gewerkschaftlichen Beratung haben oder sich im Zusammenhang mit der Weitervermittlung nicht wieder melden, bleiben trotzdem dokumentiert.

3.2.2 Vernetzungsstrukturen

Bundesebene

Der Zusammenschluss von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren auf Bundesebene, die mit dem Thema Menschenhandel befasst sind, ist derzeit die seit 1997 vom BMFSFJ koordinierte Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel. Aufgrund ihrer Umbenennung 2013 von BLAG Frauenhandel in BLAG Menschenhandel kann sie alle Bereiche des Menschenhandels unter ihren Aufgabenbereich fassen. Faktisch liegt der Schwerpunkt der Arbeit des Gremiums aber nach wie vor auf der sexuellen Ausbeutung. Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, zum Zweck der Ausbeutung von Betteltätigkeiten oder der Ausbeutung von Straftaten werden bisher nicht erfasst. Das Thema Handel mit und Ausbeutung von Kindern wird in separaten Strukturen im Kontext der Umsetzung des Aktionsplans der Bundesregierung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor

sexueller Gewalt und Ausbeutung²⁰ bearbeitet. Eine Verschränkung mit der Arbeit der BLAG erfolgt über eine personelle Doppelbesetzung.

Die Besetzung der BLAG entspricht überwiegend dem ursprünglichen Arbeitsschwerpunkt Frauenhandel und ist quantitativ geprägt von staatlichen Akteuren aus Bundes²¹- und Landesministerien²² sowie dem Bundeskriminalamt. Es fehlen Ressorts, die für den Bereich der Arbeitsausbeutung relevant sind, wie zum Beispiel das Finanzministerium als Aufsichtsbehörde der Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Die Teilnehmer_innen aus den Bundesministerien vertreten fachlich ihr jeweiliges Referat und fungieren als Multiplikator_innen in dem jeweiligen Ressort. Sie haben kein Mandat, für die Ressorts zu handeln und können sich daher nicht politisch positionieren oder für das Ressort bindende Entscheidungen treffen.

Die Einbeziehung der Landesebene in die Bundesvernetzung erfolgt über die Entsendung von Vertreter_innen der Fachministerkonferenzen. Diese nehmen die ihnen zugedachte MultiplikatorInnenfunktion sehr unterschiedlich wahr. Eine regelmäßige Vorabfrage der einzelnen Länderministerien über Entwicklungen in den Ländern vor den BLAG Sitzungen sowie der regelmäßige Weiterversand von Protokollen oder Informationen aus der BLAG finden nicht in jedem Fall statt. Die regionalen Vernetzungsgremien gegen Menschenhandel, die es in fast jedem Bundesland gibt, sind nicht in der BLAG vertreten.

Auf der Seite der Zivilgesellschaft werden die Beratungsstellen gegen Menschenhandel von dem bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (KOK), Solwodi e.V., sowie einer Vertreterin der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) vertreten. Die Vertreter_innen des Unterstützungsbereiches decken überwiegend das Thema Frauenhandel ab. Für eine intensivere Bearbeitung des Aspekts Arbeitsausbeutung fehlt die gewerkschaftliche Vertretung mit ihrer starken Expertise in allen Bereichen der Arbeitsausbeutung. Nicht vertreten ist auch die Expertise der Verbände, die die Themen auf der Schnittstelle zum Menschenhandel repräsentieren, wie zum Beispiel die Themen Flüchtlinge, Migration, Prostitution, Folter, Kinderhandel. Neben den Unterstützungsorganisationen hat das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) sowie das bundesweite Hilfetelefon Gewalt gegen Frauen unter dem Dach des Bundesamtes für Familie und zivilgesellschaftliche Angelegenheiten (BAFzA) einen Sitz in dem Gremium.

Die Ausgestaltung von Auftrag, Aktivitäten und des Verfahrens der BLAG haben sich im Laufe der Arbeit überwiegend anhand aktueller Problemanzeigen aus der Praxis sowie aufgrund von politischen Machbarkeiten entwickelt. Das Gremium tagt halbjährlich. Ihm liegt kein formaler Einsetzungsbeschluss zugrunde. Eine Anbindung an einen mehrjährigen Arbeitsplan ist bisher nicht erfolgt. Zwar soll die BLAG die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen von 2007, der vereinzelte Maßnahmen in Bezug auf Menschenhandel enthält, begleiten²³, ein tatsächlicher Bezugsrahmen für die Arbeit der BLAG ist er bisher aber nicht.

²⁰ Aktionsplan 2011 der Bundesregierung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung.

²¹ BMFSFJ, BMJV, BMI, BMAS, AA, BMZ.

²² VertreterInnen der GFMK, IMK, JuMiKO, ASMK.

²³ Aktionsplan II 2007, S. 43.

In der aus dem Monitoringprozess zur Umsetzung des Aktionsplans zum Schutz vor sexueller Gewalt und Ausbeutung hervorgegangenen Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung wird seit 2003 in einer hierfür eingerichteten Unterarbeitsgruppe das Thema Handel mit und Ausbeutung von Kindern bearbeitet.

Am 24.02.2015 konstituierte sich die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) einberufene Bund-Länder-AG Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Sie zielt ab auf den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen beteiligten Akteuren aus Bund, Ländern, anderen staatlichen Stellen, den Sozialpartnern und einschlägigen Organisationen der Zivilgesellschaft. Welche Themen dieses Gremium bearbeitet wird, welche Aufgaben sie sich gibt und welche Funktion sie im Gefüge der Bundesverwaltung in Bezug auf Menschenhandel wahrnehmen wird, bleibt abzuwarten.

Landesebene

In allen Bundesländern bis auf Rheinland-Pfalz und Thüringen²⁴ gibt es mittlerweile regionale Vernetzungsgremien ganz überwiegend unter Federführung der Gleichstellungs-, Frauen- oder Sozialressorts mit unterschiedlichen Bezeichnungen wie Fachkommission, Runder Tisch, Kooperationsgruppe Opferschutz, Beirat oder interministerielle Arbeitsgruppe. Die Gremien entsprechen in der Zusammensetzung und Arbeitsweise zum Teil der BLAG auf der Bundesebene. Sie vernetzen Nichtregierungsorganisationen mit den Behörden und Landesministerien, um abgestimmte Maßnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel und zur Unterstützung der Betroffenen ergreifen zu können. Die Arbeit der Vernetzungsgremien hat in den einzelnen Ländern einen unterschiedlichen Stellenwert. So gibt es Gremien, die sich vierteljährlich treffen und in thematischen Unterarbeitsgruppen Arbeitshilfen, Weisungen etc. für die Praxis erarbeiten. In anderen Ländern wie zum Beispiel in Baden-Württemberg gab es zwischen 2007 und 2010 bislang drei Runde Tische zum Thema Frauenhandel. Hier ist die Bearbeitung des Themas derzeit in Arbeitsgruppen zur Vorbereitung eines neuen Aktionsplans gegen Gewalt gegen Frauen verlagert.

Die Vernetzungsgremien sind ganz überwiegend „nur“ mit dem Thema Frauenhandel bzw. Menschenhandel zu Lasten von Frauen mandatiert. Kinderhandel wird soweit ersichtlich in keinem Gremium bearbeitet. Die Frage, ob und wie das Thema Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in die interministerielle Vernetzung integriert werden kann, haben die Gremien in den letzten Jahren punktuell diskutiert. Als Folge davon gibt es in einigen Bundesländern strukturelle Entwicklungen. So hat die Fachkommission Frauenhandel Berlin unter der Federführung des Referates Frauen in besonderen Konflikt- und Lebenslagen der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen ihr Mandat 2013 um den Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung sowie schwere Formen der Arbeitsausbeutung erweitert und sich in die Fachkommission Menschenhandel umbenannt. In Hamburg hat sich der Arbeitskreis Frauenhandel unter der Federführung des Landeskriminalamtes für einen anderen Weg entschieden. Das halbjährlich tagende Gremium veranstaltet im Wechsel eine Sitzung zu Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und eine zur Arbeitsausbeutung.

²⁴ Gatzke, Ulrike; Gabrecht, Nicole (2011): Strukturen zur Unterstützung und Vernetzung in Deutschland für den Bereich Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung – Übersicht und Prüfung der Übertragbarkeit auf den Bereich Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, S. 378, in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2011): Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung ; als Download verfügbar unter <http://www.bmas.de/DE/Themen/Soziales-Europa-und-Internationales/Meldungen/studie-menschenhandel-arbeitsausbeutung.html>

Daneben hat sich ein Runder Tisch, besetzt mit staatlichen und nicht-staatlichen Stellen gegen Arbeitsausbeutung, gegründet. Unklar war zum Zeitpunkt der Datenerhebung die Situation in Rheinland-Pfalz. 2012 hat das Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend eine Zuständigkeit für den Themenbereich Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung im Referat Flüchtlingspolitik, Migrantenaufnahme, Rückkehr begründet und im Rahmen eines Projektes zunächst für drei Jahre personell mit einer Stelle unterlegt. Die Stelle hat unter anderem auch Vernetzungsaufgaben, die sie in Abstimmung mit dem für Frauenhandel zuständigen Referat wahrnimmt. Auf der Grundlage einer internen Evaluation wird der Aufbau einer neuen Vernetzungsstruktur konzipiert, die voraussichtlich im Juni 2015 beschlossen wird.

Auch in den anderen Ländern wird der Bedarf gesehen, die Bearbeitung und Koordinierung des Themas Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung strategisch weiterzuentwickeln. Die Vorstellungen darüber entsprechen den unterschiedlichen Entwicklungen in den anderen Bundesländern und variieren zwischen der Integration des Themas in die vorhandenen Strukturen und der Errichtung eigener Vernetzungsgremien.

Neben der interministeriellen Vernetzung gibt es in den Bundesländern zum Teil rein zivilgesellschaftliche Arbeitsgruppen oder Bündnisse, die auf die fachliche Weiterentwicklung und/oder politische Lobbyarbeit ausgerichtet sind. Auch hier gibt es mittlerweile Zusammenschlüsse, die Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung unter dem Fokus von fairer Arbeitsmigration fassen, wie z.B. in Baden-Württemberg²⁵.

3.3 Handlungsbedarf

Der Überblick über die bestehenden Strukturen in Deutschland zeigt, dass es bereits etablierte Elemente von Berichterstattung und Koordinierung gibt. Aber selbst wenn man eine sehr enge Interpretation der rechtlichen Verpflichtungen zugrunde legt, werden die Vorgaben aus Artikel 19 Satz 1 der EU-Richtlinie und Artikel 29 Abs. 2 der Europaratskonvention derzeit an verschiedenen Punkten nicht erfüllt: Weder im Rahmen der Koordinierung noch im Rahmen der Berichterstattung auf Bundes- und Landesebene sind alle Aspekte des Menschenhandels berücksichtigt. Die Berichterstattung durch das jährliche Lagebild des Bundeskriminalamtes bildet zwar die Entwicklungen der Strafverfolgung des Menschenhandels ab, es fehlt aber an der Messung der Wirkung staatlicher Maßnahmen. Ganze, für die Bekämpfung von Menschenhandel wichtige Bereiche wie die Prävention oder der Schutz und die Unterstützung von Betroffenen sowie die Wahrnehmung von Opferrechten sind von der Berichterstattung gar nicht abgedeckt. Hinzu kommt, dass bei der Erhebung der Daten die von der Richtlinie geforderte Beteiligung der Zivilgesellschaft nicht gewährleistet wird.

Darüber hinaus bleibt die derzeitige Struktur hinter den über die rechtlichen Verpflichtungen hinausgehenden Empfehlungen internationaler Organisationen wie der OSCE, ILO oder UNICEF zurück (siehe oben). So fehlt es zum Beispiel an der Unabhängigkeit der Berichterstattung durch das Bundeskriminalamt.

Somit besteht Handlungsbedarf sowie die Verpflichtung zur Erweiterung der bestehenden Strukturen. Vor dem Hintergrund der zum Teil langjährigen Erfahrungen

²⁵ <http://faire-arbeitsmigration.de/>

aus anderen Ländern, die sich wiederum in den Empfehlungen zum Beispiel der OSCE niedergeschlagen haben, sollte sich das Konzept nicht ausschließlich an den als Mindestanforderungen ausgestalteten gesetzlichen Verpflichtungen orientieren.

4 Erfahrungen in ausgewählten europäischen Ländern

4.1 Überblick über die ausgewählten Stellen

Die verschiedenen Konzepte der Berichterhalter- und Koordinierungsstellen in den sechs Ländern bilden eine große Bandbreite in Bezug auf Auftrag, Anbindung, Ausstattung und Aufgaben der Stellen ab. Die Darstellung der Erfahrungen mit diesen Konzepten erfolgt anhand von Themen, nicht von Ländern. Dies erleichtert die Entwicklung von Schlussfolgerungen für Modelle in Deutschland. Daher soll vorab nur ein kurzer Überblick über die einzelnen Stellen gegeben werden.

Finnland (FIN)

Finnland hat zwischen 2009 und 2015 eine Gesamtstruktur Berichterstattung/Koordinierung Menschenhandel aufgebaut. 2009 wurde die Berichterhalterstelle auf der Grundlage eines Gesetzes an die Stelle des Ombudsmanns für Minderheiten im Innenministerium angesiedelt und ist 6 Jahre später ins Justizministerium zur Ombudsstelle gegen Diskriminierung gewechselt. Die Befugnisse der Stelle sind geprägt von ihrer Funktion als Ombudsstelle mit dem Mandat zur Vertretung von Einzelfällen und den dafür erforderlichen umfangreichen Rechten auf Daten- und Akteneinsicht.

Die Berichterhalterstelle ist zu einem Zeitpunkt eingerichtet worden, in dem die Unterstützungsstruktur für Betroffene von Menschenhandel gerade erst ausgebaut wurde und die Strafverfolgung in den Anfängen steckte. So wurden in 2011 insgesamt 27 Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandel geführt²⁶. Die Sensibilisierung für das Thema war und ist daher maßgeblicher Teil der Arbeit der Stelle. Der statistische Teil der Berichterstattung ist bisher auf die Darstellung einiger einfacher Häufigkeiten beschränkt.

Die finnische Berichterhalterstelle hat als einzige Stelle explizit den Auftrag, die Einhaltung der internationalen (menschenrechtlichen) Verpflichtungen gegen Menschenhandel zu überprüfen und ist damit in das internationale und europäische Menschenrechtssystem eingebunden. Im Vergleich zu anderen Ländern verfügt sie aber nur über wenig Ressourcen. Mit nur einer Personalstelle ist sie kaum in der Lage, ihren umfangreichen Auftrag umzusetzen.

2014 wurde die Stelle eines Koordinators im Innenministerium eingesetzt, der Anfang 2015 einen Vorschlag für eine Koordinierungsstruktur entwickelt hat. Danach steuert der Koordinator die Arbeit der gesamten Struktur (siehe dazu ausführlich S. 38, 39).

Niederlande (NL)

Die Berichterhalterstelle²⁷ in den Niederlanden arbeitet bereits seit 2000 auf der Grundlage eines Regierungsbeschlusses. Sie wurde zunächst unter expliziter Anerkennung ihrer fachlichen Unabhängigkeit organisatorisch am Justizministerium angesiedelt und über die Jahre in verschiedener Hinsicht weiterentwickelt: Sie wurde

²⁶ The Finnish National Rapporteur on Trafficking in Human Beings. Report 2012, S. 25.

²⁷ National Rapporteur on Trafficking in Human Beings and Sexual Violence against Children.

personell auf 14 Stellen vergrößert und das ursprüngliche Mandat Menschenhandel um den Auftrag Kinderpornographie erweitert. Sie ist damit im Vergleich der untersuchten Stellen die ressourcenstärkste Berichterstatterstelle. 2013 wurde ihre Arbeit auf eine gesetzliche Grundlage gestellt, die Aufgaben und Befugnisse sowie ihre Unabhängigkeit regelt. Die Berichterstattung basiert auf der umfangreichsten Datensammlung und ausdifferenziertesten Auswertung von Daten aus den Bereichen der Strafverfolgung und der Unterstützung von Betroffenen.

Die Berichterstatterstelle wird flankiert von einem auch am Justizministerium angesiedelten hochrangig besetzten Koordinierungsmechanismus, der sogenannten task force, die mittlerweile jeweils für einen begrenzten Zeitraum das dritte Mal eingesetzt ist und deren Arbeit durch ein spiegelbildlich besetztes Fachgremium flankiert wird (siehe dazu ausführlich S. 40, 41).

Im Vergleich mit den anderen Stellen weist das niederländische Gesamtkonstrukt die Besonderheit auf, dass eine zentrale nichtstaatliche Stelle für die Berichterstatterstelle Daten von Nichtregierungsorganisationen und staatlichen Stellen sammelt. Darüber hinaus ist sie aufgrund ihrer Ausstattung und ihrer ausdifferenzierten Datenerhebung in der Lage, über die Zusammenführung vorhandener Statistiken hinaus, eigene Datenerhebungen und wissenschaftliche Untersuchungen durchzuführen. Die Stelle ist im Gegensatz zu den anderen Ländern, die ihre Berichterstatterstellen in der Exekutive angesiedelt haben, mit einer externen Person, einer RichterIn, besetzt worden.

Portugal (POR)

Portugal hat in den letzten 6 Jahren sukzessive die einzelnen Funktionen Koordinierung, Berichterstattung und Datensammlung entwickelt. Die Koordinierung sowie die Berichterstattung wurden 2008 sowie 2012 in einer sogenannten Gleichstellungskommission angesiedelt, die unmittelbar dem Staatssekretär für Parlaments- und Gleichstellungsfragen untersteht, und werden von einer Person wahrgenommen. In Portugal sind diese Funktionen somit anders als in den anderen Ländern nicht an ein Ressort allein angebunden. Dem Berichterstatter obliegt die Aufgabe, die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans zu koordinieren und zu monitorieren. Die Arbeit der Berichterstatter- / Koordinierungsstelle wird von einem fachlich besetzten Gremium aus Ministerien, der Polizei und der Datensammelstelle unterstützt.

Bereits 2008 hat das Innenministerium das so genannte Observatory on Trafficking in Human Beings (OTHB) für die Sammlung von Daten eingerichtet. Das mit drei Personalstellen ausgestattete OTHB verfolgt das Ziel, dass mittelfristig alle staatlichen wie nichtstaatlichen Stellen, die mit Betroffenen von Menschenhandel in Kontakt kommen, unter einem individuellen Zugangscode anonymisierte Falldaten in eine Datenbank eingeben. Auf der Grundlage dieser Daten wird jährlich ein rein statistischer Bericht ohne Empfehlungen verfasst, der von einem Bericht des Berichterstatters zum Stand der Umsetzung des Aktionsplanes flankiert wird.

Belgien (BEL)

Die Berichterstattung in Belgien ist zweigeteilt. Seit 2004 erstellt das Zentrum für Chancengleichheit, das zugleich die nationale Menschenrechtsinstitution ist, einen jährlichen Bericht zu Menschenhandel. Innerhalb des Zentrums wurde die Aufgabe der Abteilung Migration zugewiesen, die dann im März 2014 in ein eigenständiges

Bundeszentrum zur Analyse von Migrationsbewegungen, dem Schutz der Grundrechte von Ausländerinnen und Ausländern und der Bekämpfung des Menschenhandels überführt wurde. September 2014 wurde das Bundeszentrum per königlichem Dekret offiziell als die „unabhängige“ Komponente des Berichterstattungsmechanismus ernannt.

Der Bericht wird ergänzt durch einen alle zwei Jahre erscheinenden Bericht der belgischen Regierung. Hierfür ist eine interministerielle Koordinierungsplattform unter der Federführung des Justizministers zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Schleusung (ICP) zuständig. Die Koordinierungsplattform ist ein fachlich wie politisch besetztes Gremium mit einem unterstützenden Arbeitsstab, der den nationalen Aktionsplan entwickelt hat, und die Umsetzung monitort. Weitere Aufgaben des ICP sind über die Berichtslegung hinaus die Koordinierung, Außendarstellung und Entwicklung von Politiken im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels und der Schleusung.

Das belgische Gesamtkonzept weist im Vergleich mit den anderen Ländern zwei Besonderheiten auf. Die Berichterstattungsstelle ist über eine koordinierende Funktion eng sowohl mit den Nichtregierungsorganisationen als auch dem Koordinierungsmechanismus verschränkt. Sie fungiert gleichzeitig als Sekretariat für den am Justizministerium angesiedelten Koordinierungsmechanismus und hat die Aufgabe, drei große belgische Beratungsstellen zu vernetzen. Dabei ist die Wahrnehmung der koordinierenden Funktion strikt auf administrative Tätigkeiten beschränkt, um die Unabhängigkeit der Berichterstattungsstelle zu gewährleisten. Anders als in den anderen Ländern beteiligt sich die Stelle regelmäßig als unabhängiger Dritter an Strafverfahren wegen Menschenhandels. Diese Tätigkeit ist ein wesentlicher Bestandteil ihrer Arbeit und eine wichtige Quelle von Daten für den jährlichen Bericht.

Schweden (SCHW)

Die schwedische Stelle²⁸ hat langjährige Erfahrung mit der Berichterstattung in Bezug auf die Strafverfolgung bei Menschenhandel. Die Funktion wird seit 1997 von dem „National Police Board“ wahrgenommen und ist dort seit 1998 mit einer Polizeibeamtin besetzt. Die Berichte der schwedischen Stelle sind im Kern vergleichbar mit dem jährlichen Lagebild des Bundeskriminalamtes. Sie enthalten darüber hinaus statistische Angaben zu Gerichtsverfahren sowie Empfehlungen zur Verbesserung der Strafverfolgung von Menschenhandel.

Rumänien (RUM)

In Rumänien wurde 2006 auf der Grundlage eines Regierungsbeschlusses die sogenannte „National Agency against Trafficking in Persons“ dem Generaldirektorat der rumänischen Polizei unterstellt und ist 2011 in das Innenministerium überführt worden. Die Agency nimmt eine Vielzahl von Aufgaben wahr. Sie ist zuständig für die Berichterstattung, Koordination, Evaluierung und das Monitoring der nationalen Strategie gegen Menschenhandel sowie für die Implementierung von Schutz und Unterstützungskonzepten durch staatliche Stellen. In der Stelle sind auch die nationale Hotline sowie eine Datenbank angesiedelt. Die Agency ist über 15 Kontaktpersonen in Polizeidienststellen in die Regionen vernetzt. Die Berichterstattung erfolgt im Rahmen eines mit der Regierung abgestimmten Berichtes

²⁸ National Criminal Investigation Department.

auf der Grundlage der Auswertung der Informationen, die in der Datenbank gesammelt werden. Die verschiedenen Funktionen der Stelle sind nicht klar voneinander abgegrenzt. Flankierend dazu gibt es ein rein ministeriell besetztes Gremium, dessen Aufgaben in Abgrenzung zu denen der Agency aktuell definiert werden.

4.2 Berichterstatterstellen

4.2.1 Rahmenbedingungen und Grundlagen

Anbindung

Bis auf Belgien sind die Berichterstatterstellen in verschiedene Ministerien eingebunden. In Belgien ist die Stelle an die nationale Menschenrechtsinstitution, dort im Bereich Migration, angesiedelt. In Schweden wurde sie bei der nationalen Polizeibehörde verortet. In Finnland, den Niederlanden und Rumänien sind die Stelle in unterschiedlicher Form in die Verwaltung der Innen- oder Justizministerien integriert. Portugal hat sich für eine Abkopplung von den Ressorts entschieden und die Stelle in eine Gleichstellungskommission integriert, die direkt dem Staatssekretär für Parlaments- und Gleichstellungsfragen untersteht.

