

Bekämpfung von Menschenhandel - eine menschenrechtliche Zwischenbilanz: Handlungsfelder für die kommende Legislatur

Rabe, Heike

Veröffentlichungsversion / Published Version

Kurzbericht / abridged report

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

Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rabe, H. (2017). *Bekämpfung von Menschenhandel - eine menschenrechtliche Zwischenbilanz: Handlungsfelder für die kommende Legislatur*. (Information / Deutsches Institut für Menschenrechte, 8). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-53661-8>

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.



Bekämpfung von Menschenhandel – eine menschenrechtliche Zwischenbilanz

Handlungsfelder für die kommende Legislatur

Information

Im Juni 2017 legt die Bundesregierung dem Europarat ihren Zwischenbericht zur Umsetzung der Menschenhandelskonvention in Deutschland vor. Auch wenn sich einiges in den letzten Jahren zum Positiven entwickelt hat, besteht weiterer menschenrechtlicher Handlungsbedarf. Dieser ergibt sich maßgeblich aus der Menschenhandelskonvention sowie dem Sklavereiverbot aus Artikel 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Die vorliegende Information stellt ausgewählte Empfehlungen des Europarats vor, die bislang in Deutschland nicht umgesetzt wurden.

Die Diskussion um das Thema Menschenhandel hat sich in den letzten Jahren in Deutschland auf verschiedenen Ebenen entwickelt. Rechtliche Änderungen, Sensibilisierungsarbeit von Forschung und Praxis sowie zunehmende Fluchtbewegungen rücken neue Ausbeutungsformen und auch Betroffenengruppen in den Fokus der Fachaufmerksamkeit: Im Oktober 2016 hat der Bundestag mit dem Gesetz zur Umsetzung einer EU-Richtlinie¹ Menschenhandel zum Zwecke der Begehung von Straftaten, der Bettelerei sowie des Organhandels in das Strafgesetzbuch aufgenommen.²

Zahlreiche Betroffene extremer Formen der Arbeitsausbeutung, zum Beispiel auf dem Bau, in der fleischverarbeitenden Industrie, der Sexindustrie, der Gebäudereinigung oder der Pflege, die in Beratungsstellen Unterstützung suchen,³ verdeutlichen das Ausmaß der Ausbeutung und auch die Schnittstelle zum Menschenhandel.

Im vergangenen Jahr haben insbesondere Gewerkschaften auf eine „neue Form moderner Sklaverei“ aufmerksam gemacht.⁴ Flüchtlinge sind unter anderem aufgrund ihres unsicheren Aufenthaltsstatus, einem eingeschränkten Arbeitsmarktzugang und mangelnder Kenntnis ihrer Rechte in Deutschland in einer vulnerablen Situation, die sie anfällig macht für Ausbeutung bis hin zu Menschenhandel.

Diese Entwicklungen zeigen, dass Menschenhandel kein statisches Phänomen ist, sondern sich anhand von Machtgefällen ausprägt, die sozioökonomischer, politischer oder rechtlicher Natur sein können.

Entwicklungen im Regelwerk des Europarats

Mittlerweile liegt auch ein spezialisiertes menschenrechtliches Regelwerk an staatlichen Verpflichtungen zur Bekämpfung dieser Phänomene und zur Unterstützung der Betroffenen vor. In dessen Zentrum stehen die Instrumente des Europarats, die Konvention zur Bekämpfung des Menschenhandels⁵ sowie das Sklavereiverbot aus Artikel 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Auf der Umsetzungsebene wirken beide Verträge zusammen.

Die Umsetzung der Menschenhandelskonvention wird von einem unabhängigen Expert_innengremium (GRETA)⁶ im Rahmen aufeinander aufbauender Monitoring-Zyklen begleitet. Die Konvention enthält kein Beschwerdeverfahren für Einzelpersonen zur Abhilfe in Fällen von

individuellen Rechtsverletzungen, wie es zum Beispiel bei den UN-Menschenrechtsverträgen Standard ist. Dies ergibt sich aus den unterschiedlichen Strukturen auf internationaler und regionaler Ebene: Im Menschenrechtssystem des Europarats gibt es im Gegensatz zum UN-System einen Gerichtshof, den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), der sich nach Artikel 47 EMRK mit Individualbeschwerdeverfahren befasst. Er verleiht den Verpflichtungen aus der Menschenhandelskonvention durch deren Berücksichtigung bei der Interpretation von Artikel 4 EMRK eine Durchsetzungsdimension.