Die Berichterstatter_innen in den Niederlanden und Finnland bewerten die Anbindung an die Exekutive als vorteilhaft für den Dialog mit staatlichen Akteuren und führen vor allem das Wissen über das Funktionieren der Regierung, das Vertrauen staatlicher Akteure und die erhöhte Autorität gegenüber anderen Behörden an. Sie schätzen die kurzen Wege ins Ministerium, die dann hilfreich sind, wenn zum Beispiel nachgeordnete Behörden ihrer Verpflichtung, Daten zu übermitteln nicht nachkommen.

Die Perspektive der beiden Berichterstatterstellen, deckt sich vereinzelt mit der Sicht ihrer Kooperationspartner_innen. Diese sehen den Vorteil einer staatlichen Anbindung darin, dass die Berichterstatterstelle darüber Zugang zu den staatlichen Entscheider_innen hat und erhoffen sich eine effektive Umsetzung von Maßnahmen. Positiv wurde daher auch die Nähe zum für das Thema Menschenhandel federführenden Ministerium bewertet. Auf der anderen Seite besteht nach ihren Erfahrungen der Mehrwert dieser Anbindung aber nur solange, wie sich die Berichterstatterin bei den (nachgeordneten) Behörden einen „guten Ruf“ bewahre. Nutzt sie die Anbindung an das Ministerium für Auseinandersetzungen, ist es aus Sicht der Praxis schwierig, sich auf ihre Empfehlungen zu berufen. Aus Sicht der Kooperationspartner_innen muss die Berichterstatterstelle, die an die Exekutive angebunden ist, durch ihre Arbeit sehr klar machen, dass sie sich nicht „auf die eine Seite schlägt, die naheliegt“ und nicht die staatliche Perspektive präferiert. Das kann gelingen, wenn sie in ihren Berichten in gleicher Art und Weise die Arbeit staatlicher, wie nicht-staatlicher Stellen bewertet, lobt und kritisiert und wenn sie ihre Empfehlungen immer auf der Grundlage ihrer Forschung vertritt, unabhängig von politischen Diskussionen oder der Haltung des Ressorts, an dem sie angebunden ist. Dies schätzen die Kooperationspartner_innen als unrealistisch ein, wenn die Amtsinhaberin aus dem Ressort kommt, parteipolitisch aktiv ist oder sie am Anfang einer Karriere steht.

(Rechts-)Grundlage

Die Berichterstatterstellen sind entweder auf der Grundlage eines Gesetzes (NL, FIN, BEL) oder eines Regierungsbeschlusses (SCHW, POR, RUM) errichtet worden. In den Niederlanden ist erst vor kurzem auch auf Betreiben der Berichterstatterin der

Regierungsbeschluss durch ein Gesetz ersetzt worden, das die Stelle absichert und diese jetzt über den König einsetzt. Aus Sicht der Interviewpartner_innen ist eine gesetzliche Grundlage wichtig für die Arbeit der Berichtersteller_innen. Sie gewährt Kontinuität, die Unabhängigkeit des Arbeitsbetriebes von einer Legislaturperiode und bietet die Möglichkeit, die Eckpfeiler für die Arbeit der Stelle, wie zum Beispiel Besetzung, Aufgaben und Befugnisse, klar zu regeln. Ein Beispiel für eine gesetzliche Grundlage, die die Funktion, Aufgaben und Befugnisse der Berichterstellerstelle beschreibt, findet sich in dem finnischen Gesetz zur Ombudsstelle für Minderheiten und das nationale Diskriminierungstribunal:

Auszug aus der Gesetzesgrundlage Finnland

Act on the Ombudsman for Minorities and the National Discrimination Tribunal (660/2001; amendments up to 1109/2008 included)

Section 2: Duties It is the duty of the Ombudsman for Minorities to act as the National Rapporteur in Trafficking in Human Beings who:

- a) monitors phenomena relating to human trafficking, the fulfilment of international obligations and the effectiveness of national legislation, and reports on them;
- b) issues proposals, recommendations, opinions and advice relevant to the fight against human trafficking and to the realisation of the rights of victims;
- c) keeps in contact with international organisations in human trafficking issues.

Section 2a: Report on activities (1109/2008)

(2) The Ombudsman for Minorities shall also submit a report on human trafficking and related phenomena annually to the Government and every four years to Parliament.

Section 7: Right to obtain information (22/2004)

Notwithstanding what is provided elsewhere in the law on secrecy and the supply of information, the Ombudsman for Minorities also has the right, in her capacity as the National Rapporteur on Trafficking in Human Beings, to obtain information from service providers who take part in the provision of services and support measures referred to in the Act on the Integration of Immigrants and Reception of Asylum Seekers (493/1999) or who receive state aid intended for combating human trafficking. The Ombudsman for Minorities has the right to obtain personal data on an individual victim of trafficking from the actors referred to in this subsection only if obtaining such information is necessary to perform the duties laid down for the rapporteur in this Act.

Unabhängigkeit

Die Unabhängigkeit der Berichterstellerstelle ist ein Thema, das in den Interviews als zentral betont wird. Anforderungen an die Unabhängigkeit sind zum Teil in den (gesetzlichen) Grundlagen der Stellen formuliert. Danach gehört zu den Aufgaben der belgischen Stelle, einen unabhängigen Bericht an die Regierung zu verfassen. In Finnland enthält der Nationale Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels die Anweisung an das Innenministerium, sicherzustellen, dass die Berichterstellerin

insbesondere unabhängig bleibt von Funktionen im Verwaltungsbereich des Innenministeriums wie der Grenzkontrolle, der Kriminalprävention und der Migration. In den Niederlanden ist die Unabhängigkeit der Arbeit der Berichterstatteinstelle in Artikel 6 des National Rapporteur on Trafficking in Human Beings and Sexual Violence against children Act von 2012 thematisiert, der die Stelle berechtigt, ihre Aufgaben unabhängig wahrzunehmen. Bevor das Gesetz in Kraft getreten war, hat die Berichterstatteinstelle von den Ministerien, die sie finanziert haben, die schriftliche Zusicherung erhalten, dass sie die Unabhängigkeit der Stelle wahren. Das Gesetz enthält weitere Vorschriften über die (eingeschränkte) Personalhoheit der Berichterstatteinstelle. Ihr Personal wird auf ihre Empfehlung hin vom Justizminister eingestellt und befördert. Es steht ausdrücklich nur für die Arbeit der Berichterstatteinstelle zur Verfügung. Sie ist berechtigt, ihr Büro und ihre Arbeitsweise eigenständig zu organisieren beziehungsweise zu gestalten. Aus den Interviews lassen sich weitere institutionelle und personelle Faktoren erkennen, die aus der Sicht der Berichterstatteinstellen ihre Unabhängigkeit befördern.

Keine der untersuchten Stelle erfüllt alle Anforderungen. So ist zum Beispiel die finnische Stelle als Ombudsstelle parteilich in Einzelfällen tätig. Ihr Mandat umfasst

Faktoren der Unabhängigkeit aus der Perspektive der Berichterstatteinstellen, die in die Verwaltung eingebunden sind

Institutionell:

eigenes Budget, getrennt von dem Budget der Verwaltungseinheit, an der die Stelle angesiedelt ist

- ausreichende Ressourcen
- Personalhoheit der StelleninhaberIn in Bezug auf die Auswahl und die Anweisung von MitarbeiterInnen
- gesetzlich ausgestaltete Garantie der funktionellen Unabhängigkeit
- keine Weisungsgebundenheit der Leitung und der Mitarbeitenden gegenüber dem Ressort
- Mischfinanzierung aus verschiedenen Ressorts
 - keine Einbindung in operative Tätigkeiten
 - keine Einzelfallvertretung oder Einzelfallberatung
- Teilnahme an Arbeitsgremien, Gesetzgebung etc. in der Position eines unabhängigen Experten in beobachtender, allenfalls beratender Funktion
- „eigene Eingänge“ bzw. abgetrennte Räumlichkeiten und Zugänge als Merkmal für die Unabhängigkeit in der Außenwirkung
- Kündigungsschutz der AmtsinhaberIn

Personell (Leitung):

Unabhängigkeit in der Karriereentwicklung, zum Beispiel am Ende einer Karriere

- keine Besetzung der Leitungsstelle mit einer Person aus dem Ressort
- parteipolitische Neutralität der AmtsinhaberIn und neutrales Auftreten und Handeln, das sich ausschließlich an den Ergebnissen der Forschung orientiert

Symbolisch:

von dem Ressort unabhängiges Logo, eigene Website und eigenständige Pressearbeit

explizit die Unterstützung und Vertretung von Betroffenen des Menschenhandels. Sie hat ein umfangreiches Aufgabenspektrum und nur eine Personalstelle zur Verfügung. Darüber hinaus ist die finnische Amtsinhaberin die ehemalige Sozialministerin Finnlands und parteipolitisch aktiv. In Schweden und Rumänien ist die Funktion der Berichterstattung in den Polizeiapparat beziehungsweise das Innenministerium eingegliedert. Ihre Berichte müssen von der Behördenleitung freigegeben werden. Die schwedische Stelle verfügt nicht über ein eigenes Budget. In Schweden und Portugal hat die Berichterstattungsstelle keine eigene Internetpräsenz. Ihre Berichte sind auf der Seite der Behörde, an der sie angesiedelt ist, eingestellt. Es gibt in der Darstellung keinen Bezug zu einer eigenständigen Berichterstattung. In Rumänien und Portugal obliegt den Berichtersteller_innen auch die Koordinierung der Maßnahmen gegen Menschenhandel oder die Umsetzung Nationaler Aktionspläne gegen Menschenhandel. Sie sind damit gleichzeitig verantwortlich für das Ergreifen der Maßnahmen und deren Evaluation, was Rollendiffusion und Interessenskonflikte zu Lasten eines unabhängigen Monitoring vermuten lässt.

Nach der Auffassung der Berichtersteller_innen der Niederlande, von Finnland und Portugal selbst sind ihre jeweiligen Stellen trotz überwiegender Einbindung in staatliche Strukturen unabhängig von der Regierung. Die Unabhängigkeit der Stellen in den jeweils anderen Ländern wird aber in der Regel gerade aufgrund der Nähe zum Regierungsapparat oder bestehender Weisungsbefugnisse der Behördenleitung stark bezweifelt. Die finnische Stelle sieht ihre Ansiedelung im Innenministerium im Hinblick auf die Unabhängigkeit zwiespältig. Sie strebt an, wegen der Außenwirkung, wie andere Ombudsstellen auch beim Parlament angesiedelt zu sein.

Die vereinzelt befragten unmittelbaren Kooperationspartner_innen der Berichterstattungsstellen unterscheiden: Sie bewerten die Berichterstattungsstellen auf der einen Seite als unabhängig von den jeweiligen Ressorts, an die sie angebunden sind, und machen das fest an der Art der Berichtslegung und den Empfehlungen. Diese werden zum Beispiel in den Niederlanden als objektiv, basierend auf Forschung und kritisch empfunden. Auf der anderen Seite stellen sie fest, dass die Anbindung an das Ministerium – unabhängig davon, wie sie organisatorisch ausgestaltet ist – Zweifel an der Unabhängigkeit begründen kann. Dies wirkt sich insbesondere bei Nichtregierungsorganisationen aus, die weiter entfernt sind von der Arbeit der Berichterstattungsstelle, und führt zum Beispiel dazu, dass diese Stellen die Datenübermittlung verweigern. Darüber hinaus hängt nach ihren Erfahrungen mit mehreren aufeinanderfolgenden Berichtersteller_innen die Wahrung der Unabhängigkeit entscheidend von der Person ab, die die Stelle besetzt.

4.2.2 Ausgestaltung und Besetzung

Außer in Belgien und Rumänien haben alle Länder die Berichterstattungsstelle mit einer Leitung (Berichtersteller_in) und weiterem Personal ausgestaltet. In Rumänien wird die Funktion von einer Regierungsstelle wahrgenommen. In Belgien übt die Nationale Menschenrechtsinstitution die Funktion als Institution aus.

Ressourcen

Die personelle und finanzielle Ausgestaltung der Berichterstattungsstellen variiert deutlich. Zwar unterscheiden sich ihre Aufgaben, aber auch bei durchaus vergleichbaren Aufgabenprofilen lassen sich Unterschiede festmachen. So verfügt die niederländische Berichterstellerin für den Bereich Menschenhandel über 12,5 Mitarbeitende (Büroleitung, Sekretariat und Öffentlichkeitsarbeit sowie fünf

wissenschaftliche Referent_innen aus verschiedenen Disziplinen für den Bereich Menschenhandel und fünf für den Bereich der sexuellen Gewalt gegen Kinder), während die finnische Berichterstatte_rin für den Bereich Menschenhandel trotz zusätzlichen Einzelfallmandats mit einer Referentin auskommen muss. Die rumänische „National Agency against Trafficking in Persons“ gibt circa 90 Personalstellen an. Die Zahl bezieht sich auf die Wahrnehmung aller Aufgaben der Agency (Berichtslegung, Monitoring, Datensammlung, Koordinierung, Strategieentwicklung, Hotlinebetrieb, inklusive der 15 regionalen Polizeidienststellen). Wieviel Personalstellen für die Aufgaben der Berichterstattung vorgesehen sind, geht aus den Angaben nicht hervor. Die meisten Stellen werden durch das Ministerium (FIN, RUM) oder die Kommission (POR), bei denen sie angesiedelt sind, finanziert. Die niederländische Stelle basiert auf einer Mischfinanzierung von vier Ministerien.

Einige Stellen haben ein eigenes Budget und Budgethoheit (NL, FIN, RUM: für Monitoring und Personal). Viele greifen auf logistische Unterstützung und Dienstleistungen durch das Ministerium zurück, an dem sie angesiedelt sind (NL, FIN, POR).

Das finnische Budget von 100.000 Euro wird von der Stelle und ihrer Kooperationspartnerin als zu gering angesehen. Die Bedeutung ausreichender finanzieller Ressourcen betonen auch Kooperationspartner_innen immer wieder als einen der wichtigsten Aspekte bei der Einrichtung einer Berichterstatte_rstelle. Sie heben – ähnlich wie der Expert_innenausschuss GRETA – die Bedeutung einer multidisziplinären Herangehensweise an die Bekämpfung des Menschenhandels, einer effektiven Datenerhebung beziehungsweise –auswertung sowie eigener, unabhängiger Forschung hervor, für die es ausreichende Ressourcen braucht.

Thematischer Zuschnitt

Das thematische Mandat mittlerweile aller Berichterstatte_rstellen ist breit angelegt und umfasst neben sexueller Ausbeutung weitere Facetten des Menschenhandels wie Arbeitsausbeutung, Organhandel, erzwungenes Betteln und die Ausbeutung von Kindern beziehungsweise Kinderhandel. Auf Drängen der niederländischen Berichterstatte_rin ist ihr Mandat nach längeren Verhandlungen um den Bereich der Kinderpornographie erweitert worden. Die Ausgestaltung der Themen im Einzelnen variiert, häufig geprägt von dem fachlichen Verständnis der Stelleninhaber_innen und der Anbindung. So verfolgen Belgien und Finnland nach eigenen Angaben einen betroffenenzentrierten Ansatz. Die Niederlande und wiederum Finnland betonen einen menschenrechtsbasierten Ansatz, der sich auf Übereinkommen des Europarates und der Vereinten Nationen stützt. Dennoch lässt sich in vielen Berichten ein Fokus auf den Bereich der Strafverfolgung ausmachen (NL, FIN, SCHW).

Die Interviewpartner_innen betonen übereinstimmend, dass ein möglichst breites Mandat wichtig ist, um auf aktuelle Entwicklungen reagieren und Initiative ergreifen zu können, Probleme zu identifizieren und zu erforschen. Die jeweiligen Stelleninhaber_innen müssen in der Lage sein, die Stelle zu prägen und selbst Themen herauszustellen, Schwerpunkte zu setzen und eigenständige Forschungen zu betreiben. Beispielhaft beschreiben die niederländische und die portugiesische Interviewpartnerin, dass sie aufgrund der Datenlage eine hohe Zahl von Betroffenen feststellen konnten, die zum Zeitpunkt der Anwerbung minderjährig waren. Daraufhin konnten sie gedeckt von einem weiten Mandat weitere Forschung betreiben und ihre Datenerhebung auf der Grundlage ihrer Ergebnisse weiterentwickeln.

Besetzung

In der Regel werden die Berichtersteller_innen auf Vorschlag des zuständigen Ministers durch staatliche Organe ernannt (NL: Königlicher Erlass auf Vorschlag des Justizministeriums, RUM: Ernennung von Direktor und Stellvertreter durch Innenminister, POR: Zuweisung der Berichterstellerfunktion an eine/n Mitarbeiter/in der Gleichstellungskommission). Nur in Belgien werden die Stellen im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung durch die Direktion der Nationalen Menschenrechtsinstitution vergeben. Die finnische Berichterstellerstelle wird durch Parlamentswahl besetzt und durch die Regierung ernannt. Ein sogenanntes Regierungsdekret sieht Voraussetzungen für das Amt und das Wahl- und Ernennungsverfahren vor (siehe § 1 Absatz 1 des finnischen Ombudsmansgesetzes).

Die Amtszeit ist in den Niederlanden auf vier, in Finnland auf fünf Jahre befristet und jeweils einmal verlängerbar. Eine Abberufung ist in den Niederlanden durch königlichen Beschluss bei Vorliegen schwer wiegender Gründe (unter anderem Fehlverhalten und Inkompetenz) durch Gesetz gestattet.

Aus Sicht der befragten Kooperationspartner_innen der Berichterstellerstelle kommt dem Besetzungsverfahren eine besondere Bedeutung zu. Von außen ist es nicht nachvollziehbar, wie und warum die Stellen der Berichtersteller_innen mit den ausgewählten Personen besetzt werden. Dies sei problematisch, da insbesondere dort, wo die Berichterstellerstelle stark auf die Repräsentation durch eine Person zugeschnitten ist, diese Person auch entscheidend auf die Ausgestaltung der Stelle einwirke. Dies hat insbesondere Auswirkungen auf die Wahrung der Unabhängigkeit und die thematische Ausrichtung der Arbeit. Als schwierig wird es zum Beispiel bewertet, wenn sich die Berichterstellerin aufgrund ihrer berufsbiographischen Prägung politisch positioniert. Damit entwertet sie die Objektivität ihrer Empfehlungen und schmälert den Mehrwert für die Arbeit der Zivilgesellschaft. In den Niederlanden sehen die Kooperationspartner_innen einen Zusammenhang zwischen der langjährigen Tätigkeit der Berichterstellerin als Strafrichterin und einer Schwerpunktsetzung auf die Strafverfahren.

4.2.3 Aufgaben, Aktivitäten und Befugnisse Aufgaben, Aktivitäten

Als Aufgaben von Berichterstellerstellen in allen Ländern werden genannt:

- Beobachtung / Überwachung / Monitoring / Untersuchung des Phänomens Menschenhandel
- jährliche Berichterstattung
- Überwachung / Beratung der Regierung in Bezug auf die Aktivitäten zur Bekämpfung des Menschenhandels

Die Berichterstellerstellen setzen ihre Aufgaben mit verschiedenen Tätigkeiten um.

Datenerhebung und Auswertung

Aus den jährlichen Berichten geht hervor, dass die Stellen ihr Wissen über Menschenhandel auf verschiedenen Wegen generieren: Teilnahme an Gremiensitzungen der Kooperationspartner_innen, eigene Konsultationen der Berichterstellerstelle, Gespräche mit staatlichen wie nichtstaatlichen Stellen und zum Teil Betroffenen, Fortbildungen, Zusammenstellung und Auswertung offizieller Statistiken sowie durch eigene Forschung. Die Methodik der Datenerhebung und -auswertung wird nur in den Berichten einiger Länder (NL, POR) explizit ausgewiesen.

Quantitative Daten

Soweit ersichtlich enthalten die Berichte aller Stellen außer der finnischen regelmäßig einen statistischen Teil. Dafür sammeln die Berichterstattstellen in unterschiedlichem Ausmaß quantitative Daten aus bereits vorhandenen Statistiken. Der Mehrwert der Arbeit der Berichterstattstelle besteht dabei in der Abbildung der Daten aus den verschiedenen Bereichen, Strafverfolgung, Justiz, Ausländerbehörde, Beratung in einem Überblick. Zum Teil hat die Berichterstattstelle die Datenerhebung zu Menschenhandel in einzelnen Bereichen auch erst angeregt (BEL: Ausländerbehörde). Eine Bezugnahme der Daten aufeinander wird nicht geleistet. Sind die Statistiken der Ermittlungsbehörden und die der Strafjustiz nicht aufeinander abgestimmt, geht auch aus der Darstellung der Berichterstattstelle zum Beispiel nicht hervor, wieviel Prozent der Ermittlungsverfahren mit einem Urteil geendet sind. Der Erhebung der verschiedenen Datensätze liegt kein gemeinsames Verständnis von Menschenhandel zugrunde.

Einige Stellen werten darüber hinaus Behördendaten im Rahmen von Aktenanalysen selber aus. So analysiert zum Beispiel die Berichterstattstelle der Niederlande die Daten der Ausländerbehörde für ihren jährlichen Bericht. Die Analyse von Daten der Kooperationspartner_innen wie zum Beispiel der Strafverfolgungsdaten geschieht punktuell im Rahmen von Sonderprojekten, deren Ergebnisse dann wiederum in den Bericht integriert werden.

In den Niederlanden, Portugal und Rumänien wurde eine eigene Stelle eingerichtet, bzw. eine existierende beauftragt, gezielt Daten für die Berichte von NGOs und Behörden zu sammeln. In Belgien wurde eine gemeinsame Datenbank für die drei maßgeblichen Unterstützungseinrichtungen aufgebaut, in die Daten, die eng an die Aktenführung der Beratung angelehnt ist, eingespeist werden.

Aus den Interviews und den jährlichen Berichten wird deutlich, dass erst im Zusammenhang mit solchen neu konzipierten und koordinierten Datenerhebungen die Möglichkeiten entstehen, die Daten auf der Grundlage einer einheitlichen Definition von Menschenhandel zu erfassen, dem Problem der Doppelzählungen zu begegnen oder Verläufe durch die Institutionen abzubilden.

Im Folgenden werden exemplarisch für die unterschiedlichen Modelle von Datensammelstellen das Konzept der portugiesischen²⁹ und niederländischen Stelle vorgestellt.

Observatory (Innenministerium Portugal)

Das Observatory on Trafficking in Human Beings wurde 2008 auf der Grundlage eines Decree-law no. 229/2008 am portugiesischen Innenministerium eingerichtet mit dem Ziel, die Arbeit staatlicher und nicht-staatlicher Stellen in den Bereichen von Prävention, Strafverfolgung und Opferschutz durch ein vertieftes Wissen über Menschenhandel zu unterstützen. Das „Observatory“ hat mit circa 20 zivilgesellschaftlichen (Unterstützungseinrichtungen im Bereich Kinder, Frauen, Opferschutz, Flüchtlinge) und staatlichen (Strafverfolgungsbehörden, Grenzkontrollen, Arbeitsinspektionen, Arbeitsschutzbehörde) Akteuren eine Kooperationsvereinbarung geschlossen, auf deren Grundlage die Datenübermittlung erfolgt. Hierzu hat das Observatory die Kooperationspartner_innen für das Thema Menschenhandel sensibilisiert und im Rahmen eines Arbeitsprozesses jeweils mit den staatlichen und nicht-staatlichen Stellen festgelegt, welche Daten zu übermitteln sind und dabei Wünsche von Seiten der Forschung mit Machbarkeiten der Praxis in Einklang gebracht. Die einzelnen Partner pflegen die Daten mit einem individuellen Zugangscode ein, die dann von dem Observatory ausgewertet werden. Alle Kooperationspartner_innen sollen Ansprechpartner, sogenannte focal points, für das Observatorium ernennen. Die Aufgaben, neue Netzwerkpartner zu identifizieren, alte von der Datenschutzkonformität des Systems und dem Mehrwert der Datensammlung zu überzeugen sowie Eingabefehler mit den focal points zu besprechen und zu bereinigen sind fortlaufend. Das Observatory erhebt nach eigenen Angaben personenbezogene, anonymisierte Daten. Zur Vermeidung von Doppelzählungen werden verschiedene Methoden der Datensammlung geprüft, die auch ohne die Angabe von nicht anonymisierten personenbezogenen Daten möglich sind. 2012 wurden insgesamt 125 potentiell von Menschenhandel Betroffene, 109 von staatlichen Stellen und 16 von Nichtregierungsorganisationen erfasst (Bericht 2012). Die Anzahl der Daten zu Fällen, die von staatlichen und nicht-staatlichen Kooperationspartner_innen in das System eingespeist wurden, war in 2013 nach Angaben des Observatory erstmals annähernd gleich hoch. (Angaben aus Interview mit Vertreterin des Observatory)

In den Niederlanden hat das Justizministerium zeitgleich mit Einsetzung der Berichterstatterstelle eine nicht-staatliche Stelle (CoMensha) beauftragt, Daten für die Arbeit der Berichterstatterstelle aus dem Bereich der Opferunterstützung und von bestimmten Behörden zu sammeln. Die Daten werden dann von der Berichterstatterstelle ausgewertet. Sie erhält darüber hinaus die offiziellen Statistiken weiterer staatlicher Einrichtungen wie die der Staatsanwaltschaft, der Ausländerbehörden, der Gerichte und der Behörden, die die Zuständigkeit für die staatliche Entschädigung für Opfer von Gewalttaten haben. Auf Anfrage kann die Berichterstatterin von den staatlichen Stellen nicht anonymisierte Daten erhalten.

²⁹ <http://www.otsh.mai.gov.pt/?lg=uk>

Auf der einen Seite verbinden alle Interviewpartner_innen mit der koordinierten Sammlung von Daten die Chance, aussagekräftige Informationen zu Menschenhandel zu erhalten, die insbesondere auch Aufschluss über das Dunkelfeld, das Handeln von Behörden sowie das Zusammenwirken der Akteure geben.

CoMensha (NGO Niederlande)

CoMensha ist eine Nichtregierungsorganisation, die bereits seit 28 Jahren in enger Kooperation mit der Polizei Betroffene an Unterstützungseinrichtungen vermittelt, dementsprechend mit vielen der spezialisierten Einrichtungen gegen Menschenhandel vernetzt ist und aus diesem Grund vom Justizministerium mit der Datensammlung beauftragt wurde. Die unterschiedlichen Beratungsstellen übermitteln ihre Daten auf der Grundlage der langjährigen Arbeitsbeziehungen ohne formalisierte Kooperationsvereinbarungen in einem vorgefertigten Formblatt. Die Behörden sind im Rahmen einer Weisung des Justizministeriums verpflichtet, CoMensha ihre Daten zur Verfügung zu stellen. Die Frage, welche Daten zu erfassen sind, wird jährlich zwischen der Berichterstattstelle und CoMensha ausgehandelt. Erfasst werden sogenannte mögliche Betroffene von Menschenhandel. Die Einschätzung, ob Menschenhandel vorliegt, obliegt den Kooperationspartnern und wird in dem gesamten Prozess von der Erhebung der Daten bis zur Auswertung durch die Berichterstattstelle nicht mehr überprüft. Dabei ist ein Satz an grundlegenden Daten, wie Alter, Geschlecht, Nationalität, Art der Ausbeutung, aufenthaltsrechtliche Maßnahmen, Stelle, die Betroffene registriert hat, gleichbleibend. Je nach dem, welchen Schwerpunkt die Berichterstattstelle für ihren nächsten Bericht plant, bittet sie um die Erhebung zusätzlicher Daten. Bei regelmäßig auftauchenden Unstimmigkeiten zwischen CoMensha und der Berichterstattstelle über Art und Umfang der zusätzlichen Datenerhebung entscheidet letztlich das Justizministerium. Zur Vermeidung von Doppelzählungen erfasst CoMensha nicht anonymisierte, personenbezogene Daten. Vor der Weitergabe an die Berichterstattstelle erfolgt die Anonymisierung. Ein systematisches Mapping von Einrichtungen, die mit Betroffenen von Menschenhandel in Kontakt kommen, und ein dementsprechender Aufbau von Kooperationen sind nicht erfolgt. Die Datenlieferung aus dem Unterstützungsbereich erfolgt daher entlang gewachsener Strukturen und erfasst nicht alle Stellen, die Betroffene von Menschenhandel unterstützen. Der Aufbau von Kontakten zu weiteren nicht-staatlichen Kooperationspartner_innen wie zum Beispiel aktuell Kinderschutzstellen ist eine ständige Aufgabe von CoMensha, die darin von der Berichterstattstelle und dem Justizministerium unterstützt werden. 2012 wurden insgesamt 1.700 potentiell Betroffene gezählt. Circa 85% der Daten kommen von staatlichen Stellen, insbesondere den Ordnungsbehörden (Polizei, Militärpolizei, Grenzkontrolle, Arbeitsinspektion), der Rest aus Zufluchtseinrichtungen und 2 Beratungsstellen. (Angaben aus Interview mit CoMensha)

Auf der anderen Seite wird diese Schnittstelle zwischen Berichterstattstelle und Kooperationspartner_innen aus verschiedenen Gründen als sehr problematisch geschildert. In dem Moment, wo man die Akteure aus dem Feld Menschenhandel mit unterschiedlicher professioneller Prägung wie zum Beispiel Strafverfolgung und Beratung oder Beratung aus dem Bereich der sexuellen Ausbeutung und der Arbeitsausbeutung auf ein gemeinsames Verständnis von Menschenhandel „verpflichten“ möchte, setzt das zeitintensive Abstimmungs- und

Sensibilisierungsprozesse voraus. Dies potenziert sich, wenn man Akteure in die Datensammlung einbindet, die außerhalb des auf Menschenhandel spezialisierten Bereiches tätig sind, wie zum Beispiel Frauenhäuser, Gewerkschaften oder Migrationsberatung. Die Interviewpartner_innen betonen die Bedeutung nicht nur des Aufbaus, sondern auch der Pflege der Kooperationsbeziehungen durch gute Arbeitsbeziehungen und persönlichen Kontakt als eine Daueraufgabe, um eine regelmäßige Datenübermittlung an die Berichterstätterstelle zu gewährleisten. Immer wieder müsse die Notwendigkeit der Datenerhebung und –übermittlung geschildert und Vertrauen auch im persönlichen Kontakt erneuert werden.

Insbesondere wenn personenbezogene, nicht anonymisierte Daten abgefragt oder Daten über den Bereich der Strafverfolgung hinaus in sensiblen Kontexten, wie zum Beispiel im Zusammenhang mit irregulärer Migration gesammelt werden sollen, äußert die Zivilgesellschaft Vorbehalte und verweigert zum Teil die Datenübermittlung an die Datensammelstellen. Vorbehalte verstärken sich gegenüber staatlichen Datensammelstellen, aber auch gegenüber der Berichterstätterstelle, wenn diese in staatliche Strukturen eingebunden ist.

Explizit äußerten Nichtregierungsorganisationen die Befürchtung, dass Datenschutzrechte ihrer Klient_innen verletzt würden. Weitere Motive, die anklingen, sind die zusätzliche Arbeitsbelastung, Sorge über einen möglichen Verlust der Deutungshoheit über den Begriff Menschenhandel sowie über den Verlust an Bedeutung und Einflussmöglichkeiten der Zivilgesellschaft neben einer starken Berichterstätterstelle.

Als kooperationsfördernd wurde bewertet der Aufbau von Vertrauen, die Einbeziehung von Behörden wie Beratungsstellen in das Verfahren der Datenerhebung, Herstellung von Transparenz über die Verwendung der Daten sowie der Mehrwert der Datensammlung auch für die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden und die Beratung.

Insgesamt betonen die Interviewpartner_innen die Bedeutung der Daten aus Beratungsstellen. Sie sehen in dem Aufbau einer systematisch konzipierten Struktur der Datenerhebung, die konsequent an allen Facetten des Menschenhandels orientiert ist und die Bereiche der sexuellen Ausbeutung, der Arbeitsausbeutung, des Kinderhandel etc. zusammenführt, eine große Chance.

Qualitative Daten

Grundlage für die Konzipierung und die Erstellung der Berichte sind in der Regel qualitative Daten, die in Einzelgesprächen, durch die Teilnahme an Sitzungen der Koordinierungsstellen oder im Rahmen von Polizei- und NGO Strukturen gewonnen werden. So beruht zum Beispiel der finnische Bericht ganz überwiegend auf Einzelgesprächen mit staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren sowie der qualitativen Auswertung von einigen laufenden Einzelfällen, die die finnische Stelle im Rahmen ihrer Ombudsfunktion bearbeitet oder einsehen kann. An dieser Stelle betonen Interviewpartner_innen, dass die enge Anbindung an die Entwicklungen im Unterstützungsbereich wie auch an die Arbeit der staatlichen Akteure wichtig sei für die Passgenauigkeit und Anschlussfähigkeit der Empfehlungen der Berichterstätterstelle.

Je nach Ressourcen der Stellen sind zur vertieften Darstellung des Phänomens Fallanalysen (Belgien) oder einzelne qualitative Fragestellungen (NL) regelmäßiger Bestandteil der Berichte.

Befassung mit Einzelfällen

Die Befassung mit Einzelfällen ist für die meisten der befragten Stellen von Relevanz. Es werden aber grundsätzliche Unterschiede in der Art der Beteiligung und der Bewertung gemacht.

Die Bearbeitung oder Beratung von Einzelfällen gehören in einigen Ländern zum Aufgabenfeld der Berichterstatterstelle. Dies ergibt sich zum Teil weniger aus grundsätzlichen konzeptuellen Erwägungen, sondern vermutlich eher aus der Anbindung der Stellen. So ist die Beratung und zum Teil auch die Vertretung von Einzelfällen eine Kernaufgabe von Ombudsstellen und gehört daher – in begrenztem Umfang - auch zum Aufgabenfeld der finnischen Berichterstatterin. Die Einbindung in eine operativ tätige Polizeistelle legt die Beteiligung der Berichterstatterstelle an Ermittlungsverfahren in Schweden nahe.

In Belgien und den Niederlanden befassen sich die Berichterstatterstellen mit Einzelfällen ohne sich parteilich zu positionieren. Die belgische Stelle beteiligt sich jährlich in circa 25 Prozent der Strafverfahren vor Gericht als „civil party“, die unabhängige Stellungnahmen zu Rechtsfragen abgibt und wertet die darüber erlangten Informationen in qualitativen Fallstudien für ihre jährlichen Berichte aus. Auch die Berichterstatterin der Niederlande beteiligt sich vereinzelt an Gerichtsverfahren mit sogenannten Amicus-curiae-Stellungnahmen. Insbesondere aber basieren ihre Empfehlungen auch auf qualitativer Forschung zum Beispiel in Form von Aktenanalysen.

Die Berichterstatterstellen in Belgien und den Niederlanden sprechen sich mit Blick auf ihre Unabhängigkeit sehr deutlich gegen eine Vertretung oder Beratung von Einzelfällen aus. Bei dieser Form der Beteiligung würde die Berichterstatterstelle eine parteiliche Position einnehmen und ihre Objektivität aufgeben. Beide halten aber die Befassung mit Einzelfällen für unverzichtbar für die Arbeit der Stelle. Sie erhalten so über den unmittelbaren Eindruck ein vertieftes Wissen um Problemstellungen in der Praxis, das sich allein über die Auswertung statistischer Daten nicht vermitteln lässt.

Berichtslegung

Kernaufgabe aller Berichterstatterstellen ist es, einen jährlichen Bericht zu verfassen, der an die Regierung gerichtet ist. Die Berichte werden in den meisten Ländern (BEL, NL, SWE, FIN) zumindest auch auf Englisch erstellt. Die Anforderungen an den Bericht sind in der Regel vage gehalten. So ist in der gesetzlichen Grundlage für die belgische Stelle die Verpflichtung enthalten, einen „unabhängigen öffentlichen Evaluationsbericht über die Entwicklung und die Ergebnisse der Bekämpfung des Menschenmuggels und des Menschenhandels“ vorzulegen. Die konkretesten Vorgaben hält das niederländische Gesetz über die Berichterstatterstelle fest. In Artikel 7 werden Anforderungen an die Methodik formuliert und Zielgruppen für die Empfehlungen definiert. Der Bericht soll die Forschung sowie die Ergebnisse darstellen und Empfehlungen für beide Bereiche, die Prävention und die Bekämpfung von Menschenhandel abgeben.

National Rapporteur on Trafficking in Human Beings and Sexual Violence against Children Act**Artikel 7 Gesetz Niederländische Berichterstattstelle**

1. The reports contain at least:
 - a. a justification of the research method;
 - b. the results of the research conducted and the conclusions based on the research;
 - c. recommendations to improve the prevention and combating of trafficking and sexual violence against children.
2. The recommendations referred to in the first paragraph, under c, may apply to the central government, local government and other administrative bodies, international organizations, non-governmental organizations and other stakeholders.
3. Our Minister of Security and Justice shall forward the reports to the House of Representatives.

Die meisten Berichte enthalten einen inhaltlichen Teil und, darauf gestützt, einen zum Teil umfangreichen Empfehlungsteil. In Portugal erstellt das OTSH lediglich einen statistischen Bericht ohne Empfehlungen. Daneben berichtet die Koordinierungsstelle CIG einmal jährlich über den Stand der Implementierung des Aktionsplans.

Die Berichte decken in unterschiedlicher inhaltlicher Tiefe Entwicklungen im Phänomenbereich Menschenhandel ab. Darüber hinaus untersuchen sie zum Teil die Anwendung von Gesetzen und behördlichen Maßnahmen in der Praxis sowie die Arbeitsweise des Unterstützungsbereichs. Vereinzelt wird auf die Übereinstimmung nationaler Gesetze und Maßnahmen mit europarechtlichen und internationalen Verpflichtungen Bezug genommen.

Die Vielfalt der Themen, die in den Berichten aufgegriffen wird, variiert. Der schwedische und der rumänische Bericht fokussieren ausschließlich beziehungsweise überwiegend auf den Bereich der Strafverfolgung. In den Ländern, die nach eigenen Angaben einen „victim-centred“ oder „Human Rights approach“ gewählt haben, werden darüber hinaus auch Themen wie Aufenthaltsrecht, non-punishment clause oder Opferentschädigung bearbeitet. Aber auch hier gibt es eine Tendenz, die Betroffenenrechte auf den engen Zusammenhang mit der Strafverfolgung zu beschränken. So ist die Darstellung der Durchsetzung von Schadenersatzansprüchen im Schwerpunkt auf die Gewinnabschöpfung und den Schadenersatzanspruch im Strafverfahren fokussiert. Zivil-, arbeits- oder sozialrechtliche Verfahren auf Lohn oder Schadenersatz werden nicht erfasst. Daten zu Sozialleistungen oder Zugang zu Unterstützungseinrichtungen, medizinische Versorgung werden – soweit ersichtlich – nicht erhoben.

Einige Länder (NL, FIN) erstellen unterschiedliche Berichte im Wechsel. So gibt die Niederländische Berichterstatte alle zwei Jahre, die finnische alle vier Jahre einen umfangreichen Bericht heraus, der zusätzlich zu dem jährlich durchlaufenden Statistikeil thematische Schwerpunkte setzt. Alle Berichte basieren in sehr

unterschiedlichem Ausmaß auch auf qualitativen Daten und gehen somit in der Auswertung auch in vertiefte Problembeschreibungen und Ursachenzusammenhänge. Der Wechsel zwischen den Berichtsformaten wird zum Teil mit Kapazitäten begründet, zum Teil aber auch darauf zurückgeführt, dass Parlament und Regierung genug Zeit bleiben müsse, um sich mit der Vielzahl an Empfehlungen befassen und sie umzusetzen zu können. So sei bereits die ungute Situation entstanden, dass die Berichterstattungsstelle neue Empfehlungen zu einem Zeitpunkt herausgibt, zu dem die Vorjahresempfehlungen noch nicht im Parlament besprochen worden seien. Die niederländische Berichterstattungsstelle wird daher zukünftig ihre Empfehlungen reduzieren und auf 3 bis 4 ausgewählte Bereiche konzentrieren.

Es scheint in der Berichterstattung kein systematisches Follow-Up zu den Empfehlungen der Vorläuferberichte zu geben. Zum Teil werden punktuell ohne erkennbare Systematik einzelne alte Empfehlungen in aktuellen Berichten aufgegriffen. Oder es werden nur die von der Regierung akzeptierten Maßnahmen dargestellt. Ein systematischer Abgleich des Umsetzungsstandes ist – soweit ersichtlich – in keinem Berichtsformat als fester Bestandteil vorgesehen.

Nach Abgabe des Berichtes setzen sich Regierung und Parlament mit den Empfehlungen der Berichterstattungsstellen auseinander. Hier variiert die Praxis und dementsprechend deren Bewertung durch die Interviewpartner_innen stark. Eine mangelnde Befassung mit dem Bericht wird explizit von der belgischen Stelle kritisiert. So ist zwar in dem Gesetz zur Berichterstattungsstelle geregelt, dass der Bericht erst an die Regierung und dann einen Tag danach an das Parlament zu schicken ist, es gibt aber keine weitere Regelung oder Praxis in Bezug auf eine Reaktion darauf, zum Beispiel in Form einer Parlamentsdebatte, eines Berichtes oder gar Beschlusses. Das finnische Parlament dagegen befasst sich in verschiedenen Ausschusssitzungen mit den Empfehlungen der Berichterstattungsstelle, verpflichtet dann die Regierung, die akzeptierten Empfehlungen umzusetzen und innerhalb eines Jahres unter Koordination des Innenministeriums an die Berichterstattungsstelle über den Umsetzungsstand zu berichten.

Die befragten Kooperationspartner_innen der Berichterstattungsstellen sehen dann einen Mehrwert der Berichte für ihre Arbeit, wenn sie neutral sind und wissenschaftlich begründet konkrete Empfehlungen abgeben. Sie betonen dabei die Notwendigkeit der Neutralität von Berichten, die geeignet sein müssen, in dem Spannungsfeld von Prostitutions-, Migrationspolitik, Verbrechensbekämpfung und innerer Sicherheit eine sachorientierte, kompetente Stimme zu sein, die auf der Basis von Daten die Einhaltung internationaler Verpflichtungen prüfen und Verstöße benennen kann.

Strukturaufbau, Koordinierung und Sensibilisierung

Je nach Entwicklungsstand der staatlichen und zivilgesellschaftlichen Infrastruktur gegen Menschenhandel leisten die Berichterstattungsstellen zur Erfüllung ihrer Aufgaben auch Strukturaufbauarbeit. So hat zum Beispiel die finnische Berichterstattungsstelle Vernetzungstreffen zwischen Beratungsstellen und auch mit anderen Akteuren durchgeführt, um die Identifizierung von möglichen Betroffenen zu verbessern. Die niederländische Berichterstattungsstelle hat zu Beginn ihrer Tätigkeit die Vernetzung auf der regionalen Ebene initiiert und unterstützt. Durchgehende Tätigkeit einiger Stellen ist es, über Fortbildungen, Einzelgespräche etc. insbesondere Behörden für das Thema Menschenhandel zu sensibilisieren.

Den Berichterstatterstellen in Rumänien, Portugal und Belgien obliegen in unterschiedlicher Form auch Koordinierungsaufgaben. Das rumänische Büro ist – auch inhaltlich - zuständig für den Entwurf einer nationalen Strategie gegen Menschenhandel und koordiniert die Umsetzung der nationalen Aktionspläne. Der portugiesische Berichterstatter ist auch der Koordinator für den nationalen Aktionsplan. In Belgien beschränken sich die Koordinierungsaufgaben auf rein administrative Aspekte wie die Organisation des Sekretariats des Koordinierungsmechanismus und der Vernetzung von Nichtregierungsorganisationen.

Die Berichterstatter_innen (NL, BEL, FIN) betonen, dass es für die Unabhängigkeit wichtig ist, nicht an der Regierungsarbeit beteiligt zu sein, und fassen darunter auch Koordinierungsaufgaben. Vor diesem Hintergrund unterscheidet Belgien zwischen Koordinierungsaufgaben, die sich auch auf die inhaltliche Arbeit beziehen, und rein organisatorischen Tätigkeiten.

Tätigkeiten der Berichterstatterstelle, die über den Kernbereich von Datensammlung und Berichtslegung hinausgehen, bewerten die Kooperationspartner_innen als zwiespältig, wenn die Aufgabe der Berichterstatter_innen ins Konfliktfeld mit der Zivilgesellschaft gerät. Wird die Stelle auch im Arbeitsfeld der Nichtregierungsorganisationen tätig, ist aus ihrer Sicht eine gute Abstimmung erforderlich, um die Arbeitsbereiche voneinander zu trennen, aber auch um das Machtverhältnis zwischen der Zivilgesellschaft und Berichterstatterstelle ausgewogen zu gestalten. Konkret befürchten die befragten Kooperationspartner_innen den Bedeutungsverlust ihrer Arbeit.

Befugnisse

Zugang zu Daten

Eine zentrale Befugnis für die Arbeit der Berichterstatterstelle ist der Zugang zu Daten in Bezug auf Menschenhandel. Die Befugnisse sind in den einzelnen Ländern unterschiedlich weit ausgestaltet. In der Regel sind die staatlichen Stellen entweder gesetzlich oder auf der Grundlage einer ministeriellen Anweisung verpflichtet, der Berichterstatterstelle Daten zur Verfügung zu stellen (BEL, NL, FIN). Die Zulieferung von Daten durch Nichtregierungsorganisationen erfolgt entweder auf der Grundlage von mündlichen Arbeitsabsprachen (NL, BEL) oder schriftlichen Kooperationsvereinbarungen (POR). Eine Ausnahme stellt Finnland dar, hier sind sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Stellen gesetzlich verpflichtet, Daten zu übermitteln. Dies ist wahrscheinlich auf die Funktion der Berichterstatterin als Ombudsstelle mit dem Auftrag, Einzelfälle zu vertreten, zurückzuführen. Die Berichterstatterstellen in den Niederlanden und in Finnland haben das Recht auf Zugang zu personenbezogenen, nicht anonymisierten Daten.

In Belgien sind staatliche Stellen auf der Grundlage eines Gesetzes verpflichtet, Informationen zur Verfügung zu stellen, die die Nationale Menschenrechtsinstitution zur Erfüllung ihrer Aufgaben braucht. Dies erschöpft sich in der Praxis allerdings darin, dass die staatlichen Stellen ihre Jahresstatistiken zur Verfügung stellen. Das Innen- und Justizministerium sind seit 2003 gesetzlich dazu verpflichtet, ein Analysezentrum Menschenhandel aufzubauen, das die Erhebung und Auswertung der Daten staatlicher Stellen im Bereich Menschenhandel organisiert, was bisher aber nicht zufriedenstellend erfolgt ist. Wird die Berichterstatterstelle in Einzelfällen als „civil party“ tätig – was ein maßgeblicher Bestandteil ihrer Arbeit ist - hat sie Zugang zu den Daten in Einzelfällen. Im Rahmen des Nationalen Aktionsplans gegen

Menschenhandel wurde vereinbart, dass die drei maßgeblichen Unterstützungseinrichtungen für Betroffene von Menschenhandel zusammen mit der Berichterstätterstelle eine Datenbank entwickeln, in die sie ihre Daten einspeisen und auf die beide Zugriff haben.