Entscheidungen nach Artikel 4 EMRK

Der EGMR hatte bisher vergleichsweise wenig Gelegenheit, seine Rechtsprechung zu Artikel 4 zu entwickeln. Insgesamt wurden 14 Verfahren anhängig gemacht, die sich im engeren Sinne mit den Staatenverpflichtungen bei Menschenhandel durch Privatpersonen befassen.⁷ Davon waren vier Beschwerden unzulässig. Drei Entscheidungen, in denen der Gerichtshof über Fragen des Abschiebeschutzes von Betroffenen des Menschenhandels zu entscheiden hatte, sind alle als sogenannte „strike-out decisions“ in der Datenbank des EGMR vermerkt, da sich die Streitfrage im Verlauf des Verfahrens geklärt hat.

Die sechs Verfahren, in denen der Gerichtshof eine Verletzung von Artikel 4 angenommen hat, gehen aus von dem Urteil „Siliadin gegen Frankreich“⁸, das 2005 zunächst „nur“ die Verpflichtung zur effektiven Strafverfolgung von Menschenhandel feststellt. Darauf aufbauend hat der Gerichtshof im Laufe der letzten zehn Jahre den Anwendungsbereich von Artikel 4 ausdifferenziert und auch Staatenverpflichtungen im Bereich der Betroffenenrechte entwickelt.

Entsprechend der oben beschriebenen Systematik zwischen EMRK und Menschenhandelskonvention hat der EGMR im Laufe der letzten Jahre die Verpflichtungen aus den beiden Verträ-

gen miteinander verknüpft. So hat der Gerichtshof 2010 im Verfahren „Rantsev gegen Zypern“⁹ in einem ersten Schritt Menschenhandel in der Definition aus Artikel 4(a) der Konvention in den Anwendungsbereich von Artikel 4 der EMRK mit einbezogen. Neben Sklaverei und Leibeigenschaft im Sinne des ursprünglichen Verständnisses als Folge der rechtlichen Verfügungsmacht einer Person über eine andere treten damit sogenannte zeitgenössische Formen von Sklaverei. Sie entstehen dann, wenn – wie in Fällen von Menschenhandel – Täter_innen faktisch Kontrolle über die Betroffenen ausüben.

Der EGMR trägt damit dem Prinzip Rechnung, dass Menschenrechtsverträge sogenannte „lebendige Dokumente“ sind, bei deren Auslegung die aktuellen gegebenenfalls gewandelten wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse wie ethischen Auffassungen berücksichtigt werden.

In seiner jüngsten Entscheidung „Chowdury gegen Griechenland“¹⁰ verstärkt der Gerichtshof im März 2017 die Kohärenz zwischen den Verträgen, in dem er die Handlungspflichten der Staaten nach Artikel 4 EMRK explizit im Licht der Menschenhandelskonvention in der Auslegung durch den Expert_innenausschuss GRETA interpretiert. Dies stellt eine Wiederholung des Grundsatzes aus der Siliadin-Entscheidung dar, der sich 2001 allerdings noch auf die Interpretation der Verpflichtung zur Strafverfolgung beschränkt. In der Chowdury-Entscheidung erweitert der EGMR die Staatenverpflichtungen auf den Schutz vor Menschenhandel im Bereich der Opferrechte, in dem er explizit die Pflichten zur Identifikation, zur Gewährung einer Erholungs- und Bedenkfrist sowie zur angemessenen Entschädigung im Sinne der Menschenhandelskonvention feststellt.

Entscheidungen des EGMR zu Artikel 4 gegen andere Länder des Europarats sind von Behörden und Gerichten in Deutschland zu berücksichtigen.

Welche Wirkungen haben Entscheidungen des EGMR für deutsche Gerichte und Behörden?