In den Niederlanden sind die staatlichen Stellen im Zuständigkeitsbereich des Justizministeriums, die Strafverfolgungs- und Ausländerbehörden, über eine rechtsverbindliche Anweisung im Anhang zu dem Gesetz über die Berichterstätterstelle verpflichtet, Zugang zu Akten der Polizei und Staatsanwaltschaft zu gewähren.

Die Interviews zeigen, dass es eine Tendenz der staatlichen wie nicht-staatlichen Kooperationspartner_innen gibt, nicht ausreichend konkretisierte Verpflichtungen oder Absprachen in Bezug auf die Datenzulieferung zu unterlaufen, wenn sie damit ihren eigenen Auftrag gefährdet sehen. Das ist zum Beispiel dann der Fall, wenn die Berichterstätterstelle Daten aus laufenden Ermittlungen anfordert oder wenn Beratungsstellen Datenschutzverletzungen zu Lasten ihrer Klient_innen befürchten. Darüber hinaus erweist es sich als schwierig, Daten zu erhalten, die nicht für die reguläre Statistik der Kooperationspartner_innen erhoben werden.

Die Berichterstätter_innen der Niederlande, von Belgien und Finnland betonen die Bedeutung, auch Zugang zu individuellen Verfahren zu haben sowie in die Lage versetzt zu werden, eigene Datenerhebungen durchführen zu können und empfehlen, eine gesetzliche Grundlage, die den Zugang zu Daten regelt, so konkret wie möglich zu fassen. Ansonsten laufe die Stelle Gefahr, vorhandene Basisstatistiken nebeneinander zu stellen und so wenig Mehrwert generieren zu können.

Beteiligungsrechte

Anhörungsrechte der Berichterstätterstelle in Gesetzgebungsverfahren oder Informationspflichten staatlicher Stellen sind in keiner der (gesetzlichen) Grundlagen verankert. Vereinzelt haben die Interviewpartner_innen beklagt, dass sie von Prozessen innerhalb von Verwaltung oder Politik zum Thema Menschenhandel keine Kenntnis erlangt haben beziehungsweise nicht daran teilnehmen konnten. So hat zum Beispiel die Berichterstätterstelle in Finnland in ihrem Bericht kritisiert, dass ihr die Anhörung in einer interministeriellen Arbeitsgruppe verwehrt wurde, die die Ratifikation der Europaratskonvention gegen Menschenhandel vorbereitet hat, obwohl ihr Mandat sich ausdrücklich auf die Überprüfung der Einhaltung internationaler Verpflichtungen bezieht.³⁰

4.3 Koordinierungsmechanismus

Die meisten untersuchten Länder haben die Verpflichtung zur Koordinierung ihrer Tätigkeiten gegen Menschenhandel über die Errichtung von Koordinierungsstellen umgesetzt. Stellt man die verschiedenen Modelle gegenüber, so ergibt sich aus den Interviews zunächst eine klare Tendenz, Koordinierung und Berichterstattung voneinander getrennt zu organisieren. Ferner ist auffällig, dass die Aufgabe der Koordinierung in fast allen Ländern auf mehrere Organe verteilt ist: Es gibt ein höherrangig besetztes Gremium, das die Rückbindung an die politische Entscheidungsebene gewährleisten soll, sowie ein flankierendes Gremium, das fachliche Positionen erarbeitet und die Sitzungen der Entscheidungsebene vorbereitet.

³⁰ The Finnish National Rapporteur on Trafficking in Human Beings. Report 2011, S. 37.

In Bezug auf die Ausgestaltung der Mechanismen in den Ländern lassen sich aus den Interviews drei Ziele identifizieren:

- die organisatorische Verschränkung zwischen Koordinierung und Berichterstattung
- die Errichtung eines Mechanismus mit der Befugnis zur Koordinierung von Maßnahmen aller beteiligten Ressorts
- die Errichtung eines Gesamtkonstruktes, das aufgrund des Zusammenspiels von Fachlichkeit und politischer Verpflichtung Handlungsstärke hat.

4.3.1 Grundlagen

Trennung von Koordinierung und Berichterstattung

Nur in Rumänien und Portugal sind die Berichterstatterstelle und die Koordinierungsstelle in einer Verwaltungseinheit zusammengefasst. Hier kommt auch noch die Zuständigkeit für den nationalen Aktionsplan beziehungsweise eine nationale Strategie gegen Menschenhandel sowie deren Umsetzung dazu. Die Berichterstatterfunktion wurde auf die bereits bestehende ministerielle Zuständigkeit für das Thema Menschenhandel aufgesattelt. In allen anderen Ländern sind die beiden Funktionen zwar in einem Ressort angesiedelt, aber organisatorisch voneinander getrennt. In Belgien ist das Sekretariat der Koordinierungsstelle aufgrund des königlichen Dekrets bei der Berichterstatterstelle angesiedelt und wird auch von ihr organisiert. Die Stelle nimmt in diesem Zusammenhang aber nur administrative Aufgaben wahr und achtet strikt auf die Abgrenzung zwischen der inhaltlichen Arbeit der Koordinierungsstelle und ihrer Berichterstattungsfunktion.

Die meisten Berichterstatter_innen (SCHW, FIN, NL, BEL) halten die Trennung der Funktionen für unabdingbar in Bezug auf die Unabhängigkeit ihrer Arbeit. Eine Vermischung der Bereiche von Umsetzung des Regierungshandelns und dessen Bewertung führt aus ihrer Sicht zu nicht auflösbaren Interessenkollisionen.

(Rechtliche) Grundlagen

Die Koordinierungsgremien sind in der Regel formal eingesetzt. Die rechtlichen Grundlagen für die Einsetzung sind exekutiver Natur: königlicher Erlass (Belgien), Regierungsentscheidungen (Niederlande) oder Ministerratsbeschluss (Portugal). Der Nationale Aktionsplan gegen Menschenhandel der Niederlande gibt die Besetzung des Koordinierungsgremiums, der sogenannten Task Force sowie ihre übergeordneten Aufgaben vor. Einige Länder wie zum Beispiel Belgien haben interne Verfahrensgrundlagen, die organisatorische Aspekte der Sitzungsverläufe regeln.

4.3.2 Struktur Arbeitsweise und Besetzung

Der Koordinierungsmechanismus der Länder setzt sich in der Regel aus zwei bis drei Bausteinen zusammen.

Höherrangig besetztes Gremium

Alle Länder haben ein Gremium, das im Schwerpunkt als interministerielle Arbeitsgruppe eingerichtet wurde, das in der Regel aber noch weitere Mitglieder aus den Behörden und teilweise der Zivilgesellschaft hat. Dieses Gremium wird häufig als die Koordinierungsstelle bezeichnet. Sie ist überall mit höherrangigen Ministeriumsvertreter_innen zumindest aus den Justiz-, Innen-, Außen-, Arbeits- bzw. Sozial- und in der Regel auch Gesundheitsressorts besetzt. Das sind in Belgien „political representatives, being advisors“ der für Menschenhandel zuständigen Ministerien. In den Niederlanden erfolgt die Besetzung der dort so genannten „Task

Force“ so hochrangig wie möglich, in der Regel auf der „Direktorenebene“, was der 2. bis 3. Hierarchiestufe eines Ministeriums (Abteilungsleitung, Unterabteilungsleitung) entspricht. In Portugal kommen die Mitglieder des Gremiums von unterschiedlichen Hierarchiestufen von der Staatssekretär_in über Abteilungsleiter_in bis zu Referent_in. Sie haben aber über einen offiziellen Entsendungsbeschluss des jeweiligen Ministeriums ein Mandat, das von ihnen vertretene Ressort zu vertreten und damit auch an Beschlüsse des Gremiums zu binden.

In allen Koordinierungsmechanismen außer in dem finnischen sind neben der ministeriellen Ebene auch hochrangige Vertreter_innen der Strafverfolgungsbehörden - Polizei und Staatsanwaltschaft – (NL, BEL, POR), die Finanzkontrolle, Ausländerbehörden, entsprechend dem BAMF (BEL, NL) oder der Richterschaft (NL) vertreten. Länder, deren Systeme vergleichbar mit dem deutschen föderalen System sind, binden zum Teil die regionale Ebene über die politische Spitze relevanter Provinzen (NL) oder den Städte- und Gemeinderat (BEL, NL) ein.

In den meisten Ländern gibt es die Entwicklung, auch Vertreter_innen von Nichtregierungsorganisationen in die Koordinierungsgremien einzubeziehen (NL, BEL, POR). Die Besetzung erscheint willkürlich und deren Funktion ist unklar. Da es, soweit ersichtlich, keine dem deutschen KOK e.V. vergleichbaren Zusammenschluss der Fachberatungsstellen auf Bundesebene gibt, werden einzelne Beratungsstellen beteiligt, die nur für ihre individuelle Praxis stehen und nicht die gesamte thematische Bandbreite Menschenhandel abdecken. Dem soll zum Teil mit einem rollierenden Einladungssystem begegnet werden. Insgesamt gibt es die Tendenz, Nichtregierungsorganisationen, die im Feld Kinderhandel arbeiten, einzubinden. Die Gewerkschaften sind bisher nicht in jedem Land in dem Koordinierungsmechanismus vertreten.

Die Gremien treten je nach Land zwei bis vier Mal jährlich unter dem Vorsitz überwiegend des Justiz-, Innen- oder Gleichstellungsministeriums zusammen. Die Gremien haben die Aufgabe, den nationalen Aktionsplan zu erarbeiten, dessen Umsetzung zu koordinieren (FIN, BEL, NL, POR) und die Ergebnisse zu evaluieren (BEL). Die Arbeitsweise der Gremien umfasst Elemente von Vernetzung, Problemlösung und Beschlussfassung. Die Gremien befassen sich in der Regel entlang eines Arbeitsplanes mit Themen, die entweder aus dem nationalen Aktionsplan vorgegeben sind und / oder von den Mitgliedern eingebracht werden. Ziel der Befassung ist es, eine Lösung für Problemstellung bei der Bekämpfung von Menschenhandel oder der Unterstützung der Betroffenen auf der Grundlage einer fachlichen Diskussion zu erarbeiten. Entscheidungen werden dort nur für jeweilige ihre Einheit (Referat, Abteilung, Ressort) getroffen.

Die Interviewpartner_innen problematisieren in Bezug auf den Koordinierungsmechanismus verschiedene Aspekte, wie die mangelnde Umsetzungstärke, die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen oder die wachsende Größe der Runden aufgrund der zunehmenden Facetten von Menschenhandel wie z.B. Arbeitsausbeutung und Kinderhandel.

Übereinstimmend als zu schwach werden Gremien bewertet, deren Mitglieder nicht aufgrund von Rang oder Mandat befugt sind, für ihre Ressorts Maßnahmen zu beschließen. Verstehe man die Koordinierungsfunktion mehr als einen Motor für die Weiterentwicklung des Themas und nicht „nur“ als Drehscheibe für Information und

Organisation von Austausch, dann sahen es die Interviewpartner als notwendig an, wenn die Koordinierungsfunktion zum einen in der Verwaltung hoch aufgehängt und parallel das Thema auch in dem Mandat politischer Entscheidungsstrukturen verankert ist. So liegt die Stärke der niederländischen Task Force aus Sicht der Berichterstatterin darin, dass es sich um ein „professionelles Gremium mit politischem Dreh“ handelt, welches seine Effektivität aus der hochrangigen Besetzung gewinnt. Alle Institutionen, die Einfluss auf nationale, teilweise regionale Strukturen haben, seien vertreten und könnten auf Probleme reagieren, da die Entscheidungsebene am Tisch sitze. Finnland bindet hierzu ein bestehendes Staatssekretärs-gremium in das Koordinierungsgefüge ein.

Die Interviewpartner_innen aus der Zivilgesellschaft problematisieren das Verhältnis zwischen staatlichen Stellen und Nichtregierungsorganisationen in den Koordinierungsmechanismen. Aus ihrer Sicht bestehe ein Ungleichgewicht und ihrer Rolle sei auf eine beratende Funktion beschränkt. Zwar tragen sie die Probleme der Praxis in die Runden, sie haben aber auf die unterschiedlichen Entscheidungsprozesse wie zum Beispiel die Auswahl der Themen, die bearbeitet werden. So erstellt die niederländische Task Force einen jährlichen Arbeitsplan, der bereits aufgrund der zahlenmäßigen „Unterlegenheit“ der Nichtregierungsorganisationen von den Ministerien dominiert werde. Die wirke sich negativ auf die Praxisrelevanz der Maßnahmen aus. Aufgrund dieses asymmetrischen Machtverhältnisses und mit Blick auf die Ressourcen wird vereinzelt auch die Sinnhaftigkeit der Teilnahme von Nichtregierungsorganisationen an der interministeriellen Runde grundsätzlich in Zweifel gezogen. Kooperation zwischen Staat und Zivilgesellschaft müssten hier zum Teil neu austariert werden.

Die Berichterstatter_innen problematisieren zum Teil die fehlende Einbindung der Länderebene. Da, wo ein überwiegend auf die Bundesebene fokussierte Koordinierungsmechanismus seit längerer Zeit arbeitet und die großen „Baustellen“ umgesetzt sind, wird deutlich, dass viele kleinere aber schwerwiegende Problemstellungen in der praktischen Arbeit in die Zuständigkeit der Länder fallen oder dass ein Transfer der Maßnahmen von der Bundesebene auf die Landesebene nicht ausreichend stattgefunden hat. Darüber hinaus gibt es aus der Sicht der Interviewpartner_innen auch wenig Wechselwirkung zwischen den Erfahrungen der Regionen untereinander.

Mit Arbeitsebene besetztes flankierendes Gremium

Das höherrangig besetzte Gremium wird in der Regel flankiert von einer Arbeitsgruppe, die ausschließlich mit der Fachebene besetzt und auf unterschiedliche Weise organisiert ist. Das Gremium hat die Aufgabe, die Sitzung des höherrangigen Gremiums inhaltlich vorzubereiten. Das umfasst den Entwurf der Sitzungsagenda, die Aufbereitung von Themen zur Entscheidungsfindung oder den Entwurf von konkreten Gesetzesvorschlägen und Maßnahmen (NL, BEL) sowie die Vorbereitung des Nationalen Aktionsplanes (BEL, POR). Vereinzelt hat sie auch eigene Umsetzungsaufgaben. In den Niederlanden unterscheidet die Arbeitsgruppe, entsprechend ihrer Zuständigkeiten zwischen den Maßnahmen, die sie selbst bearbeiten können und was sie dem höherrangigen Gremium vorlegen muss. Die Fachgremien sind relativ stabil, da die Mitglieder nicht den politischen Besetzungsverfahren unterliegen. Sie repräsentieren das Fachwissen innerhalb des gesamten Koordinierungsmechanismus.

In den Niederlanden wird die Arbeit von einer Gruppe geleistet, die spiegelbildlich zu dem höherrangigen Gremium mit der Arbeitsebene besetzt ist. In den anderen Ländern unterscheiden sich die Besetzungen (BEL, POR). Die Arbeitsgremien treffen sich überwiegend alle 4-8 Wochen.

Koordinator

Daneben gibt es in den Ländern zum Teil noch einen Koordinator, der in die Ressortstruktur des Justiz- oder Innenministeriums (NL, FIN, RUM) beziehungsweise in eine Gleichstellungskommission eingebunden ist (POR). In der Regel steht die Leitung des hochrangigen Gremiums unter der Federführung dieser Ressorts und wird von dem Koordinator unterstützt oder geleitet.

Organisatorische Verschränkung von Koordination und Berichterstattung

In allen Ländern hat die Berichterstatteinstelle einen Sitz in dem jeweiligen Koordinierungsmechanismus (NL, BEL) beziehungsweise übt die Funktion in Personalunion mit der Koordinierung aus (RUM, POR). Die meisten Berichterstatteinstellen sind im höherrangig besetzten Gremium (NL, BEL, POR) und teilweise auch im Arbeitsgremium vertreten (NL, BEL). Die belgische Stelle organisiert darüber hinaus das Sekretariat der Koordinierungsstelle. Nur in Finnland hat die Berichterstatteinstelle einen Sitz im beratenden Expert_innenbeirat.

Die Berichterstatteinstellen legen mit Ausnahme Portugals großen Wert darauf, dass ihre Teilnahme an den Sitzungen des Koordinierungsgremiums – ob im Entscheider- oder im Arbeitsgremium - lediglich in beratender, beobachtender oder organisatorischer Rolle vorstellbar ist. Eine mitgestaltende oder mitbestimmende Funktion im Koordinierungsgremium halten sie mit ihrer Unabhängigkeit für unvereinbar. Auf der Grundlage ihrer Berichte bringen sie die Ergebnisse ihrer Datenauswertung ein und vertreten ihre Empfehlungen. Die Stellen nehmen keinen Einfluss auf die Themenauswahl, haben kein Stimmrecht und sind nicht an der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen, Materialien etc. beteiligt. Auf Anfrage bringen sie ihre Expertise in die Arbeitsgremien ein.

Aus Sicht der Interviewpartner_innen hat der Sitz im Koordinierungsgremium den Vorteil, dass die Stelle auch außerhalb der Berichte in regelmäßigen Abständen die Gelegenheit hat, Anliegen vor hochrangigen Vertreter_innen und Vertretern zuständiger Behörden vorzutragen. Die Besetzung des Gremiums ermöglicht es, Regionen und dezentral organisierte Strukturen zu erreichen. Darüber hinaus fließen der Stelle hier Informationen für ihre Berichte zu. Sie erfahren die Positionierung der Ministerien in den Bereichen Gesetzgebung, Strategiefindung und Unterstützung der Betroffenen.

4.3.3 Ausgewählte Koordinierungsmechanismen

Aus den untersuchten Koordinierungsmechanismen werden die Konzepte der Niederlande und Finnlands im Folgenden näher vorgestellt. Das niederländische Modell wird von Seiten der Berichterstatteinstelle sowie von Seiten einzelner Kooperationspartner_innen als insgesamt zufriedenstellend und effektiv beschrieben. Finnland war in der Lage auf der Grundlage der Erfahrungen der Berichterstatteinstelle und der Erfahrungen anderer europäischer Koordinierungsstellen am Reißbrett ein neues „Idealmodell“ eines Koordinierungsmechanismus zu entwerfen.

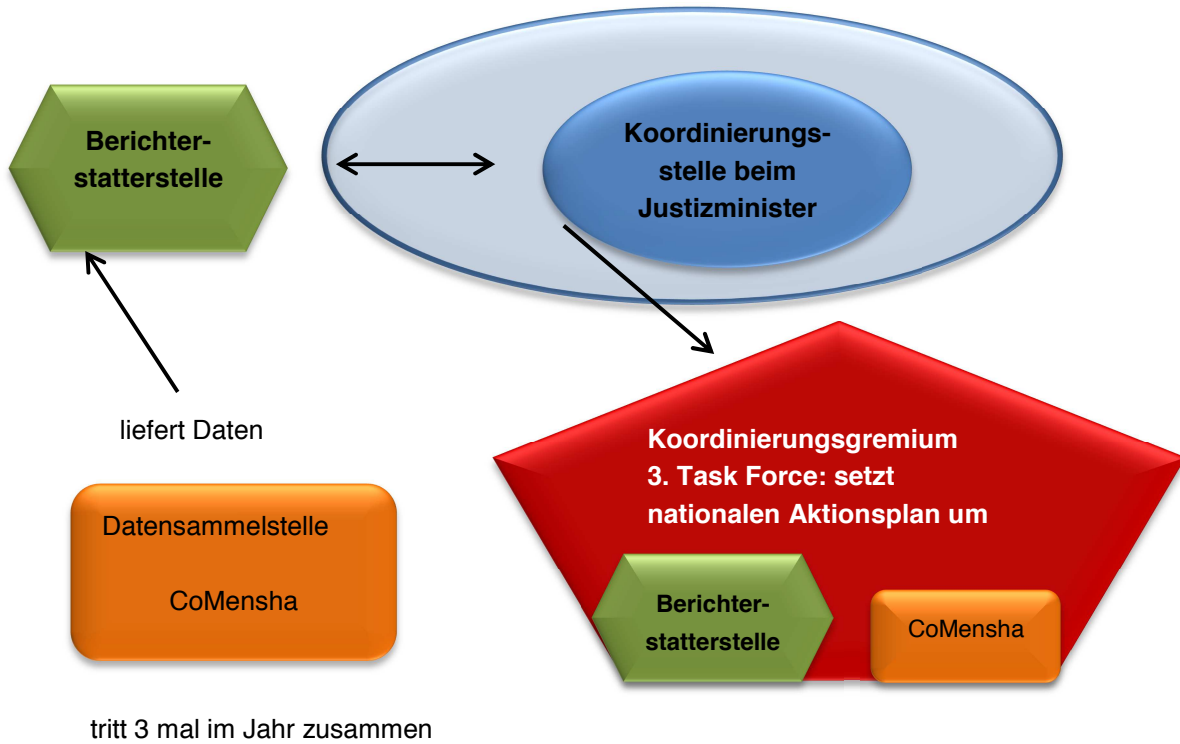
Niederlande

In den Niederlanden übernimmt das Justizministerium die Koordination der Bekämpfung von Menschenhandel. Offiziell ist der Justizminister der Koordinator, der zur Unterstützung Personen und Stellenanteile aus vier verschiedenen Einheiten des Ministeriums hat. Der Justizminister hat mittlerweile die 3. Task Force eingerichtet, die hochrangig mit Vertreter_innen der 2. bis 3. Hierarchieebene der Ministerien für Innere Sicherheit und Justiz, für Soziales (Arbeit) und Gesundheit besetzt ist. Dazu treten ebenso hochrangige Vertreter_innen von Polizei, Grenzschutz und Richterschaft, der Präsident der Handelskammer, die Bürgermeister der vier wichtigsten Städte, der Vorsitz des Städte- und Gemeinderates, die Datensammelstelle sowie – beobachtend und beratend - die Berichterstatlerin. Grundlage für die Einsetzung der Task Force ist ein Einsetzungsbeschluss des zuständigen Ministers, in dem auf der Grundlage des Nationalen Aktionsplans die Mitglieder ausdrücklich benannt und die Zahl der Treffen festgelegt werden. Jede Task Force wird laut Beschluss über einen Zeitraum von drei Jahren eingesetzt, muss einen Halbjahresbericht erstatten und wird vom Minister ein halbes Jahr vor Ablauf der Dreijahresfrist nur nach einer positiven Evaluation verlängert. Die Task Force tritt drei Mal jährlich zusammen und erarbeitet jährlich einen Arbeitsplan, der über das Jahr verteilt die Arbeitsgrundlage für die Sitzungen ist.

Vor jeder Sitzung der Task Force trifft sich auf Einladung der Generalstaatsanwaltschaft jeweils spiegelbildlich besetzt die Arbeitsebene, legt die Agenda für das nächste Task-Force-Treffen fest und entscheidet, welche Themen durch die Task Force entschieden werden müssen, welche die Arbeitsebene selbst erledigen kann und ob und welche Expert_innen geladen werden.

Das niederländische Modell

Ministerium für Justiz und Innere Sicherheit



Finnland

Nach einer Evaluation der Koordinierung gegen Menschenhandel in der finnischen Regierung wurde im Laufe von 2014 die Stelle eines Koordinators im Innenministerium eingesetzt, der Anfang 2015 einen Vorschlag für eine Koordinierungsstruktur entwickelt hat. Aufgrund der Erfahrungen anderer Länder, deren Koordinierungsmechanismen durch Vernetzung und Austausch zwar wichtige Impulse liefern für die Arbeit gegen Menschenhandel, deren Mitglieder aber keine Befugnisse für den Beschluss von Maßnahmen haben, war zentrales Ziel der neuen Struktur die Gewährleistung einer hohen Umsetzungskraft.