Entscheidungen des EGMR gegen Deutschland

Nach Art. 46 Abs. 1 der EMRK ist der deutsche Staat verpflichtet, in allen Rechtsverfahren, in denen er Partei ist, das endgültige Urteil des Gerichtshofs zu befolgen. Das hat für das Verfahren verschiedene Konsequenzen: Der EGMR ist kein Rechtsmittelgericht, daher werden nationale Urteile nicht unmittelbar aufgehoben oder abgeändert. Stellt der EGMR eine Verletzung der EMRK fest und beruht das Urteil auf dieser Verletzung, gibt es aber Möglichkeiten, das nationale Verfahren wieder aufzunehmen: § 359 Nr. 6 StPO normiert einen Wiederaufnahmegrund in Strafverfahren; für zivilrechtliche Verfahren sieht § 580 Nr. 6 ZPO die sogenannte Restitutionsklage vor. Über jeweilige Verweise auf diese Vorschrift in anderen Gesetzen gibt es die Möglichkeit auch in den anderen Verfahrensarten (§ 79 ArbGG, § 179 SGG, § 153 VwGO, § 134 FGO). Weitere Personen, die von derselben Gesetzeslage oder Rechtspraxis betroffen sind, können keine unmittelbaren Rechte aus dem Urteil ableiten. Dennoch ist der verurteilte Staat verpflichtet, die sich aus der Entscheidung des EGMR ergebenden Pflichten umzusetzen, um Verletzungen gegenüber weiteren Personen zu vermeiden.

Entscheidungen des EGMR gegen andere Staaten

Entscheidungen des EGMR gegen andere Staaten sind auch für Deutschland relevant. Eine EGMR-Entscheidung löst, unabhängig davon gegen welches Land sie ergangen ist, nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine sogenannte Berücksichtigungspflicht aus: Alle Organe der Rechts- und Entscheidungsfindung, zum Beispiel die Gerichte, Staatsanwaltschaften oder die Polizei, haben bei ihren Entscheidungen die Gewährleistungen der EMRK und die Entscheidungen des Gerichtshofs zumindest zur Kenntnis zu nehmen und in ihren Willensbildungsprozess einfließen zu lassen. Dabei ist das nationale Recht „unabhängig von dem Zeitpunkt seines Inkrafttretens nach Möglichkeit im Einklang mit dem Völkerrecht auszulegen“.¹¹

Berücksichtigen die deutschen Gerichte und Behörden die Rechtsprechung des EGMR nicht und weichen dabei von der Rechtsauffassung des EGMR ab, dann macht die präjudizielle Wirkung der Entscheidungen des EGMR eine Verurteilung Deutschlands in ähnlich gelagerten Sachverhalten wahrscheinlich.

Konvention des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels

Die Menschenhandelskonvention des Europarats ist nach ihrer Ratifikation im April 2013 auch in Deutschland in Kraft getreten. Sie stellt als erstes rechtsverbindliches Dokument Menschenhandel ausdrücklich in einen menschenrechtlichen Kontext und gibt damit im Vergleich zu älteren völkerrechtlichen Verträgen wie dem sogenannten UN-Palermo-Protokoll¹² den ausschließlichen Bezug zur Kriminalitätsbekämpfung auf und macht die Rechte der Betroffenen zu einem gleichwertigen Schwerpunkt.

Mittlerweile ist die erste Evaluationsrunde im Rahmen des Umsetzungsmonitorings der Menschenhandelskonvention abgeschlossen. Auf der Grundlage des umfangreichen Berichts von GRETA zum Umsetzungsstand in Deutschland¹³ sowie der Antwort der Bundesregierung darauf hat der Ausschuss der Vertragsparteien¹⁴ Empfehlungen von GRETA ausgewählt und als

Follow-up zur weiteren Umsetzung der Konvention an Deutschland gerichtet.¹⁵

Positiv gewürdigt werden insbesondere aktuelle Entwicklungen im Bereich der Gesetzgebung, der internationalen Kooperation und des Aufbaus von Vernetzungsstrukturen auf Bund- und Länderebene. Darüber hinaus stellt GRETA jedoch auch Entwicklungsbedarf in Deutschland fest und formuliert eine Reihe an Maßnahmen, die der Bund und die Länder umsetzen müssen, um die Rechte aus der Konvention vollständig zu gewährleisten. Hierbei nimmt die Expert_innengruppe eine Abstufung anhand von Dringlichkeit vor. Sie reichen von einer Einladung an den Staat, bestimmte Maßnahmen zu erwägen („invites the state to consider“) bis hin zu der dringenden Aufforderung, Defizite zu beseitigen („urges the German authorities to...“). Der Ausschuss der Vertragsparteien hebt in seinen Empfehlungen eine Auswahl der dringlichen Maßnahmen hervor.

Menschenrechtliche Umsetzungsverpflichtungen: Stand und Ausblick

Die Bundesregierung muss jetzt im Juni 2017 über die Umsetzung der Empfehlungen des Vertragsausschusses berichten. Die folgenden vier Themen sind in den Empfehlungen aufgegriffen worden. Sie bilden eine Auswahl an dringlichen Empfehlungen des Ausschusses. Im Zusammenspiel mit Artikel 4 EMRK in der Auslegung durch den EGMR stellen sie grundlegende Anforderungen an die Arbeit zur Bekämpfung von Menschenhandel, die bisher in Deutschland nicht umgesetzt sind. Die Empfehlungen betreffen überwiegend Bundeszuständigkeiten und bleiben damit in der nächsten Legislaturperiode relevant.

Identifizierung der Betroffenen

Die zuverlässige Identifizierung der Betroffenen von Menschenhandel stellt nach wie vor eine große Herausforderung dar. Sie ist der Dreh- und Angelpunkt sowohl für die Strafverfolgung der Täter_innen als auch für die Durchsetzung der Betroffenenrechte. Im nationalen Recht hängen gesetzlich verankerte Ansprüche auf Abschiebeschutz, Aufenthalt, Sozialleistungen oder die staatliche Entschädigung davon ab. Die zuverlässige Identifizierung setzt voraus, dass staatliche Stellen, zum Beispiel die Polizei, der Zoll, die Gewerbeaufsicht, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Jugendämter, sowie Nichtregierungsorganisationen (NGOs) Indikatoren für Menschenhandel und das Unterstützungssystem kennen.

Als förderlich haben sich formalisierte Verweismechanismen im Kontext regionaler Kooperationsbeziehungen erwiesen. Solche Strukturen, die in Fällen von Menschenhandel die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren definieren, ihnen Indikatoren an die Hand geben und festlegen, wohin die Betroffenen zu verweisen sind, beschränken sich in Deutschland ganz überwiegend noch auf die sexuelle Ausbeutung und beziehen nur einige der oben genannten relevanten Akteure ein. In anderen Ländern, beispielsweise in Großbritannien, haben Verweisstrukturen mit einer breiten Beteiligung an staatlichen wie nichtstaatlichen Akteuren zu einer deutlich erhöhten Sichtbarkeit von Betroffenen beigetragen. Waren es dort 2013 noch 1745 Personen, die von staatlichen Stellen oder NGOs auf der Grundlage von Indikatoren-Listen als potentiell von Menschenhandel

Betroffene erkannt wurden, ist die Zahl bis 2016 auf insgesamt 3805 angestiegen.¹⁶ Eine entsprechende Zahl wird in Deutschland nicht erhoben. Die Datenerfassung beginnt erst mit der polizeilichen Ermittlungsarbeit und weist 2015 insgesamt 383 abgeschlossene Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung oder Arbeitsausbeutung aus.¹⁷

Artikel 10 Absatz 2. S. 1 der Menschenhandelskonvention verpflichtet die Bundesregierung zunächst „nur“ dazu, geeignete Mechanismen zur Identifizierung einzuführen. GRETA füllt diesen Begriff mit konkreten Maßnahmen, zum Beispiel dem Einsatz von bundesweit harmonisierten Indikatoren-Listen, Richtlinien oder Leitfäden zur Identifizierung.