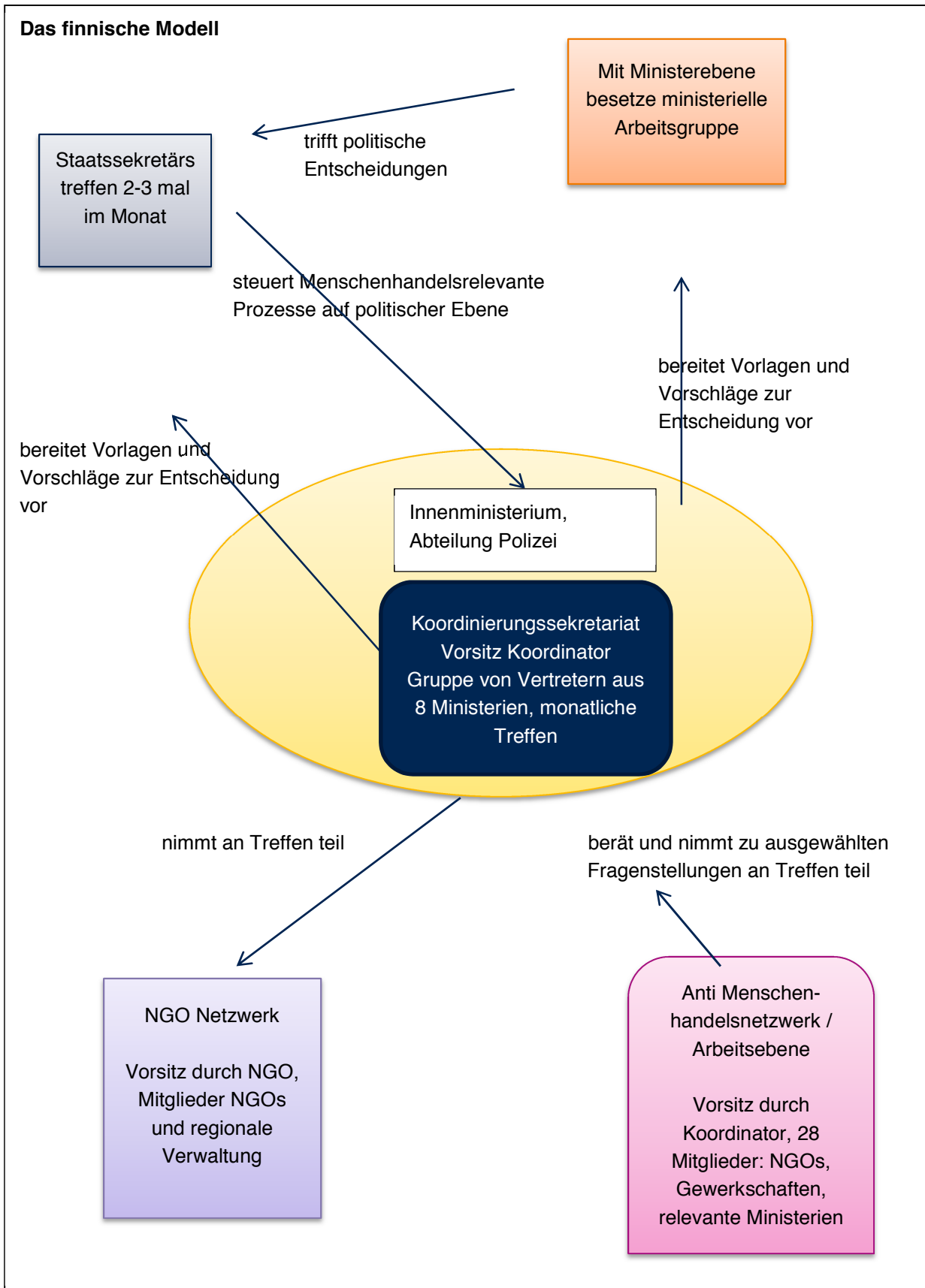
Daher wurde das Thema Menschenhandel in bereits bestehende Gremien zur Beschlussfassung und Harmonisierung der Regierungspolitik wie eine regelmäßig tagende Staatssekretärsrunde und zwei mit der Ministerebene besetzte ministerielle Arbeitsgruppen integriert. Die ministerielle Arbeitsgruppe für innere Sicherheit³¹, gibt die politischen Leitlinien des Mechanismus vor.

Die ursprüngliche Planung, eine Staatssekretärsrunde ausschließlich für das Thema Menschenhandel einzuberufen, konnte nicht realisiert werden. Stattdessen hat die Staatssekretärebene die Lenkungsangabe für Maßnahmen übernommen, bei denen die Zuständigkeit für die Umsetzung in Verwaltung und Politik auf höherrangiger Ebene liegen.

Im Zentrum des Mechanismus als Motor für Umsetzung wurde im Innenministerium auf der Verwaltungsebene ein sogenanntes Koordinierungssekretariat, eingerichtet. Dem steht mit einer Stelle und mit einem Budget von jährlich EUR 60,000 der nationale Koordinator vor. Einen Verwaltungsunterbau zu der Stelle gibt es nicht, was angesichts der Vielzahl auch an organisatorischen Aufgaben als starkes Defizit bewertet wird. Das sogenannte Koordinierungssekretariat entwickelt im Schwerpunkt Vorschläge für staatliche Maßnahmen, z.B. in Form des Nationalen Aktionsplans, evaluiert deren Umsetzung und vernetzt staatliche Stellen mit NGOs sowie die Ressorts untereinander. Es setzt sich zusammen aus VertreterInnen aller für Menschenhandel relevanten Ressorts und trifft sich monatlich.

Fachliche Beratung erhält das Sekretariat von einem ExpertInnennetzwerk mit VertreterInnen aus NGOs, Kirchen, Gewerkschaften etc., das von dem Koordinator unregelmäßig, nach Bedarf einberufen wird. Parallel dazu gibt es ein reines NGO Netzwerk, deren Koordinierung zukünftig durch eine staatlich finanzierte Stelle verstetigt werden soll und an dessen Sitzungen der Koordinator teilnehmen kann.

³¹ Beteiligt sind Innen-, Umwelt- und Forst-, Europa- und Auslandshandel-, Außen-, Justiz- sowie Gesundheits- und Sozialministerium.



5 Konzepte von Berichterstattung /Monitoring

Die Funktionen von Berichterstattung oder Monitoring werden in Deutschland derzeit sowohl von Einrichtungen innerhalb wie auch außerhalb der Exekutive wahrgenommen. Bei beiden Konzepten sind die Einrichtungen zu 100% von einzelnen oder mehreren Ministerien finanziert. Sie unterscheiden sich in Bezug auf das Ausmaß der Rechts-, Dienst-, und Fachaufsicht, der sie unterliegen und in Bezug auf ihre organisatorische Einbindung in die Bundes- oder Landesverwaltung. Im Folgenden werden mit „innerhalb der Exekutive“ Stellen beschrieben, die an einem Bundesressort angesiedelt und in dessen Strukturen eingebunden sind.

Versucht man das Konzept der Berichterstattstellen in den anderen europäischen Ländern auf Deutschland zu übertragen, dann würden die Stellen, die in der Exekutive angesiedelt sind (Niederlande, Finnland, Portugal, Rumänien), am ehesten den Bundesbeauftragten oder der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS)³² entsprechen. Berichterstattstellen außerhalb der Exekutive wie in Belgien entsprechen dem Deutschen Institut für Menschenrechte, wo die Monitoring-Stellen zur UN-Behindertenrechtskonvention sowie zur UN-Kinderrechtskonvention³³ angesiedelt sind oder der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter³⁴, die das Monitoring der UN-Antifolterkonvention umsetzt.

Für einen Überblick über die bestehenden nationalen Strukturen wurden die Konzepte dieser Stellen sowie ausgewählter Bundesbeauftragtenstellen³⁵ verglichen.

Auffällig ist zunächst die Vielfalt der Beauftragtenstellen, ihrer Regelungsgrundlagen und ihrer Ausgestaltungsmöglichkeiten. Diese Vielfalt macht es weitgehend unmöglich, ein einheitliches Grundmodell zu identifizieren. Dennoch lassen sich einige verbindende Elemente wiedererkennen. Ein Vergleich zeigt andererseits, dass das Konzept der Beauftragtenstelle einem Baukastensystem gleicht, das es ermöglicht, eine solche Stelle abhängig von jeweiligen Mandat und Thema zu gestalten.

5.1 Mandat und Aufgaben

5.1.1 Stellen innerhalb der Exekutive

Obwohl die Stellen sehr unterschiedlich ausgestaltet sind, zeigen sich durchaus gemeinsame Elemente im Bereich ihrer Aufgaben und Funktionen. Im Folgenden werden die gemeinsamen Kernaufgaben aufgeführt und einzelne, dem jeweiligen spezifischen Mandat entsprechende Funktionen ausgelassen.

Vertretung der Belange einzelner Gruppen – Einzelfallarbeit

Ein Schwerpunkt des Mandates vieler Beauftragtenstellen sowie der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) liegt in der Beratung, Vertretung oder der Aufbereitung von Einzelfällen. Zum Teil macht dies circa ein Drittel ihrer Tätigkeit aus. So ist zum Beispiel der Unabhängige Beauftragte zentraler Ansprechpartner für von sexuellem Missbrauch Betroffene und arbeitet zudem Missbrauchsfälle in

³² http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/Home/home_node.html

³³ <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/startseite/>

³⁴ <http://www.nationale-stelle.de/>

³⁵ Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes (BStU), des Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationssicherheit (BfDI), der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration (BMFI), der Beauftragten für die Belange behinderter Menschen (BB), der Unabhängige Beauftragte für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs (UBSKM).

Einrichtungen und in Familien auf. Die ADS hat eine Einzelfallfunktion. Sie kann beraten, weitervermitteln und schlichten, § 27 Abs. 2 AGG. Die Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationssicherheit (BfDI) fungiert als Beschwerdestelle in Fällen von Datenschutzverletzungen.

Berichterstattung und Forschung

Den meisten genannten Beauftragtenstellen obliegen die Berichterstattung und die Beratung der Bundesregierung bzw. des verantwortlichen Ministeriums oder des Bundestages in Bezug auf die Situation einer bestimmten Bevölkerungsgruppe oder auf ein Thema. Dazu erstellen die Beauftragten Berichte in unterschiedlichen Formaten, wie Forschungsberichte, Lageberichte oder Tätigkeitsberichte. So legt zum Beispiel die ADS alle vier Jahre dem Bundestag zum Ende einer Legislaturperiode einen thematischen Bericht mit Empfehlungen vor, § 27 Abs. 4 AGG. Dieser basiert maßgeblich auf in Auftrag gegebener Forschung, Expert_innengesprächen sowie einer Auswertung eigener Daten aus ihrer Beratungstätigkeit.

Die Integrationsbeauftragte erstattet dem Bundestag mindestens alle zwei Jahre Bericht „über die Lage der Ausländer in Deutschland“, § 94 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz. Regelmäßige Lageberichte dieser Art basieren in der Regel auf den bundesweiten Auswertungen des statistischen Bundesamtes, dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) oder anderen regelmäßigen bundesweiten Erhebungen. Sie dienen dazu, über die Maßnahmen der Bundesregierung, über die Fortschritte sowie über bestehende Herausforderungen zu informieren und enthalten daher im Schwerpunkt Elemente von Rechenschaftslegung sowie die Darstellung des Entwicklungsstandes.

Die Datenschutzbeauftragte legt alle zwei Jahre einen sogenannten Tätigkeitsbericht vor, der eine Mischform aus Rechenschaftslegung, Analyse und Empfehlungen ist. Er gibt zunächst einen Überblick über die Schwerpunkte der Arbeit sowie einen Ausblick auf anstehende wichtige Fragen des Datenschutzes und schließt dann den Bericht mit einem umfassenden Teil mit Empfehlungen an die Bundesregierung und Gesetzgeber aber auch an andere öffentliche Stelle wie die Krankenkassen oder Finanzbehörden ab.

Die regelmäßige Berichterstattung oder die Bearbeitung einzelner Themen basiert zum Teil auch auf wissenschaftlicher Forschung. So spielen beim Bundesbeauftragen für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes (BStU) entsprechend dem Mandat der Aufarbeitung die Dokumentation und Unterstützung wissenschaftlicher Forschung eine große Rolle. Die Integrationsbeauftragte fußt ihr Monitoring auf sogenannte Integrationsindikatorenberichte. Forschungsvorhaben werden von den Beauftragten überwiegend an wissenschaftliche Einrichtungen vergeben und nicht selbst durchgeführt.

Der Charakter von Berichten hängt auch stark von der Einbindung der erstellenden bzw. herausgebenden Stelle in die Kabinettsdisziplin ab. Um die Objektivität der Ergebnisse zu gewährleisten, werden Berichte der Bundesregierung, wie zum Beispiel der Gleichstellungsbericht oder der Bericht zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regulierung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten auf Gutachten von unabhängigen Wissenschaftler_innen aufgesetzt. Berichte, die ausschließlich von der Regierung erstellt werden, haben Opposition wie Zivilgesellschaft in der Vergangenheit häufig kritisiert. Sie seien eher eine Rechenschaftslegung,

entsprechen nicht den Anforderungen an eine kritische Analyse und sowohl die Auswahl von Themen und Schwerpunkten als auch die Darstellung von Ergebnissen erfolge entlang politischer Prioritäten.³⁶

Koordinierung und Strukturaufbau

Darüber hinaus nehmen einige der Beauftragtenstellen auch eine Koordinierungsfunktion, vor allem in Bezug auf die Zivilgesellschaft, wahr. Hierzu gehört beispielsweise die Beauftragte für die Belange behinderter Menschen, die die Koordinierungsstelle UN-BRK in Bezug auf die behindertenpolitischen Organisationen wahrnimmt. Ein Schwerpunkt der Arbeit des UBSKM war es, die Arbeit des Runden Tisches „Sexueller Kindesmissbrauch“ zu koordinieren und die Umsetzung der Ergebnisse nachzuhalten. So wurden die (Weiter)Entwicklung von Konzepten zum Schutz für Mädchen und Jungen in Einrichtungen entsprechend den Leitlinien des Runden Tisches über Vereinbarungen zwischen Dachverbänden und dem UBSKM initiiert.

Öffentlichkeitsarbeit, Sensibilisierung

Die Beauftragtenstellen befassen sich, spiegelbildlich zur Beratungstätigkeit, zudem mit Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere mit der Unterrichtung der Öffentlichkeit oder der Zivilgesellschaft über ihre Arbeit und das zugrundeliegende Thema (siehe etwa BStU, Datenschutzbeauftragte oder UBSKM).

5.1.2 Stellen außerhalb der Exekutive

Die Nationale Stelle gegen Folter ist eine nationale Einrichtung zur Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland. Sie hat die Aufgabe, regelmäßig Orte der Freiheitsentziehung, wie zum Beispiel Polizei, Zoll, Bundeswehr, Psychiatrie, Haftanstalten aufzusuchen, auf Missstände aufmerksam zu machen und in einem jährlichen Bericht dem Deutschen Bundestag, den Länderparlamenten, der Bundesregierung und den Landesregierungen Empfehlungen zur Umsetzung ihrer Verpflichtungen aus der UN-Antifolterkonvention³⁷ zu geben.

Die Monitoring-Stelle zur UN-BRK am Deutschen Institut für Menschenrechte ist eine Stelle, die die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention³⁸ in Deutschland unabhängig überwacht. Die Stelle nimmt diese Aufgabe durch Politikberatung, anwendungsorientierte Forschung, rechtliche Stellungnahmen sowie Öffentlichkeitsarbeit wahr. Ihr Bezugsrahmen dabei sind immer die Verpflichtungen des Staates sowie die Rechte der Menschen mit Behinderung aus der Konvention. Der Monitoring-Stelle obliegen keine innerstaatlichen Berichtspflichten. Sie erstattet im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens aus eigener Entscheidung einen Parallelbericht an den internationalen Fachausschuss, der die Umsetzung der Konvention in Deutschland periodisch überprüft.

Beide Stellen nehmen weder Beschwerden entgegen noch beraten sie Einzelfälle.

³⁶ So zum Beispiel zuletzt in Bezug auf den 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung aus 2013.

³⁷ Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (BGBl. 1990 II S. 246).

³⁸ Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13.12.2006. In Kraft getreten am 03.05.2008 (BGBl. 2008 II Nr. 35, S.1419).

5.2 Grundlagen und Ausgestaltung der Stellen

5.2.1 Stellen innerhalb der Exekutive

Rechtliche Grundlagen

Fast alle Beauftragtenstellen sowie die ADS haben eine gesetzliche Grundlage. Diese ist in einem eigenen Abschnitt des jeweiligen Fachgesetzes (AGG, BBG, AufenthG, BDSG, StUG³⁹) enthalten. Allein die Stelle des Unabhängigen Beauftragten zu Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs (UBSKM) wurde „nur“ durch einen Kabinettsbeschluss eingerichtet, der auf einem Kooperationsvertrag zwischen dem Beauftragten und dem BMFSFJ beruht. Im Rahmen der Bilanzierung seiner letzten Amtszeit hat der USKSM empfohlen, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die die Aufgaben und Befugnisse der Stelle und seiner Arbeit regelt.⁴⁰

Ausrichtung und Umfang der rechtlichen Grundlagen sowie die Detailgenauigkeit der Regelungsinhalte variieren stark. Dies ist auch auf die den Gesetzen zugrundeliegenden Verpflichtungen aus europäischem Recht zurückzuführen. So beruhen beispielsweise die Stelle der Datenschutzbeauftragten in ihrer jetzigen Ausgestaltung sowie die Errichtung der ADS auf EU-Richtlinien.

Die Arbeitsweise und Ausgestaltung der ADS oder des BStU sind in umfassenden Regelungen zu der Rechtsstellung, den Befugnissen und Aufgaben, der Kooperation mit der Zivilgesellschaft (ADS) sowie zur Zusammensetzung und Einberufung eines Beirats und eines wissenschaftlichen Begleitgremiums (BStU) formuliert. Im Vergleich dazu beschränkt sich die gesetzliche Regelung der Stelle der Behindertenbeauftragten auf zwei vergleichsweise kurze Paragraphen zu Amt, Aufgaben und Befugnissen.

Anbindung

Die Beauftragtenstellen und die ADS sind entweder bei der Bundesregierung (Integrationsbeauftragte beim Bundeskanzleramt) oder bei den einzelnen Ministerien angesiedelt: USKSM und die ADS beim BMFSFJ, die Behindertenbeauftragte (BB) beim BMAS. Eine Sonderstellung genießen die Beauftragte für die Stasiunterlagen, der bei der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien als nachgeordnete Bundesbehörde angesiedelt ist und die Bundesdatenschutzbeauftragte, deren Amt als oberste Bundesbehörde ausgestaltet wurde.

Ernennung und Amtszeiten

Die Bundesbeauftragten werden entweder von der Bundesregierung eingesetzt und per Kabinettsbeschluss (UBSKM, BB) ernannt oder auf Vorschlag der Bundesregierung durch ein Ministerium eingesetzt (ADS). Die Beauftragten für den Datenschutz und für die Stasiunterlagen werden auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundestag gewählt und vom Bundespräsidenten ernannt.

Ein Beispiel für einen anderen Ernennungsprozess unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft findet sich für die Berliner Landesintegrationsbeauftragte. Die Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration wird vom Senat nach

³⁹ AGG: Allgemeines Gleichstellungsgesetz, BGG: Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen, AufenthG: Aufenthaltsgesetz, BDSG: Bundesdatenschutzgesetz, StUG: Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik.

⁴⁰ Unabhängige Beauftragte zu Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs (2013): Bilanzbericht, S. 13.

Anhörung des Landesbeirats für Integrations- und Migrationsfragen ernannt, § 5 Absatz 1 Partizipations- und Integrationsgesetz PartIntG. Der Beirat ist überwiegend mit Vertreter_innen der Zivilgesellschaft besetzt.

Einige der aktuellen Stelleninhaber_innen stammen entweder aus den Ressorts selbst (UBSKM) oder sind oder waren Mitglieder des Deutschen Bundestages (BfDI, vormaliger BB). Ausnahmen sind die derzeitige Behindertenbeauftragte und die Integrationsbeauftragte, die jedoch bereits ein Parteiamt innehatten oder jedenfalls eine Nähe zu regierenden Parteien aufweisen. Eine biographische Sonderstellung nimmt hier nur der BStU ein.

Interviewpartner_innen aus den Beauftragtenstellen sehen an dem Punkt der Besetzung eine Gefahr für die Fachlichkeit und Unabhängigkeit der Arbeit von Beauftragten. Je größer und bedeutsamer die Stelle ist, desto wahrscheinlicher erscheint ihnen eine politische Besetzung und desto mehr hängt die Wahrung der Unabhängigkeit individuell von dem fachlichen Selbstverständnis der Stelleninhaber_innen ab. Als bedeutsam wurden auch die Möglichkeiten der Karriereentwicklung von Stelleninhaber_innen thematisiert. Es müsse gewährleistet sei, dass sich eine kritische und unabhängige Ausgestaltung der Position nach Ablauf der Amtszeit nicht negativ auswirkt. Wie so eine mögliche Vereinbarung zwischen dem Ressort und der Stelle aussehen könnte, blieb, ebenso wie die Umsetzbarkeit, unklar.

Die Amtszeiten aller Beauftragten betragen vier oder fünf Jahre und sind teilweise an die Legislaturperiode gekoppelt. Eine erneute Ernennung bzw. Wiederwahl ist entweder einmalig zulässig oder in Bezug auf die Stellen der Integrationsbeauftragten (BMFI), der Behindertenbeauftragten (BB) und des USBKM bisher nicht geregelt. Vorzeitige Entlassungen durch das jeweilige Ministerium oder das Kabinett sind in allen Fällen möglich. Hier bestehen zwei rechtliche Optionen: Entweder ist eine jederzeitige Entlassung möglich (BB und BMFI) oder eine Entlassung wird an die Entlassungsgründe nach dem Deutschen Richtergesetz gekoppelt (BStU, BfDI, USBKM).

Interviewpartner_innen bewerten die Kopplung an die Legislaturperiode als wenig förderlich für die inhaltliche Arbeit. Zum einen sei die Phase von vier Jahren zu kurz, um eine nachhaltige Entwicklung anzustoßen und zum anderen besteht bei einer Kopplung an die Legislatur die besondere Gefahr, dass die Besetzung der Beauftragtenstelle im Rahmen von Koalitionsverhandlungen parteipolitisch besetzt wird. Darüber hinaus verkürze sich die faktische Arbeitsphase, da Koalitionsverhandlungen, Haushaltssperre und die Neubesetzung der Regierung den Alltagsbetrieb hemmen.

Rechtliche Stellung

Die ADS sowie die meisten Beauftragten lassen sich dem Verwaltungstyp der ministerialfreien Verwaltungsstelle zuordnen. Diese unterliegen den sachlichen Weisungen der jeweiligen Ressortleitung nicht oder nur sehr eingeschränkt. Ihre Errichtung erfordert eine gesetzliche Grundlage, wobei diese nicht gegen das

verfassungsrechtliche Prinzip der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung verstoßen dürfen, was bei einer „relativen“ Selbstständigkeit nicht der Fall ist.⁴¹

So unterliegen die einzelnen Beauftragtenstellen sowie die ADS, unterschiedlichen Regelungen in Bezug auf ihre Personal- und Budgethoheit sowie Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht. Die Leitung der ADS ist nach § 26 Absatz 1 Satz 3 AGG „in Ausübung ihres Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen“. Sie nimmt ihre Aufgaben „unabhängig wahr“ und unterstützt auf „unabhängige Art und Weise“ Einzelpersonen, § 27 Abs. 2, 3 AGG. Absatz 4 sieht aber darüber hinaus die Regelung des Rechtsverhältnisses der Leitung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes durch Vertrag mit dem BMFSFJ vor. Laut der Gesetzesbegründung „werden Inhalt des Vertrags u.a. Fragen der Dienst- und Rechtsaufsicht“ sein.⁴² Somit untersteht die ADS nicht der Fachaufsicht des BMFSFJ. Weitere Regelungen sind nicht öffentlich.

Weitere gesetzliche Einschränkungen in Bezug auf die Rechtsstellung sieht zum Beispiel das Stasiunterlagengesetz vor. Der Beauftragte für die Stasiunterlagen untersteht jeweils der Rechtsaufsicht der Bundesregierung und der Dienstaufsicht der Bundesbeauftragten für Kultur und Medien beziehungsweise des Bundesinnenministeriums. Bis vor einem Jahr war auch die Arbeit der Bundesdatenschutzbeauftragten der Dienstaufsicht des Innenministeriums unterworfen. Bereits 2010 hat der Europäische Gerichtshof die Rechtsstellung der deutschen Landesdatenschutzbeauftragten überprüft und festgestellt, dass die Dienstaufsicht von Landesministerien über das Personal der Beauftragten gegen die aus Art. 28 Abs. 1 der EU-Richtlinie 95/46 resultierenden Vorgabe der „völligen Unabhängigkeit“ verstößt.⁴³ Auch aus diesem Grund hat die Stelle der Bundesbeauftragten für den Datenschutz auf der Grundlage einer Gesetzesänderung den rechtlichen Status einer obersten Bundesbehörde erhalten, die ausschließlich parlamentarischer und gerichtlicher Kontrolle unterliegt. Auf eine Rechtsaufsicht der Bundesregierung und eine Dienstaufsicht des BMI wird verzichtet, die organisatorische Anbindung an das BMI aufgehoben.⁴⁴

Für einige Beauftragtenstellen sind die Unterlegung der Stelle mit notwendiger Personal- und Sachausstattung sowie die Budgethoheit gesetzlich vorgesehen. So ist zum Beispiel für die Arbeit der Bundesintegrationsbeauftragten nach § 92 Abs. 3 AufenthG im Einzelplan der obersten Bundesbehörde ein eigenes Kapitel dazu auszuweisen.

Vereinzelt ist die Personalhoheit der Beauftragten eingeschränkt. Gemäß § 22 Abs. 5 BDSG ist bei der Besetzung der Stellen der Datenschutzbeauftragten lediglich das Einvernehmen der Stelleninhaberin erforderlich. Teilweise wird die Personalhoheit durch Budgetengpässe faktisch reduziert.

Die uneingeschränkte Personalhoheit wird von Interviewpartner_innen als bedeutsam für die Arbeit der Beauftragten bewertet. Eine interdisziplinäre und fachliche Besetzung der Mitarbeiter_innenstellen müsse gewährleistet werden. Dies setze die

⁴¹ Laskowski (2007): § 26 AGG, Rz. 3, in Schiek, Dagamr (Hrsg): Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG). Ein Kommentar aus europäischer Perspektive.

⁴² Bundestagsdrucksache 16/1780, S. 50.

⁴³ Urteil des EuGH vom 10. März 2010, Rechtssache C-518/07.

⁴⁴ Zweites Gesetz zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes –Stärkung der Unabhängigkeit der Datenschutzaufsicht im Bund durch Errichtung einer obersten Bundesbehörde vom 25. Februar 2015.

Möglichkeit zur externen Ausschreibung von Stellen voraus, sowie die alleinige Entscheidungsgewalt der Stelleninhaber_innen über interne Versetzungen.

5.2.2 Stellen außerhalb der Exekutive

Die Einsetzung der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter (NSzVF) und der MonitoringStelle zur UN-BRK beruhen beide auf menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands.

Antifolterstelle

Die Anforderungen an die Ausgestaltung der Antifolterstelle nach Art. 17 ff des Zusatzprotokolls zur UN-Antifolterkonvention (OPCAT⁴⁵) sehen vor, dass deren funktionale Unabhängigkeit sowie die Unabhängigkeit des Personals gewährleistet werden muss. Die Ausgestaltung der Stelle soll unter Berücksichtigung der „Pariser Prinzipien“ für Nationale Menschenrechtsinstitutionen erfolgen. Bei der Besetzung der Stellen sind die fachliche Qualifikation sowie eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter und ethnischer Gruppen zwingend zu berücksichtigen. Die Stellen sind im Rahmen eines transparenten Verfahrens unter Beteiligung der Zivilgesellschaft zu besetzen.⁴⁶ Der nationalen Antifolterstelle muss darüber hinaus eine ausreichende personelle Ausstattung sowie ein den Aufgaben entsprechendes Budget zur Verfügung gestellt werden.

Die Bundesregierung hat die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter (NSzVF) und deren Geschäftsstelle 2008 an die Kriminologische Zentralstelle e.V. angegliedert. Die Einsetzung der Bundesstelle basiert auf einem Organisationserlass des BMJV, die einer Länderkommission auf einem Staatsvertrag. Beide Rechtsgrundlagen verweisen in Bezug auf die Rechtsstellung und Befugnisse der Stellen auf OPCAT. Die ehrenamtliche Leitung der Bundesstelle der NSzVF wird für vier Jahre durch das Bundesjustizministerium in Absprache mit dem Bundesinnen- und dem Verteidigungsministerium, diejenige der Länderkommission durch die Justizministerkonferenz ernannt. Die Fachaufsicht über 4 wissenschaftliche Stellen sowie eine Verwaltungsstelle obliegt der Leitung. Das Budget der Nationalen Stelle wird vom Bund für die Bundesstelle und von den Ländern für die Länderkommission erbracht. Der für die Überwachung des Zusatzprotokolls zuständige Unterausschuss SPT⁴⁷ der Vereinten Nationen hat im Rahmen seines Länderbesuches im April 2013 die mangelhafte Finanzierung, das Besetzungsverfahren sowie die in Bezug auf die Merkmale Geschlecht und Ethnie unausgewogene Besetzung der Stellen kritisiert.⁴⁸ Die Ausgestaltung der Stelle entspricht nach Auffassung des Ausschusses nicht der Anforderung der funktionalen Unabhängigkeit, da die Leitungsstelle allein durch die Exekutive in einem intransparenten Verfahren besetzt wird.

Monitoring-Stelle zur UN-BRK

Die umfangreiche Verpflichtung aus Artikel 33 der UN-Behindertenrechtskonvention, ein Gesamtsystem von Koordinierungs- und Monitoringstelle zur UN-BRK einzurichten, hat die Bundesregierung mit verschiedenen Bausteinen umgesetzt. Da Artikel 33 Abs. 1 und 2 zwischen dem staatlichen Koordinierungsmechanismus zur „Erleichterung der Durchführung entsprechender Maßnahmen“ und einem

⁴⁵ OHCHR (2009), A/HRC/13/29, S. 11, Nr. 46.

⁴⁶ CAT/OP/12/5, para. 31.

⁴⁷ Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

⁴⁸ CAT/OP/DEU/R.2, para. 26.

unabhängigen Mechanismus zur „Förderung, zum Schutz und zur Überwachung der Durchführung des Übereinkommens“ unterscheiden, wurden Stellen innerhalb und außerhalb der Regierung eingerichtet. Die staatliche Koordinierungsstruktur setzt sich zusammen aus einem „focal point“ (BMAS) und der am BMAS angesiedelten Behindertenbeauftragten. Beide Stellen werden jeweils von einem rein zivilgesellschaftlich besetzten Gremium⁴⁹ beraten.

Davon losgelöst wurde das nach den Pariser Prinzipien A-akkreditierte Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) 2009 mit dem unabhängigen Monitoring beauftragt und dort die Monitoring-Stelle als eine Abteilung des DIMR eingerichtet. Mit der Auswahl des Instituts wurde dem Erfordernis der Unabhängigkeit Rechnung getragen, die über Artikel 33 Abs. 2, S. 2 mit einem Verweis auf die sogenannten Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen⁵⁰ näher konkretisiert wird.⁵¹ Die Prinzipien formulieren den internationalen Standard für nationale Menschenrechtsinstitutionen, zum Beispiel in Bezug auf ihr Mandat, die Aufgaben sowie ihre Unabhängigkeit. Die setzt voraus, dass die Institution keinerlei Weisung von Staat oder Zivilgesellschaft unterliegt und dass die Ernennung ihrer Mitglieder nach einem transparenten Verfahren erfolgt, das alle erforderlichen Garantien für die pluralistische Vertretung der an der Förderung und am Schutz der Menschenrechte beteiligten gesellschaftlichen Kräfte gewährleistet. In anderen Ländern ist das Monitoring zum Teil auch an Stellen innerhalb der Regierung angesiedelt. Nach Auffassung des OHCHR erfüllen staatsnahe Konstruktionen wie Regierungskommissionen oder nationale Beobachterstellen die Anforderungen an ein unabhängiges Monitoring nicht.⁵²

Die Bundesregierung hat per Beschluss vom Oktober 2008 dem DIMR die Funktion des Monitoring übertragen. Diese Entscheidung zeigt sich auch in der Begründung des Ratifikationsgesetzes zur UN-BRK⁵³. Das BMAS finanziert institutionell das Budget für Personalstellen (1 Leitung, 2 wissenschaftliche Stellen, 2 Verwaltungs- und Öffentlichkeitsarbeitsstellen) sowie Sachmittel. Die Leitung sowie die Mitarbeitenden der Monitoring-Stelle zur UN-BRK werden auf der Grundlage einer öffentlichen Ausschreibung von der Institutsleitung ausgewählt.

5.3 Befugnisse

In ihren Befugnissen unterscheiden sich die einzelnen Stellen entsprechend ihrer jeweiligen Mandate und abhängig von ihrer Einsetzungsgrundlage erheblich. Die Befugnisse sind überwiegend gesetzlich geregelt und weisen eine Vielzahl von Regulierungsmöglichkeiten zumindest für die Bundesebene auf.

Zugang zu Informationen und Daten

Der Zugang zu Informationen und Daten beschränkt sich bei allen Beauftragten und der ADS auf die Bundesministerien und sonstige öffentliche Stellen im Bereich des Bundes. Ein minimal ausgestalteter Zugang zu Daten ist für die Arbeit der ADS festgelegt. Nach § 28 Abs. 2 AGG sind die Bundesstellen verpflichtet, die ADS bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen und insbesondere die erforderlichen

⁴⁹ Inklusionsbeirat und der Ausschuss zum Nationalen Aktionsplan.

⁵⁰ UN, Generalversammlung: Resolution der Generalversammlung 48/134 vom 20.12.1993.

⁵¹ Bundestags-Drucksache 16/10808, S. 67.

⁵² OHCHR (2009), A/HRC/13/29, S. 11, Nr. 46.

⁵³ Drucksache 16/10808, S. 67.

Auskünfte zu erteilen. Diese Grundbefugnis wird in § 15 Abs. 3 BGG für die Arbeit der Behindertenbeauftragten um die Verpflichtung ergänzt, Akteneinsicht zu gewähren.

Die umfassendsten und zudem gesetzlich verankerten Befugnisse stehen dem BStU und der Datenschutzbeauftragten zu. Hier werden die Befugnisse über die allgemeine Verpflichtung der öffentlichen Bundesstellen zur Unterstützung hinaus weiter ausgeführt. Die Befugnisse des BStU reichen vom Informations-, Zugangs- und Zutrittsrecht zu öffentlichen Stellen bis zu einem weit gefassten Recht auf unverzügliche Herausgabe von behördlichen und nicht-öffentlichen Akten oder Unterlagen, § 37 Stasiunterlagengesetz.

Für die Datenschutzbeauftragte sind im BDSG umfassende Untersuchungsbefugnisse verankert. Zu ihren Befugnissen gehören unter anderem umfassende Auskunfts- und Akteneinsichts- und Zutrittsrechte zu allen Diensträumen, ein Zugangsrecht auch zu vertraulichen Unterlagen, das Recht auf Durchführung anlassloser Kontrollen. Ferner verfügt sie über ein Rügerecht (Recht zur förmlichen Beanstandung bei Verstößen nebst Recht zur Anforderung einer fristgebundenen Stellungnahme), das Recht, Verstöße der Staatsanwaltschaft anzuzeigen und öffentlich, gegenüber Behörden und Parlament Kritik zu äußern und Vorschläge zu unterbreiten.

Der UBSKM und die Monitoring-Stelle zur UN-BRK haben (derzeit) die schwächsten Befugnisse. Der UBSKM ist bei der Ausübung seiner Aufgaben im Wesentlichen auf seinen eigenen Wirkungskreis sowie auf die freiwillige Kooperation anderer öffentlicher Stellen beschränkt. So kann er Forschungsaufträge für von ihm festgestellte Forschungslücken vergeben und ist ansonsten auf die Kooperation der anderen öffentlichen Stellen angewiesen. Die Monitoring-Stelle zur UN-BRK hat keine über das Informationsfreiheitsgesetz hinausgehenden Befugnisse in Bezug auf den Zugang zu Daten von öffentlichen Stellen und ist auf Kooperation angewiesen.

Beteiligungsrechte

Umfangreiche Beteiligungsrechte an Normsetzungsvorhaben haben soweit ersichtlich nur die Behindertenbeauftragte und die Integrationsbeauftragte. Die Bundesministerien müssen die Behindertenbeauftragte an allen Gesetzes-, Verordnungs- und sonstigen wichtigen Vorhaben beteiligen, soweit die Integration von Menschen mit Behinderung betroffen ist, § 15 Abs. 2 BGG. Die Integrationsbeauftragte ist gemäß § 94 Abs. 1 AufenthG darüber hinaus noch „möglichst frühzeitig“ zu beteiligen.

6 Eckpunkte für eine Berichterstattungsstelle und eine Koordinierungsstelle Menschenhandel

Sowohl aus den Erfahrungen der anderen europäischen Länder mit Berichterstattung und Koordinierung als auch den Erfahrungen nationaler Stellen ergeben sich eine Reihe von Grundsätzen, die bei der konkreten Ausgestaltung eines Berichterstattungs-/Koordinierungsmechanismus in Deutschland als Leitlinien Berücksichtigung finden sollten:

- Es empfiehlt sich, Berichterstattung, Koordinierung und Datensammelstelle unabhängig von ihrer jeweiligen Ausgestaltung als ein Gesamtkonzept

verschiedener Bausteine zu konzipieren, in dem die einzelnen Aufgaben und Funktionen aufeinander bezogen und miteinander abgestimmt sind. Dabei weisen die Erfahrungen anderer Länder klar auf eine institutionelle Trennung von Berichterstattung und Koordinierung hin.

- Die Berichterstatterstelle wird in ihrer Wirkung gestärkt, wenn die Verschränkung der Bausteine so ausgestaltet wird, dass ihre Empfehlungen nicht nur aufgrund der Fachlichkeit der Stelle Gehör findet. Es empfiehlt sich darüber hinaus eine verpflichtende Auseinandersetzung mit ihren Empfehlungen innerhalb von Parlament und Regierung, deren Umsetzung dann Grundlage der Arbeit der Koordinierungsstelle ist.
- Es braucht eine politische Verpflichtung aller relevanten staatlichen Akteure auf die koordinierte Umsetzung von Maßnahmen gegen Menschenhandel.
- Die Koordinierungsstelle braucht den Auftrag, Aktivitäten der Bundesregierung zu koordinieren und sie muss so ausgestaltet sein, dass sie diesen Auftrag umsetzen kann.
- Die Berichterstatterstelle braucht eine gesetzliche Grundlage, in der zumindest ihr Auftrag, ihre Befugnisse sowie ihre Besetzung geregelt sind.
- Die Berichterstatterstelle sollte unabhängig sein, um ihr Mandat sachgerecht ausfüllen zu können. Dies betrifft die verschiedenen Dimensionen der Unabhängigkeit, die sich auf ihre Besetzung, Anbindung, Ausgestaltung, ihren Auftrag, ihre Befugnisse und Arbeitsweise beziehen.
- Ist die Berichterstatterstelle in den Regierungsapparat integriert und soll sie die EU- und völkerrechtlichen Vorgaben von Unabhängigkeit erfüllen, kann das zum einen nur eine administrative Anbindung sein und zum anderen muss über die Ausgestaltung ein Höchstmaß an Unabhängigkeit gewährleistet werden.
- Je weiter die Berichterstatterstelle organisatorisch entfernt ist von der Praxis des Verwaltungsapparates und der Zivilgesellschaft, desto klarer und formalisierter sollten Beteiligungsrechte an Gremiensitzungen festgeschrieben werden, bzw. Kooperationen implementiert werden, um die Anbindung an die Entwicklungen in der Praxis zu gewährleisten und die Qualität und Relevanz der Empfehlungen sicherzustellen.
- Es sollte eine breite Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Arbeit der Berichterstatterstelle und innerhalb des Koordinierungsmechanismus gewährleistet sein.
- Da es aktuell keine Spiegelstruktur von Berichterstattung und Koordinierung auf der Ebene der Länder und Kommunen gibt und viele Maßnahmen bei der Bekämpfung von Menschenhandel und der Stärkung der Betroffenenrechte in der Zuständigkeit der Länder liegen, muss ein besonderer Fokus auf die Einbindung dieser Ebenen gelegt werden.

6.1 Berichterstattung

6.1.1 Breites, rechtfokussiertes Mandat

Es empfiehlt sich, das Mandat der Berichterstatterstelle an den Vorgaben der Richtlinie und dem Übereinkommen des Europarates zu orientieren und alle Formen des Menschenhandels, inklusive Kinderhandel und Organhandel sowie die weiteren in der Richtlinie vorgesehenen Ausbeutungsformen wie das Ausnutzen von Bettelerei oder strafbarer Handlungen einzubeziehen. Dies ist mittlerweile Standard in den anderen untersuchten Ländern. Hier hat es sich auch bewährt, das Mandat breit anzulegen und mit Flexibilität auszugestalten. So könnte die Berichterstatterstelle in ihrer Arbeit auch auf aktuelle Entwicklungen reagieren und Initiative ergreifen. Erhält die Stelle

den Auftrag, Probleme zu identifizieren und zu erforschen, kann sie einen Mehrwert im Rahmen der bestehenden Strukturen gegen Menschenhandel leisten. Dies erfordert Flexibilität und die Befugnis, unter Umständen auch in die angrenzenden Bereiche von Menschenhandel wie schwere Formen der Ausbeutung und die Kontextfaktoren wie zum Beispiel Migrations- oder Prostitutionspolitiken zu berücksichtigen. Forschungsergebnisse⁵⁴ sowie die Erfahrungen der Beratungsstellen gegen Menschenhandel stützen einen solchen Ansatz. Sie haben gezeigt, dass Menschenhandel und schwere Formen der Ausbeutung in der Praxis zum Teil ineinander übergehende Phänomene und nur selten trennscharf voneinander zu definieren sind. Der Unrechtsgehalt sowie Verletzungsfolgen bei den Betroffenen sind vergleichbar.

Eine Grenzziehung könnte sich an den weiteren Vorschriften des StGB (§§ 180a, 181) und den entsprechenden Normen des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes, §§ 10 Absatz 1 oder § 11 Absatz 1 Nummer 3 und § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) orientieren. Allen Vorschriften liegt ein Ausbeutungstatbestand in unterschiedlichen Zusammenhängen wie zum Beispiel der Prostitution (§ 180 a StGB) oder der Migration (§ 10 SchwarzArbG) zugrunde. Die Vorschriften bieten sich auch an, da sie zum Teil den Menschenhandelstatbeständen entsprechende Verweise in den Opferschutz haben. Um Ausschlüsse durch eine Engführung auf das Straf- und Ordnungsrecht zu vermeiden, sollte den Vorschriften allerdings nur eine Orientierungswirkung zukommen.

Die Richtlinie sieht ein „integriertes, ganzheitliches und menschenrechtsbasiertes Vorgehen bei der Bekämpfung des Menschenhandels vor“⁵⁵. Dementsprechend sollte die Berichterstattung auf einem rechtfokussierten Monitoring mit dem Bezugsrahmen der menschenrechtlichen und EU-rechtlichen Verpflichtungen basieren. Dies setzt eine Gleichwertigkeit des Mandates in Bezug auf die Strafverfolgung und den Opferschutz/die Opferrechte sowie staatliches wie zivilgesellschaftliches Handeln im Bereich Menschenhandel voraus.

6.1.2 Charakter der Stelle zwischen den Polen Datensammlung und Forschung

Der Charakter der Berichterstatterstelle ist zwischen den beiden Polen „Datensammelstelle“ und Forschungsstelle zu verorten. Eine Datensammelstelle würde regelmäßig Daten zu Menschenhandel aus den verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Stellen anfordern, soweit wie möglich aufeinander beziehen, in einem Bericht zusammenstellen und bewerten. Die Aussagekraft dieser Daten wird im Schwerpunkt immer der Erhebungslogik der zuliefernden Stellen folgen und dementsprechende Beschränkungen aufweisen. Eine Berichterstatterstelle als Forschungsstelle könnte durch die Erhebung eigener qualitativer und quantitativer Daten die Überprüfung der Wirkung gesetzlicher und politischer Maßnahmen gewährleisten. Forschung, die eine Berichterstatterstelle selbst durchführt oder an externe Wissenschaftler_innen vergeben wird, ermöglicht es der Stelle auch, flexibel und passgenau auf politische Prozesse zu reagieren.

⁵⁴ Cyrus, Norbert; de Boer, Katrin (2011): Darstellung und Analyse der Vorkommensweise des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2011): Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung.

⁵⁵ Erwägungsgrund Nr. 7 der Richtlinie 2011/36/EU.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, eine Berichterstattstelle im Schwerpunkt als Forschungsstelle zu konzipieren. Hierüber würde ein deutlicher Mehrwert für die Arbeit von Regierung, Parlament und Zivilgesellschaft generiert werden, da es in Deutschland insbesondere über die tatsächliche Umsetzung von Maßnahmen und Gesetzen sowie deren Wirkung nur wenig Wissen gibt. Dazu kommt, dass es in den letzten Jahren eine Reihe von Entwicklungen mit Bezug zum Thema Menschenhandel in Deutschland gab: Änderungen im Ausländerrecht verfolgen das Ziel, die Strafverfolgung zu effektiveren, indem Opferzeug_innen eine Bleibeperspektive nach Abschluss des Strafverfahrens Menschenhandelsverfahren sowie eine bessere soziale und gesundheitliche Versorgung erhalten. Im Rahmen der Umsetzung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel will der Gesetzgeber mit der grundlegenden Änderung der Straftatbestände den Strafverfolgungsbehörden eine effektivere Rechtsgrundlage an die Hand geben. Im Zusammenhang mit der Leiharbeit und Werkvertragsarbeit diskutieren Ministerien und Fachverbände, wie Betroffene besser vor Ausbeutung geschützt werden können. Und nicht zuletzt zeigt die kontroverse Diskussion über das Prostituiertenschutzgesetzes, wie – auch aufgrund fehlender empirischer Grundlagen – die Grenzen zwischen selbstbestimmter Prostitution, Ausbeutung und Menschenhandel verschwimmen und zum Teil Annahmen über Fakten dominieren.