Auch sollten die oben aufgezählten staatlichen Stellen offiziell in Identifizierungsmechanismen eingebunden werden sowie ihre Kontrolltätigkeiten ausweiten.¹⁸ Diese Empfehlungen auf der strukturellen Ebene ergänzt der EGMR mit seiner Rechtsprechung zu Artikel 4 EMRK durch Anforderungen an die Ermittlungsarbeit der Behörden. So müssen Behörden operative Maßnahmen zum Opferschutz ergreifen, wenn sie von Umständen gewusst haben oder hätten wissen müssen, dass eine Person Opfer von Menschenhandel ist oder wird.

In „Rantsev gegen Zypern“¹⁹ stellt der Gerichtshof hohe Anforderungen an die Identifizierung, indem er ein solches Wissen bereits mit Berichten des Menschenrechtskommissars des Europarats und des Ombudsmanns Zyperns zu sexueller Ausbeutung im Bereich von Cabarets begründet. Diese Handlungspflicht wird in dem Moment ausgelöst, in dem eine betroffene Person sagt, sie sei Opfer von Menschenhandel. Eine Zeitspanne von mehreren Monaten zwischen Selbstidentifizierung der Betroffenen und einer offiziellen Anerkennung als Opfer von Menschenhandel durch die Staatsanwaltschaft wertete der Gerichtshof als Verstoß gegen Artikel 4 EMRK, da den Behörden ausreichend Hinweise – auch die Bestätigung durch eine betreuende NGO – für Menschenhandel vorlagen.²⁰ Der Gerichtshof stellt in „J. gegen Österreich“²¹ erneut klar, dass die Identifikation und die damit verbundenen Unterstützungsleistungen an einer möglichen Betroffenheit ansetzen. Die Klärung, ob der Straftatbestand Menschenhandel tatsächlich vorliegt, bleibt unabhängig davon dem Strafverfahren überlassen.

Zugang zu Entschädigung

Betroffene von Menschenhandel haben ein Recht auf Lohn und Schadenersatz. Inwieweit dieses Recht in Deutschland umgesetzt ist, wird in Staatsanwaltschaften, Gerichten oder Versorgungsämtern, die für das Opferentschädigungsgesetz zuständig sind, bisher nicht erhoben. Ältere Studien²² und Praxisberichte geben aber deutliche Hinweise darauf, dass die Betroffenen häufig weder von den Täter_innen noch vom Staat entschädigt werden.

In Fällen von Menschenhandel kommt insbesondere der staatlichen Entschädigung aufgrund ihrer Auffangfunktion eine hohe Bedeutung zu. Dies wurde bereits bei der Aushandlung der Konvention deutlich. Sie bezieht sich in der Begründung zu Artikel 15 Absatz 4 explizit auf Praxiserfahrungen vieler europäischer Länder, die gezeigt haben, dass es für Betroffene häufig schwer ist, ihre Rechte auf Schadenersatz oder Lohn gegenüber den Täter_innen durchzusetzen: Täter_innen sind insolvent, sie haben ihre Vermögenswerte dem Zugriff der Ermittlungsbehörden entzogen oder können gar nicht ermittelt werden.

In der Auseinandersetzung mit dem Opferentschädigungsgesetz (OEG), das die staatliche Entschädigung in Deutschland regelt, hat GRETA erhebliche Defizite im gesetzlichen Anwendungsbereich der Norm festgestellt. Da das OEG den rechtmäßigen Aufenthalt der Betroffenen sowie körperliche Gewalt voraussetzt und damit irreguläre Betroffene oder solche, die „nur“ psychische Gewalt erlebt haben, ausschließt, ist bereits die deutsche Gesetzeslage konventionswidrig. Dies unterstützt der EGMR mit seiner Definition und dem Anwendungsbereich von Zwangsarbeit und Menschenhandel im Sinne von Artikel 4 EMKR. Er geht davon aus, dass Zwang auch psychisch entstehen kann²³ und eine physische Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Betroffenen, wie häufig angenommen, nicht erforderlich ist. Zwang kann auch dann vorliegen, wenn die Betroffenen die Arbeit zunächst freiwillig aufgenommen haben. Auch die Ausbeutung von Migrant_innen ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus fällt unter Artikel 4 EMKR.²⁴