6.1.3 Aufgaben

Berichtslegung

Kernaufgabe der Berichterstattstelle ist die Berichtslegung. Es empfiehlt sich, mit Blick auf eine neue Legislaturperiode alle vier Jahre einen umfangreichen Bericht mit Empfehlungen an die künftige Bundesregierung vorzulegen. Parallel dazu erarbeitet die Berichterstattstelle jährlich einen kurzen Bericht, der fortlaufende statistische Daten abbildet sowie den Umsetzungsstand der Empfehlungen dokumentiert. Zusätzlich sollte die Stelle in der Lage sein, mit wissenschaftlich fundierten Kurzpapieren auf politische Entwicklungen oder Gesetzgebungsvorhaben zu reagieren.

Die Berichte sollten klar die wissenschaftliche Methode erkennen lassen. Der Bericht bewertet die Entwicklungen, je nach Themenschwerpunkt die Auswirkungen staatlicher Maßnahmen sowie die Arbeit nichtstaatlicher Stellen und endet mit Empfehlungen an die relevanten Akteure auf der Bundes-, Landes- und kommunalen Ebene. Die Berichte sollten für die Politik und Praxis anschlussfähig sein, was eine Konzentration auf ausgewählte Inhalte, sowie konkrete Empfehlungen voraussetzt. Auf Berichte mit bis zu 400 Seiten und 60-70 Empfehlungen, wie sie zum Teil in anderen europäischen Ländern erarbeitet werden, sollte aus dem Grund der Verwertbarkeit verzichtet werden. Um einen kontinuierlichen Überblick über den Entwicklungsstand zu geben, aber auch um Anhaltspunkte für die Wirkung der Arbeit der Berichterstattstelle zu erhalten, sollten die Empfehlungen mit dem Umsetzungsstand in jedem Bericht konkret abgeglichen werden.

Die Auswahl der thematischen Schwerpunkte trifft eine Berichterstattstelle unabhängig sowohl von der Regierung als auch von der Zivilgesellschaft. Um die Relevanz und den Mehrwert der Arbeit zu gewährleisten, sollte die Stelle ihre Themenauswahl- und bearbeitung mit staatlichen wie nichtstaatlichen Akteuren konsultieren.

Wenig empfehlenswert erscheint es, die Stelle mit der Berichterstattung an die EU-Koordinatorin (Artikel 20 der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel) zu beauftragen; ihr als Bericht der nationalen Berichterstattungsstelle gekennzeichnete Bericht könnte jedoch substantieller Bestandteil der Berichterstattung der Bundesregierung an die EU-Koordinatorin sein. Die Stelle kann mit Blick auf ihre Unabhängigkeit keine Fragen beantworten zum Beispiel zu dem Umsetzungsstand von Richtlinien oder politischen Maßnahmen, die in der Verantwortung der Regierung liegen. Die Aufgabe der Berichterstattungsstelle wäre in diesem Zusammenhang die Kommentierung der Darstellung von Regierungsstellen und die Datenlieferung zu dem von der Koordinierungsstelle zu steuernden Prozess.

Es bietet sich an, die Berichte der Stelle mit Blick auf die Datenlieferung an die EU-Koordinatorin Menschenhandel sowie auf eine doppelte Verwertbarkeit im Rahmen der Berichterstattung der Staaten an die UN-Fachausschüsse zu den Menschenrechtsverträgen sowie der Information des Expert_innenausschusses zur Europaratskonvention gegen Menschenhandel ins Englische zu übersetzen⁵⁶. Folgende Berichtstypen wären denkbar:

⁵⁶ Nach der Sprachenvorgabe des AA ist grundsätzlich mit allen EU-Einrichtungen in deutscher Sprache zu kommunizieren.

1. Bericht: Bestandsaufnahme

- Feststellung Status Quo: Abgleich von rechtlichen Vorgaben (UN, EU. Europarat) mit nationaler Rechtslage und Praxis
- Entwicklung fortlaufender statistischer Teil
- Entwicklung Themenlinien / Arbeitsschwerpunkte für folgende Berichte

2. Bericht: Regelmäßig wiederkehrendes Format mit folgenden Modulen

- Transparenz über zugrundeliegende Methoden
- Entwicklungen innerhalb der Berichtsphase national: Gesetze, Praxis, Forschung
- Umsetzungsstand der Empfehlungen
- Statistische Abbildung des Phänomens
- Thematische Schwerpunkte
- Bewertung und Empfehlungen an Bund, Länder, Zivilgesellschaft
- Anhang: Rechenschaftslegung der Berichterstatterstelle

3. Bericht: Kurzberichte

- Transparenz über zugrundeliegende Methoden
- Umsetzungsstand der Empfehlungen
- Statistische Abbildung des Phänomens

4. Bericht: Bilanzierung nach circa 10 Jahren

- Inhaltliche Bilanzierung:
 - Feststellung Status quo Abgleich von rechtlichen Vorgaben (UN, EU. Europarat) mit nationaler Rechtslage und Praxis
 - Umsetzungsstand Empfehlungen
- Bilanzierung Struktur und Arbeitsweise Berichterstatterstelle
- Bilanzierung der Umsetzung von Empfehlungen
- Ausblick auf die Fragestellungen der nächsten Jahre

Struktur- und Konzeptentwicklung

Zumindest zu Beginn ihrer Tätigkeit obliegen der Berichterstatterstelle auch Aufgaben der Konzeptentwicklung. Zum einen müsste die Stelle ein Konzept für die Erhebung von Daten aus staatlichen wie nichtstaatlichen Stellen entwickeln. Sie errichtet weiterhin eine Website mit der Darstellung ihrer Arbeit. In dem Zusammenhang sollte die Stelle prüfen, inwieweit bei Aufnahme ihrer Tätigkeit noch die im Rahmen von Forschung formulierte Notwendigkeit eines „zentralen Informationsmanagements“⁵⁷ auf Bundesebene für Fachkräfte, die in der Arbeit gegen Menschenhandel tätig sind, und Betroffene, besteht. Mittlerweile gibt es verschiedene Websites zu dem Thema, die verschiedene Arten von Informationen bereithalten.⁵⁸ Dabei handelt es sich häufig um Internetauftritte von Projekten, die zeitlich befristet sind und nach Projektabschluss somit nicht aktualisiert werden können. Sie halten nur zum Teil Informationen für Fachkräfte vor.

⁵⁷ Cyrus, Norbert; Gatzke, Ulrike (2011): Modellvorschlag: Dezentrale Vernetzung als tragfähige Unterstützungsstruktur für Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, S. 423, in: siehe Fn. 45.

⁵⁸ Siehe zum Beispiel: <http://www.kok-buero.de/>; <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/projekt-zwangsarbeit-heute.html>; <http://www.buendnis-gegen-menschenhandel.de/>

Aufgrund der Schwerpunktsetzung der regionalen Vernetzungsgremien auf den Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und der mangelnden Vernetzung im Bereich Arbeitsausbeutung und Kinderhandel in den Ländern bietet es sich an, dass eine Berichterstattungsstelle gute Erfahrungen existierender und bereits weiterentwickelter Modelle verbreitet, den Ländern eine Plattform für den Austausch bietet und somit den regionalen Strukturaufbau unterstützt.

Forschung

Eine Berichterstattungsstelle sollte sowohl Forschungsaufträge vergeben als auch eigene Daten erheben und auswerten. Vor dem Hintergrund eines differenzierten polizeilichen Lagebildes, einer starken zivilgesellschaftlichen Beratungs- und Lobbystruktur, stellt die unabhängige Forschung einen entscheidenden Mehrwert dar, die Gesetze und Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit überprüft und so Zusammenhänge und Schutzlücken feststellen kann.

Dies beinhaltet die Durchführung qualitativer Studien und kleinerer quantitativer Erhebungen, um Problemstellungen herauszuarbeiten und Themenschwerpunkt setzen und bearbeiten zu können. Insbesondere sollte die Berichterstattungsstelle mit der Überprüfung von Wirkung politischer Maßnahmen beauftragt werden.

Die Durchführung von eigener Forschung erhöht kontinuierlich den Wissensstand der Stelle. Sie gewinnt und erweitert darüber ihre Zugänge und bindet sie näher an die Praxis an. Dieser Mehrwert, der durch den Forschungsprozess erzeugt wird, lässt sich nicht kompensieren durch die Vergabe von Forschung, deren Ergebnisse dann in der Berichterstattungsstelle verwertet werden.

Befassung mit Einzelfällen

Die Berichterstattungsstellen in den untersuchten Ländern betonen die Bedeutung der Befassung mit Einzelfällen für ihre Arbeit. Sie erhalten so über den unmittelbaren Eindruck ein vertieftes Wissen um Problemstellungen in der Praxis, das sich allein über die Auswertung statistischer Daten nicht vermitteln lässt. Die Befugnis zur parteilichen Vertretung oder Beratung von Einzelfällen, wie sie in einigen europäischen Ländern besteht, würde in Deutschland eine Doppelung mit den bestehenden Beratungsstrukturen für Betroffene bedeuten.

Den notwendigen Einblick in qualitative Zusammenhänge erhält die Stelle über eigene unabhängige Forschung. Darüber hinaus hat sich zur Rechtsfortentwicklung die Beteiligung an Einzelfällen über sogenannte, bisher wenig bekannte Amicus Curiae⁵⁹ Stellungnahmen in Gerichtsverfahren auch in anderen Themenfeldern⁶⁰ bewährt. Über dieses Instrument könnte sich die Berichterstattungsstelle gezielt an straf-, zivil- oder sozialrechtliche Verfahren beteiligen, um so Fragen von grundsätzlicher Bedeutung für die Verwirklichung der Rechte der Betroffenen von Menschenhandel aufzugreifen und weiterzuentwickeln.

⁵⁹ Eine Amicus-Curiae-Stellungnahme ist die Eingabe einer Organisation bei einem Gericht. Die Organisation ist selbst nicht am Verfahren beteiligt (weder als Partei noch in anderer Funktion). Die Stellungnahme verfolgt das Ziel, dem Gericht von unabhängiger Seite fallbezogene Informationen zur Verfügung stellen. Sie enthält Ausführungen, die die Grundlagen der Rechts- und Entscheidungsfindung betreffen, ohne dem Gericht eine konkrete Entscheidung anzuraten.

⁶⁰ So zum Beispiel zur Umsetzung der Rechte aus der UN-Behindertenrechtskonvention: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle/amicus-curiae-stellungnahmen.html>

6.1.4 Gesetzlich verankerte Befugnisse

Die Erfahrungen in den anderen europäischen Ländern haben gezeigt, dass die Arbeit der Berichterstattungsstelle durch eine gesetzliche Grundlage abgesichert sein sollte, in der insbesondere auch die Befugnisse der Stelle verankert sind. In diesem Zusammenhang sind mehrere Aspekte zu regeln: Die Befugnis, Zugang zu Daten zu erhalten, eine Pflicht der Bundesministerien, die Berichterstattungsstelle bei allen Gesetzes-, Verordnungs- und sonstigen wichtigen Vorhaben, soweit sie Fragen von Menschenhandel oder schweren Formen der Ausbeutung behandeln oder berühren, möglichst frühzeitig zu informieren sowie ein diesbezügliches Recht auf Anhörung.⁶¹

Der Zugang zu Daten kann für die Bundesebene durch ein nicht zustimmungspflichtiges Bundesgesetz geregelt werden. Hier sollten zunächst die Bundesbehörden und sonstige öffentliche Stellen im Bereich des Bundes verpflichtet werden, die Berichterstattungsstelle bei der Erfüllung ihrer Aufgabe zu unterstützen, insbesondere die erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Akteneinsicht zu gewähren.⁶² Eine Einbeziehung von Daten aus Quellen der Länderverwaltung könnte grundsätzlich ebenfalls Gegenstand einer bundesgesetzlichen Regelung sein, möglicherweise mit der Konsequenz der Zustimmungspflichtigkeit des Gesetzes. Falls eine entsprechende Erhebungsgrundlage nicht schon von Anfang an geschaffen werden kann, sollte eine Berichterstattungsstelle zumindest mittelfristig prüfen, welche Länderdaten für die Berichterstattung erforderlich sind und ein dementsprechendes Erhebungskonzept erarbeiten.

6.1.5 Eine gesetzliche Ausgestaltung und Anbindung, die die Unabhängigkeit der Arbeit gewährleistet

Die befragten Berichterstattungs_innen in den anderen europäischen Ländern sowie die Empfehlungen internationaler Organisationen wie zum Beispiel der OSZE betonen stark die Bedeutung der Unabhängigkeit für die Arbeit von Berichterstattungsstellen. Was Unabhängigkeit meint, definieren die Interviewpartner_innen dabei unterschiedlich und vor dem Hintergrund ihrer individuellen Struktur. Sie nennen eine Vielzahl an Faktoren von Unabhängigkeit, die sich unterteilen lassen in institutionelle, individuelle und symbolische Faktoren.⁶³ Im Wesentlichen sind das: keine Weisungsgebundenheit gegenüber der Regierung, Personalhoheit, ein ausreichendes Budget mit Budgethoheit, die Darstellung der Arbeit über eine eigene Website und Pressearbeit, sowie eine Besetzung der Stelle „mit einer unabhängigen Person“.

Will man den Begriff der Unabhängigkeit rechtlich füllen, müssen die genannten tatsächlichen Faktoren genauer definiert und ergänzt werden. Rechtliche Anforderungen finden sich zwar nicht in der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel, wohl aber in anderen Richtlinien, die die Grundlage für Stellen wie der Datenschutzbeauftragten oder der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sind, sowie aus einzelnen Menschenrechtsverträgen oder den „Pariser Prinzipien“ der Vereinten Nationen für die Ausgestaltung der nationalen Menschenrechtsinstitutionen. Daraus ergeben sich zusätzliche Anforderungen an eine vollständige Unabhängigkeit, wie ein transparentes und partizipatives Besetzungsverfahren von Leitungsstellen oder eine gesetzliche Grundlage, die Befugnisse, Aufgaben und das Mandat festschreibt. Nach

⁶¹ So ähnlich zum Beispiel in § 94 Abs. 1 AufenthG für die Integrationsbeauftragte.

⁶² So ähnlich zum Beispiel in § 15 Abs. 3 BGG für die Behindertenbeauftragte.

⁶³ Siehe hierzu unter IV.2.1.

der Rechtsprechung des EuGH widerspricht die Dienstaufsicht durch ein Ministerium der Unabhängigkeit. In einer Entscheidung gegen Österreich⁶⁴ hat der EuGH festgestellt, dass nicht nur die unmittelbare Einflussnahme in Form von Weisungen ausgeschlossen sein muss, sondern auch jede Form der mittelbaren Einflussnahme, die zur Steuerung der Entscheidungen der Stelle geeignet wäre. Der EU-rechtliche Maßstab der „völligen Unabhängigkeit“ im Sinne der Datenschutzrichtlinie kann hier allerdings nicht unmittelbar herangezogen werden, denn für die Berichterstattung zu Menschenhandel bestehen solche konkreten europarechtlichen Vorgaben nicht. Gleichwohl ergeben sich daraus sinnvolle Anhaltspunkte für die Erfordernisse einer sachgerechten Aufgabenwahrnehmung. Bricht man das auf eine mögliche konkrete Ausgestaltung der Berichterstatteestelle herunter, ergeben sich daraus folgende grundlegende Anforderungen:

- Die Berichterstatteestelle sollte weitestgehend von der Dienst-, Fach- oder Rechtsaufsicht ausgenommen sein. Dies ist nur schwer vorstellbar bei einer Ressortanbindung, durchaus aber bei einer Ausgestaltung der Stelle als oberste Bundesbehörde, wie z.B. das Amt der Bundesdatenschutzbeauftragten, das ausschließlich unter parlamentarischer und gerichtlicher Kontrolle steht.
- Alternativ könnten Ressorts eine institutionelle Förderung für eine privatrechtlich organisierte Institution zur Verfügung stellen, bei der statt einer Rechtsaufsicht - je nach Rechtsform der Einrichtung - über Aufsichtsräte oder eine Mitgliedschaft in Vereinen oder Stiftungsgremien die Arbeit der Einrichtung beaufsichtigt werden kann.⁶⁵ Anbieten würden sich aufgrund des Schwerpunkts der Stelle in der Analyse und Berichterstattung universitäre oder außeruniversitäre wissenschaftliche Einrichtungen. Die Errichtung oder Anbindung außerhalb der Regierung/Exekutive würde den politischen Willen voraussetzen, diese Stelle mit einem gesetzlichen Auftrag und starken Befugnissen zu versehen sowie mit ausreichenden Ressourcen auszustatten.
- Die Berichterstatteestelle hat ein eigenes Budget, über das sie im Rahmen der haushaltsrechtlichen Vorschriften uneingeschränkt verfügen kann.
- Sie hat im Rahmen des Arbeitsrechts die unbeschränkte Personalhoheit über Mitarbeiter_innen und hat das Recht, eigene Organisationsabläufe festzulegen.
- Die Leitung der Berichterstatteestelle sollte im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung in einem transparenten Verfahren unter Beteiligung eines Beirates auf der Grundlage fachlicher Kriterien zu besetzt werden.
- Die Berichterstatteestelle wird mit einem Beirat flankiert. Der Beirat hat die Funktion, die Arbeit der Berichterstatteestelle an die Entwicklungen der Praxis sowie Wissenschaft anzubinden und aus fachlicher Sicht zu begleiten. In den Beirat sollen Expert_innen und Experten zum Thema Menschenhandel aus Behörden, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft berufen werden. Der Beirat soll mit Vertreter_innen aus der Arbeit gegen die verschiedenen Formen des Menschenhandels sowie ausgewogen in Bezug auf die Merkmale Geschlecht und Ethnie besetzt sein.
- Möchte man die Amtszeit der Leitung zeitlich begrenzen, empfiehlt es sich, sie von der Legislaturperiode abzukoppeln und auf mindestens 6 Jahre anzulegen. Eine Wiederwahl sollte möglich sein. Das Amtsverhältnis endet durch Ablauf der

⁶⁴ EuGH C-614/10, Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 16. Oktober 2012.

⁶⁵ So zum Beispiel das BMBF: <http://www.bmbf.de/de/142.php>

Amtszeit, oder mit der Entlassung, wenn Gründe vorliegen, die nach dem Richtergesetz eine Entlassung rechtfertigen würden.

6.2 Anforderungen an einen Koordinierungsmechanismus

Die bestehenden Gremien auf Bundesebene, die BLAG Menschenhandel unter der Federführung des BMFSFJ, die BLAG Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung unter Federführung des BMAS sowie zum Aspekt Handel mit und Ausbeutung von Kindern die BLAG zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung erfüllen derzeit wichtige Funktionen, wie die Vernetzung der Ministerien und der weiteren staatlichen und nichtstaatlichen Akteure untereinander. Zwischen den Gremien gibt es personelle sowie thematische Überschneidungen und eine eigens für die Koordinierung der Regierungstätigkeiten im Bereich Menschenhandel bestellte Arbeitsstruktur fehlt derzeit. Auf der Grundlage der Erfahrungen anderer Länder empfiehlt es sich bei dem Aufbau eines Koordinierungsmechanismus folgende Aspekte zu berücksichtigen bzw. zu entscheiden.

Thematisches Mandat

Für eine effektive Verschränkung von Berichterstattung und Koordinierung bietet es sich an, den neuen Koordinierungsmechanismus spiegelbildlich zu dem thematischen Mandat der Berichterstattungsstelle zu beauftragen und somit auch alle Formen des Menschenhandels im Sinne der EU-Richtlinie zu berücksichtigen. Die deutsche Diskussion darüber, ob es zwei parallele Gremien zur Koordinierung der Bereiche Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung geben sollte, ist in den anderen europäischen Ländern, soweit ersichtlich, nicht geführt worden. Dort haben die Koordinierungsmechanismen, die ursprünglich auch nur mit der sexuellen Ausbeutung befasst waren, nach und nach die Akteure integriert, die die darüber hinaus reichenden Formen des Menschenhandels bearbeiten. Die Erweiterung eines Koordinierungsmechanismus zur sexuellen Ausbeutung um das Thema Arbeitsausbeutung auf Landesebene hat in Berlin zum einen gezeigt, dass sich aufgrund einer hohen Überschneidung der zuständigen Akteure und relevanten Maßnahmen dieser Schritt als inhaltlich sinnvoll erwiesen hat.⁶⁶ Zum anderen weisen die Erfahrungen aber auch deutlich darauf hin, dass ein mehr an Themen und Akteuren einen erhöhten Koordinierungsaufwand bedeutet und damit mehr Ressourcen erfordert.

Der Arbeitsprozess zur Umsetzung des Aktionsplans zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung, der in einer Unterarbeitsgruppe auch Konzepte zur Bekämpfung des Handel mit und der Ausbeutung von Kindern erarbeitet, soll dieses Jahr abgeschlossen und an die Länder herangetragen werden. Inwieweit die konkreten Maßnahmen umgesetzt werden und der Umsetzungsprozess dann koordiniert wird, ist derzeit noch unklar. Die weiteren Entwicklungen sind bei der Errichtung eines Koordinierungsmechanismus Menschenhandel zu berücksichtigen und das Thema Kinderhandel sollte zumindest über eine personelle Entsendung aus einem möglichen Parallelgremium vertreten sein.

Politische Legitimation

Eine große Herausforderung bei der Neugestaltung des Koordinierungsmechanismus liegt, wie in den anderen Ländern auch darin, ein Gremium zu schaffen, das

⁶⁶ Loth (2013): Von der Berliner Fachkommission Frauenhandel zur Fachkommission Menschenhandel. Ein Beispiel, S. 55 ff. In Rabe, Heike; Tanis, Naile: Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung. Strategien und Maßnahmen zur Stärkung der Betroffenenrechte.

Entscheidungsgewalt hat und Maßnahmen beschließen sowie deren Umsetzung nachhalten kann. Hierfür ist erforderlich, die Arbeit des Koordinierungsmechanismus' an die Möglichkeit zur politischen Selbstverpflichtung zu koppeln. Denkbar wäre dies über einen Nationalen Aktionsplan. Der Aktionsplan II Gewalt gegen Frauen umfasst lediglich Maßnahmen gegen Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung. Auch ist der Aktionsplan nicht formal mit der Arbeit der BLAG Menschenhandel verschränkt. Die Integration anderer Formen des Menschenhandels in den Aktionsplan ist aufgrund des fehlenden Geschlechterfokus' nur schwer vorstellbar, so dass perspektivisch ein politisch beauftragter Arbeitsplan für den Koordinierungsmechanismus entwickelt werden muss. Dies ist auf zwei Wegen vorstellbar.

Ein Weg wäre die dauerhafte Errichtung eines hochrangig besetzten Koordinierungsgremiums mit Beschlusskraft, dessen Beschlüsse die Bundesressorts binden. Den grundsätzlichen politischen Willen zur Bildung eines solchen Gremiums vorausgesetzt, wäre die Herausforderung dieser Variante, ein hochrangiges Beschlussgremium dauerhaft zu erhalten und über einen längeren Zeitraum zu gewährleisten, dass die Staatssekretärssebene teilnimmt und nicht auf die Arbeitsebene ausgewichen wird.

Zum anderen könnte man die politische Legitimation der Arbeit eines Koordinierungsmechanismus über einen nationalen Aktionsplan Menschenhandel herstellen, der den Koordinierungsmechanismus mit dessen Umsetzung und Evaluation beauftragt. Idealerweise wäre ein solches Vorhaben bereits in einem Koalitionsvertrag verankert. Die Herausforderung liegt dann darin, einen Nationalen Aktionsplan zu beschließen, der tatsächlich den Charakter eines konkreten Maßnahmenplans hat und Elemente von Rechenschaftslegung und pauschalen politischen Absichtserklärungen vermeidet.