In seinem jüngsten Urteil „Chowdury gegen Griechenland“ bewertet der Gerichtshof die niedrigen Entschädigungszahlungen, die ein nationales Strafgericht Betroffenen von Menschenhandel in Höhe von 43 Euro pro Person zugesprochen hat als Verletzung der Pflicht, ein effektives Verfahren zu gewährleisten. Er verweist dabei explizit auf Artikel 15 der Menschenhandelskonvention mit den Möglichkeiten der Entschädigung durch die Täter_innen und durch den Staat, zum Beispiel in Form eines Fonds.²⁵

Einen Entschädigungsfonds für Betroffene von Menschenhandel einzurichten, haben NGOs auch mit Verweis auf die unzureichende Gesetzeslage in den letzten Jahren wiederholt gefordert. Die Forderung erhält insbesondere dadurch Gewicht, dass die Reform des Opferentschädigungsrechts seit Jahren stagniert und aktuell erneut in die nächste Legislaturperiode verschoben wurde. Für Betroffene anderer schwerer Straftaten, etwa bei sexuellem Kindesmissbrauch, ist aufgrund von Schwierigkeiten, Entschädigung zu erhalten, bereits ein sogenanntes ergänzendes Hilfesystem eingerichtet worden. Die Laufzeit dieses ursprünglich bis August 2016 konzipierten Fonds ist mit Verweis auf die noch nicht umgesetzte Reform des Sozialen Entschädigungsrechts zunächst um zwei Jahre verlängert worden.

Umfassende nationale Strategie gegen Menschenhandel

Auch die Empfehlung des Vertragsausschuss an die Bundesregierung, eine umfassende nationale Strategie zur Bekämpfung aller Formen des Menschenhandels zu entwickeln, ist bisher noch nicht umgesetzt. Ihr liegen die Feststellungen von GRETA zugrunde, dass es zum einen aufgrund einer fehlenden nationalen Koordinierungsstelle sowie föderalismusbedingter uneinheitlicher Vorgehensweise der Länder große regionale Unterschiede bei der Bekämpfung von Menschenhandel in Deutschland gebe. Zum anderen fehlten in den Vernetzungsstrukturen und Aktionsplänen auf Bundes- und Landesebene ganze Bereiche des Menschenhandels, beispielsweise der Kinderhandel, Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung und zum Zweck der Organentnahme oder Betteltätigkeit.

Konkret liegt daher die Entwicklung eines Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel, der alle Formen von Menschenhandel umfasst, nahe.²⁶ Begrüßenswert wäre dabei eine Rückbindung an die menschenrechtlichen Verpflichtungen auf der Grundlage ihrer Ausgestaltung durch GRETA und den EGMR. Dies würde gewährleisten, dass Strafverfolgung und Opferrechte gleichwertig nebeneinander stehen. Darüber hinaus könnten die Ergebnisse der ersten Monitoring-Runde als Ausgangspunkt für die Entwicklung der Maßnahmen herangezogen werden.

Errichtung einer nationalen Koordinierungs- sowie einer Berichterstatte

Eine umfassende nationale Strategie gegen Menschenhandel umfasst nicht nur die Erarbeitung einzelner Maßnahmen in einem Aktionsplan, sondern auch die Weiterentwicklung der Strukturen gegen Menschenhandel. Die Errichtung einer nationalen Koordinierungs- sowie einer Berichterstatte ist seit Längerem in der Fachdiskussion und bereits seit 2011 EU-rechtliche Verpflichtung²⁷. Eine hochrangig aufgehängte Koordinierungsstelle, zum Beispiel auf Staatssekretärebene, könnte für die von GRETA angemahte Kohärenz innerhalb und zwischen den Bundesressorts sowie zwischen Bund und Ländern sorgen.