Die Wahl der Vorgehensweise hängt maßgeblich von politischen Machbarkeiten ab und bestimmt die Ausgestaltung des Koordinierungsmechanismus.

Ausgestaltung und Aufgaben

Variante 1: Zum einen wäre es denkbar, einen dauerhaft eingerichteten zweigliedrigen Kooperationsmechanismus zu errichten, in dessen Zentrum ein Gremium mit politischer Beschlusskraft steht. Dieses Gremium würde dann auf der Grundlage eines Arbeitsplanes Themen abarbeiten und dazu Maßnahmen beschließen, die die Ressorts der Bundesregierung binden. Dazu müssten die Teilnehmenden entweder von den Ressorts zur Verhandlung beauftragt oder Kraft ihrer Position dazu befähigt sein. Dies wäre vorstellbar als ein Staatssekretärs-gremium, das sich halbjährlich trifft. Flankierend dazu würde ein Fachgremium mit Arbeitsgruppen aus staatlichen und nicht-staatlichen Stellen der Bundes- und der Landesebene eingerichtet werden, das die Sitzungen des Beschlussgremiums mit fachlichen Positionen vorbereitet. Darüber hinaus bearbeitet das Fachgremium anlassbezogene Problemstellungen sowie Themen, die nicht in die Zuständigkeit des Bundes fallen.

Variante 2 Ein anderer Weg wäre es, ein Mehrphasenmodell zu entwickeln.

Phase 1: In der ersten 1-2 jährigen Phase würde ein zweigliedriges Gremium den nationalen Aktionsplan Menschenhandel erarbeiten, der Ziele, konkrete Maßnahmen,

Zuständigkeiten und Zeitvorgaben enthält. Hier würde vergleichbar wie in Variante 1 das Fachgremium mit daruntergelegten thematischen Arbeitsgruppen die zu bearbeitenden Themenfelder identifizieren und Maßnahmen dazu entwickeln. Das Beschlussgremium würde dann die Maßnahmen annehmen oder beschließen.

Phase 2: Das Beschlussgremium beendet seine Arbeit mit Erstellung des Nationalen Aktionsplanes und verankert die Zuständigkeit für das Thema Menschenhandel in einem bestehenden, thematisch passenden Staatssekretärsausschuss. Der sich dann anschließende Umsetzungsprozess wird von dem Fachgremium, einer Bund-Länder-AG Menschenhandel, unter der Federführung der Koordinierungsstelle wo nötig in konkreten Maßnahmen ausgestaltet und gemonitort. Das Gremium trifft sich vierteljährlich und legt einen jährlichen Umsetzungsbericht vor. Darüber hinaus bearbeitet das Fachgremium durchgängig anlassbezogene Problemstellungen sowie Themen, die nicht in die Zuständigkeit des Bundes fallen. Die Verlinkung zur politischen Ebene bleibt über die Verankerung des Themas in einem Staatssekretärsausschuss bestehen und wird genutzt, um Umsetzungshindernisse, Klarstellungsbedarf etc. in den politischen Prozess zurückzugeben.

Phase 3: Nach Ablauf der Umsetzungszeit für den Nationalen Aktionsplan trifft sich das Staatssekretärs-gremium und entscheidet auf der Grundlage der Evaluationsberichte des Fachgremiums sowie einer Stellungnahme der Berichterstattungsstelle über eine Weiterführung des Aktionsplanes oder eine Übergabe des Themas in die alleinige Verantwortung des Fachgremiums mit dem weiterhin bestehenden Link auf die politische Ebene.

Besetzung

Das Beschlussgremium würde nur mit hochrangigen staatlichen Vertreter_innen, der für Menschenhandel relevanten Ministerien BMJV, BMI, BMF, BMFSFJ, AA, BMAS, BMG besetzt sein.

Das Fachgremium würde aus einem zentralen Gremium und Arbeitsgruppen bestehen, die man entsprechend den allen Formen des Menschenhandels zugrundeliegenden Themenfeldern, wie zum Beispiel Schutz/Beratung, individuelle Rechtsdurchsetzung, Prävention, Strafverfolgung organisieren könnte. Die Gremien wären mit der Arbeitsebene aller in dem Beschlussgremium vertretenden Ministerien sowie Vertreter_innen der Zivilgesellschaft zu besetzen (siehe unter 3). Zusätzlich würde die Länderebene eingebunden über die Beteiligung der Vertreter_innen der Fachministerkonferenzen, GFMK, ASMK, IMK, IntMK JuMIKO.

Darüber hinaus bietet es sich an, verstärkt das Wissen der Ländernetzwerke einzubeziehen. Hier gibt es bisher keine Vertretungsregelung der Länder, so dass man zunächst über eine Rotation nachdenken könnte.

Behörden beziehungsweise Arbeitsfelder, die in der derzeitigen BLAG noch fehlen, sind das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als Zuständige für den Bereich Asyl, zu dem es Überschneidungen mit dem Bereich Menschenhandel gibt, die Staatsanwaltschaft, Richter_innen und Rechtsanwält_innen. So gibt es zum Beispiel bei der Berliner Staatsanwaltschaft mittlerweile eine Beauftragte für Menschenhandel, die zwar kein Mandat über das Land Berlin hinaus hat, die aber über die existierenden

Zusammenhänge der Staatsanwaltschaften als Multiplikatorin wirken könnte. Rechtsanwält_innen und Richter_innen könnten mangels themenspezifischem Zusammenschluss immer nur als einzelne Expert_innen in den Gremien sitzen. Die Arbeitsgruppen müssten entsprechend den Themenfeldern des Aktionsplanes und entsprechend den konkreten Arbeitsaufträgen besetzt werden. Eine Zusammenführung der Arbeitsergebnisse würde einmal jährlich in der großen Runde stattfinden. Die Teilnehmenden der großen Runde und der Arbeitsgruppen müssen nicht deckungsgleich sein. Aufgrund der hohen Personenzahl kann es durchaus Expert_innen geben, die regelmäßig ihre Expertise in die Arbeitsgruppen einspeisen, aber nicht an der zusammenführenden Sitzung teilnehmen.

Prozessverantwortlichkeit und Gestaltung

Die Federführung für die Koordinierung sollte formal an der Spitze eines der beteiligten Bundesressorts angesiedelt sein. Das wäre denkbar über eine eigene Staatssekretärsstelle oder einer dort angesiedelten Stabsstelle. Eine hohe Anbindung befördert die Bedeutung des Themas innerhalb des Ressorts und ermöglicht das Nachhalten der Umsetzung von Maßnahmen in der Federführung anderer Ressorts. Die Koordinierung müsste mit Personalstellen unterlegt sein, sowohl in der eigentlichen Koordinierungsstelle als auch in einem Fachreferat, um so die Organisation der Arbeitsgruppen, die Vorbereitung und Organisation der Sitzungen des Beschlussgremiums, die Vernetzung mit den Ländern und der Zivilgesellschaft leisten zu können. Der Stelle würde auch die Berichterstattung an die EU-Koordinatorin obliegen. Sie sollte in Bezug auf die Zulieferung von Daten mit der Berichterstatterstelle kooperieren.

In den untersuchten europäischen Ländern ist der Koordinierungsmechanismus im Innen- oder im Justizressort oder jenseits der Ressortzuteilung an einer Gleichstellungskommission angesiedelt. Hier gilt das gleiche wie für die Ansiedlung der Berichterstatterstellen. Die Zuordnung ist soweit ersichtlich mit Blick auf die bestehenden Strukturen entstanden, so dass eine Übertragung der Erfahrungen auf die deutsche Situation nicht sinnvoll erscheint. In Deutschland wären die Ressorts mit der größten thematischen Schnittmenge zum Thema Menschenhandel das BMAS, BMI, BMJV und das BMFSFJ, wobei die bisherige Federführung für viele politische und rechtliche Prozesse und ein großes Fachwissen beim BMFSFJ liegen.

6.3 Beteiligung der Zivilgesellschaft

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Berichterstatterstelle und dem Koordinierungsmechanismus müsste den zu bearbeitenden Themen entsprechen und damit aus aktueller Sicht erweitert werden. Das Wissen der Nichtregierungsorganisationen ist über Dachverbände oder Zusammenschlüsse soweit möglich auf Bundesebene einzubinden. Die Funktion der Beteiligung der Zivilgesellschaft ist insbesondere die Anbindung an die Praxis durch die kontinuierliche Rückkopplung mit der praktischen Fall- und Vernetzungsarbeit. Wichtig ist daher, dass der jeweilige Zusammenschluss Fachlichkeit repräsentiert und keine reine Lobbyorganisation ist. Diese Stellen sollten sowohl in dem Fachgremium des Koordinierungsmechanismus als auch in einem Beirat zur Berichterstatterstelle vertreten sein. Bisher sind folgende Fachrichtungen aus zivilgesellschaftlicher Sicht nicht ausreichend vertreten, die Schnittstellen zwischen Menschenhandel und folgenden Themengebieten aufweisen:

- Arbeitsausbeutung (Gewerkschaften, Vertreter_in des Projektes Faire Mobilität)
- Flucht (z.B. Pro Asyl, über deren Bundesarbeitsgemeinschaft die meisten regionalen Flüchtlingsräte zusammengeschlossen sind, Bundesverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge- BUMF)
- Migration (Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege, der Zusammenschluss der Spitzenverbände, die die meisten Migrationsberatungsstellen in Trägerschaft haben; Fachausschuss „Migration und Integration“)
- Kinder (ECPAT Deutschland e. V. - Arbeitsgemeinschaft zum Schutz der Kinder gegen sexuelle Ausbeutung)
- Prostitution (z.B. Bündnis der Fachberatungsstellen für Sexarbeiter_innen, Bufas).

6.4 Verschränkung der Berichterstattstelle/ Koordinierungsmechanismus / Kooperationspartner_innen

Die Berichterstattstelle sollte einen Sitz in dem hochrangig besetzten Koordinierungsgremium haben. Sie nimmt dort eine beobachtende und beratende Funktion wahr und hat kein Stimmrecht. Parallel dazu hat sie das Recht zur Teilnahme an den Sitzungen des Fachgremiums und dessen Arbeitsgruppen. Auch hier sitzt sie in beratender Funktion.

Die Berichterstattstelle baut eine formalisierte Austauschstruktur mit der Zivilgesellschaft und den staatlichen Stellen auf Bundes- und Landesebene auf. Hierzu organisiert sie

- eine halbjährliche Beiratssitzung mit der Zivilgesellschaft und den relevanten Behörden
- einen halbjährlichen Austausch mit den bestehenden Vernetzungsgremien der Länder.

Es bietet sich an, in die gesetzliche Grundlage der Berichterstattstelle eine Befassung von Parlament und Regierung (Bund) mit den Empfehlungen der Berichterstattstelle festzuschreiben. Darüber hinaus sollte eine Befassung von Parlament und Regierung (Land) mit den Empfehlungen der Berichterstattstelle erfolgen.

6.5 Datensammlung

Bisher gibt es wenig systematisch und fortlaufend erhobene, öffentlich zugängliche Daten in Bezug auf Menschenhandel. Der Schwerpunkt des veröffentlichten Wissens liegt in dem Bereich der Strafverfolgung. Dabei handelt es sich überwiegend um quantitative Daten aus polizeilichen Ermittlungsverfahren. Zusätzlich dazu werden im Rahmen von Bundesstatistiken lediglich noch die Zahl der abgeurteilten und verurteilten Täter_innen sowie die Anzahl der erteilten Aufenthaltserlaubnisse nach § 25 Abs. a, b AufenthG ausgewiesen.

Daneben gibt es umfangreiche Informationen in Bezug auf Fälle von Menschenhandel, die in den spezialisierten Fachberatungsstellen unterstützt werden. Wissen über die Verwirklichung von Schutz und Rechten der Betroffenen, Beratungsbedarf oder Passgenauigkeit der Unterstützungssysteme wird bisher nicht systematisch erhoben.

Daten von staatlichen Stellen

Alle für den Bereich Menschenhandel relevanten staatlichen Stellen erheben grundsätzlich Daten, die in der Regel über Bundesstatistiken zusammengeführt werden. Ziel der Arbeit einer Berichterstattungsstelle sollte sein, bestehende Datenerhebungen, die Menschenhandel bereits erfassen, zu verbessern oder um das Thema Menschenhandel zu erweitern. Denkbar wäre zum Beispiel, die Strafverfolgungsstatistik auf die an den Menschenhandel angrenzenden Ausbeutungstatbestände wie die Delikte im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz und im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz auszuweiten. Um parallel dazu einen Eindruck von der Verwirklichung der Rechte der Betroffenen zu erhalten, wäre es erforderlich, Daten über die Zuerkennung von Schadenersatzansprüchen in Strafverfahren, Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz sowie die Gewährung der sogenannten aufenthaltsrechtlichen Bedenkfrist für Betroffene von Menschenhandel zu erheben bzw. auszuweisen. Die Änderung vorhandener oder die Errichtung neuer Bundesstatistiken setzt entweder eine gesetzliche Grundlage oder eine Anordnung jedes einzelnen Bundeslandes voraus.

Daten von Nichtregierungsorganisationen

Die Daten von Nichtregierungsorganisationen werden bisher nicht einheitlich erhoben oder veröffentlicht. Sie enthalten umfangreiche Informationen über Fälle von Menschenhandel, die den Behörden nicht bekannt sind und zum Teil auch nicht bekannt werden, da sich nicht alle Betroffenen an die Strafverfolgungsbehörden wenden. Eine Datenabfrage einer Arbeitsgruppe der Bund-Länder-AG Menschenhandel unter den Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel⁶⁷ hat gezeigt, dass es sich hierbei zum Teil um bis zur Hälfte der Fälle aus Beratungsstellen gehandelt hat. Aufgrund der Ausrichtung der gewerkschaftlichen Beratungsstellen auf die arbeits- und sozialrechtliche Beratung kann man vermuten, dass es sich hier um eine noch größere Zahl handelt.

Der Vergleich der untersuchten Berichterstattungsstellen in den anderen europäischen Ländern hat wiederkehrende Erfahrungen gezeigt, die sich auf die deutsche Situation übertragen lassen und die bei dem Aufbau eines Erhebungssystems von Daten nichtstaatlicher Stellen berücksichtigt werden sollten:

- Daten aus dem Unterstützungssystem bilden eine wichtige Komplementärperspektive auf das Bild von Menschenhandel, das bisher maßgeblich auf der Grundlage der Daten von Strafverfolgungsbehörden gezeichnet wird.
- Die Erhebung fortlaufender statistischer Daten in nichtstaatlichen Stellen ist mangels gemeinsamer Definition und mangels übereinstimmenden Verständnisses von Menschenhandel sowie aufgrund geringer Ressourcen fehleranfällig und zeitintensiv.
- In den Beratungsstellen gibt es bereits eine bestehende „Berichtslast“ gegenüber zum Teil mehreren Zuwendungsgeber_innen (Land, Kommune, Stiftungen etc.). Die Datenerhebung für eine Berichterstattungsstelle sollte daher soweit wie möglich deckungsgleich mit der Aktenführung in den Beratungsstellen sein.

⁶⁷ Unterarbeitsgruppe „Aufenthaltsrecht“ der Bund-Länder-AG Menschenhandel (2013): Aufenthaltsrecht für Betroffene von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung aus Drittstaaten – Umsetzung und Auswirkungen in der Praxis aus der Perspektive der Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel.

- Es bietet sich an, die Datenzulieferung auf eine rechtliche Verpflichtung der einzelnen Stellen zur Zulieferung zu stützen. Dabei ist es wichtig, die Datenerhebung und Auswertung so zu gestalten, dass sie auch einen Mehrwert für die Datenzulieferstellen bedeuten, um langfristig die Datenübermittlung zu gewährleisten.
- Die regelmäßige Unterstützung der Kooperationspartner_innen bei der Datenzulieferung hat sich als Voraussetzung für die Gewährleistung der Datenqualität erwiesen und ist somit eine Daueraufgabe der Datensammelstelle.
- Die Übermittlung personenbezogener nichtanonymisierter Daten ist für die Arbeit der Berichterstellerstelle nicht notwendig. Ist es das Ziel einer Berichterstattung, jährlich eine möglichst exakte Gesamtzahl der Betroffenen von Menschenhandel in Deutschland abzubilden, dann muss bei der Datenerhebung und Auswertung darauf geachtet werden, Doppelzählungen zu vermeiden. Hier kann auf Erfahrungen aus der Forschung sowie auf europäische Erfahrungen bei der Datenerhebung im Bereich Menschenhandel zurückgegriffen werden.
- Es hat sich bewährt, Kooperationsvereinbarungen zwischen den Datensammelstellen und den Datenzulieferstellen abzuschließen, die Rechte und Pflichten beider Seiten festlegen. Wichtig dabei ist es auch, ein bestimmtes Maß an Flexibilität zu vereinbaren, um zum Beispiel Sonderauswertungen der Berichterstellerstelle zu ermöglichen.

Es scheinen zwei Wege sinnvoll zu sein, die Daten der Betroffenen aus nichtstaatlichen Stellen zu erheben. Zum einen kann eine zentrale Datenbank eingerichtet werden, in die die einzelnen Beratungsstellen ihre Daten direkt einspeisen. Ein anderer Weg wäre die Zulieferung der Daten an eine zentrale Stelle, die diese dann in die Datenbank eingibt. Beide Wege haben Vor- und Nachteile, die im Einzelnen mit den „zuliefernden“ Stellen besprochen werden müssten. Der zweite, wahrscheinlich ressourcenintensivere Weg hätte den gewichtigen Vorteil, dass die Daten vor der Eingabe in die Datenbank bereinigt werden könnten. Dies scheint insbesondere vor dem Hintergrund der sehr heterogenen Unterstützungsstruktur, des uneinheitlichen Verständnisses von Menschenhandel, sowie der anstehenden strafrechtlichen Änderungen zumindest für die ersten Jahre oder eine Pilotphase vorteilhaft für die Datenqualität.

Die zentrale Datensammelstelle könnte bei einem Dachverband der Beratungsstellen, der Berichterstellerstelle oder einer wissenschaftlichen Einrichtung errichtet werden. Die Anbindung der Datenbank bei einer zivilgesellschaftlichen Dachorganisation hätte für die Berichterstellerstelle den Vorteil, dass die Datensammlung im Rahmen gewachsener Strukturen erfolgen würde. Sie hätte einen Mehrwert für die Organisation und damit auch die Beratungsstellen selbst. Der Dachverband hätte die Möglichkeit zur eigenen Auswertung der Daten und behält so auch die Deutungshoheit über eigene Daten. Es ist davon auszugehen, dass dies einen Anreiz für die Datenübermittlung der nichtstaatlichen Stellen bieten würde. Der Vorteil der Anbindung der Datenbank an einer anderen Stelle, wie die Berichterstellerstelle selbst oder eine wissenschaftliche Einrichtung, wäre deren Neutralität und die Unabhängigkeit von Verbandsinteressen. So hat z.B. eine Stelle, deren Auftrag nicht die Interessensvertretung von Mitgliedseinrichtungen ist, größeren Spielraum eine Definition von Menschenhandel vorzuschlagen und auch die Bereinigung von übermittelten Daten auf der Grundlage einer solchen Definition vorzunehmen.

Die Anbindung der Datenbank sollte an eine Stelle erfolgen, die dauerhaft eingerichtet ist und nicht projektförmiger Arbeit und damit in der Regel zeitlicher Begrenzung unterliegt. Soll die Datenbank innerhalb der Unterstützungsstruktur errichtet werden, muss aufgrund der derzeitigen Trennung der zwischen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung und zur sexuellen Ausbeutung wahrscheinlich die Errichtung mehrerer Datenbanken in der Planung berücksichtigt werden. Sollen die Inhalte dieser Datenbanken wiederum zusammengeführt werden, ist von vorneherein auf die Übereinstimmung der Erhebungsgrößen der Daten sowie die technische Kompatibilität der Datenverarbeitungssysteme zu achten.

Prozess

Aufgrund der oben aufgeführten Überlegungen empfiehlt es sich, dass eine Berichterstattungsstelle zu Beginn ihrer Tätigkeit in enger Kooperation mit den Datenzulieferstellen, Vertreter_innen von Wissenschaft und Datenschutz ein eigenes Konzept für die Erhebung statistischer Daten in nichtstaatlichen Stellen erarbeitet. Dabei sind von vorneherein Vertreter_innen der verschiedenen Unterstützungseinrichtungen (sexuelle Ausbeutung, Arbeitsausbeutung, Kinderhandel) einzubeziehen, um eine Konzentration auf die sexuelle Ausbeutung zu vermeiden. Zu klären ist zunächst, welche Daten erhoben werden sollen und inwieweit das möglich ist. So werden zum Beispiel bei einem Teil der Fälle nur Basisdaten vorhanden sein, wenn sich die Betroffenen nur einmal an die Beratungsstellen wenden, die Beratungsverläufe kurz sind, oder das Beratungsanliegen nicht mit dem Erhebungsinteresse übereinstimmt. Die Erfahrungen aus den anderen Ländern zeigen, dass hier die gegenläufigen Anforderungen und Vorstellungen aus Wissenschaft und Praxis in einem zeitintensiven Prozess in Einklang gebracht werden müssen. Um langfristig qualitativ hochwertige Daten zu erhalten, müssen Kosten für Software in zentralen Stellen für Schulungen der Datenzulieferstellen, sowie die Finanzierung von Stellenanteilen in zentralen Stellen einkalkuliert werden.

Parallel dazu ist ein Konzept zu erstellen, welche Daten langfristig von staatlichen Stellen für die Berichterstattung relevant sind, ob sie fortlaufend oder punktuell erhoben werden sollten und inwieweit das machbar ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die bundesweit einheitliche Erhebung eines neuen Merkmals zum Beispiel in der Strafverfolgungsstatistik die Änderung der Erfassungssoftware in jedem einzelnen Gericht voraussetzt. Ein solcher Prozess erfordert Zeit, Abstimmung und Bereitschaft der Beteiligten.

7 Ausblick

Aufgrund von Erfahrungen bereits bestehender Berichterstattungs- sowie Koordinierungsstellen Menschenhandel in anderen europäischen Ländern sowie Erfahrungen mit unterschiedlichen Konzepten von Berichterstattung und Monitoring in Deutschland liegen ausreichend Informationen vor, um einen Gesamtmechanismus – Berichterstattung, Koordinierung, Datenerhebung – nach den Vorgaben der EU-Richtlinie in Deutschland zu erstellen.

Zu der organisatorischen Umsetzung können nur erste vorläufige Angaben zu Zeitverläufen und Ressourcen gemacht werden. Nach Klärung der grundsätzlichen Frage über die Anbindung der Berichterstattungs- und der Koordinierungsstelle sollte man für eine circa 15-monatige Vorbereitungsphase eine Personalstelle für die

Koordinierung im federführenden Ressort veranschlagen. Hängt man die Koordinierung auf Staatssekretärebene auf, folgen im Weiteren Personalkosten für das Büro des Staatssekretärs sowie für das federführende Fachreferat.

Für den Aufbau der Berichterstattstelle erscheint ein ¼ Jahr ausreichend. In dieser Zeit sollte die Leitung die Personalauswahl steuern, ein grundsätzliches Konzept für die Stelle erarbeiten, einen Arbeitsplan aufstellen und Kooperationsbeziehungen aufbauen. Soll die Stelle einen Mehrwert für die Arbeit des Gesetzgebers, der Politik und der Zivilgesellschaft schaffen, sind Personalstellen für Verwaltung, Öffentlichkeitsarbeit sowie für die fachliche Arbeit einzukalkulieren.

Gefördert vom



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Kontakt

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
Fax: 030 25 93 59-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

AUTOR_IN: Heike Rabe

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status).

Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.