Eine unabhängige Berichterstatte bietet die Chance, aussagekräftige Informationen über Menschenhandel in Deutschland zu erhalten, die insbesondere auch Aufschluss über das Dunkelfeld, die Wirkung von Behördenhandeln sowie das Zusammenwirken der Akteure geben.²⁸

Über das tatsächliche Ausmaß von Menschenhandel gibt es weder statistische Erhebungen noch seriöse Schätzungen. Die Datenerhebung zu Menschenhandel beschränkt sich derzeit auf die Strafverfolgung in den Bereichen der sexuellen Ausbeutung, der Arbeitsausbeutung und des Kinderhandels. Damit werden nur die Betroffenen in den staatlichen Statistiken sichtbar, die die Strafverfolgungsbehörden identifiziert haben. Fachstellen gegen Menschenhandel und Ausbeutung beraten deutlich mehr Betroffene, die sich aus verschiedenen Gründen nicht der Polizei offenbaren. Deren genaue Zahl ist unbekannt. Selbst einfache quantitative Angaben darüber, in

welchem Umfang Betroffene ihre Rechte – Sozial- oder Gesundheitsleistungen, aufenthaltsrechtliche Regelungen oder Entschädigung – wahrnehmen, sind nicht verfügbar.

Leitendes Motiv bei der Errichtung einer solchen Stelle sollte sein, einen Mehrwert für die Arbeit von Parlament, Regierung und staatlichen Stellen, die im Themenfeld Menschenhandel arbeiten, sowie der Zivilgesellschaft zu schaffen. Eine Berichterstatte muss dazu mit Blick auf ihre Zuständigkeiten und Aufgaben komplementär in bestehende Strukturen einfügt werden. Wichtig für die Akzeptanz und Qualität ihrer Arbeit ist, dass sie die Erfahrungen staatlicher Stellen und der Zivilgesellschaft berücksichtigt, gleichzeitig ihre Empfehlungen aber aus ihren Daten auf fachlicher Grundlage generiert, unabhängig von aktuellen politischen oder zivilgesellschaftlichen Strömungen. Es liegen bereits erste Konzeptüberlegungen dazu vor.²⁹

- 1 EU, Europäisches Parlament und Europäischer Rat (2011): Richtlinie 2011/36/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates.
- 2 Deutscher Bundestag (2016): Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes sowie des Achten Buches Sozialgesetzbuch vom 11.10.2016. Bundesgesetzblatt Teil I 2016, Nr. 48 14.10.2016, S. 2226.
- 3 Siehe beispielsweise die statistische Gesamtauswertung der Jahre 2012–2017 des Beratungsprojektes Faire Mobilität; Deutscher Gewerkschaftsbund (2017): Rückblick: Fünf Jahre Faire Mobilität.
- 4 Siehe zum Beispiel: ZEIT ONLINE (26.10.2015): Flüchtlinge: Europas neue Sklaven. <http://www.zeit.de/wirtschaft/2015-10/fluechtlinge-ausbeutung> (abgerufen am 12.06.2017).
- 5 Europarat (2005): Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels, CETS Nr. 197 vom 16. Mai 2005.
- 6 Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings – GRETA.
- 7 Für einen Überblick über die Entscheidungen des EGRM siehe European Court of Human Rights (March 2017): Factsheet – Trafficking in human beings. http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Trafficking_ENG.pdf; vgl. auch European Court of Human Rights (March 2017): Factsheet – Slavery, servitude and forced labour http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Forced_labour_ENG.pdf (beides abgerufen am 12.06.2017).
- 8 EGMR (2005): Siliadin gegen Frankreich vom 26. Juli 2005. Beschwerde-Nr. 73316/01.
- 9 EGMR (2010): Rantsev gegen Zypern vom 07.01.2010. Beschwerde-Nr. 25964/04, Rz. 278-282.

- 10 EGMR (2017): Chowdury gegen Griechenland vom 30.03.2017. Beschwerde-Nr. 21884/15, Rz. 104.
- 11 Bundesverfassungsgericht (2014): Entscheidung vom 14.10.2004, Aktenzeichen 2 BvR 1481/04.
- 12 UN (2000): Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität.
- 13 GRETA (2015): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany; eine deutsche Übersetzung des Berichts findet sich unter <https://rm.coe.int/1680631c3a> (abgerufen am 12.06.2017).
- 14 Der Ausschuss besteht aus den Vertreter_innen der Mitgliedstaaten des Europarats, die Vertragsparteien dieses Übereinkommens sind, aus Vertreter_innen des Ministerkomitees sowie der Vertragsparteien des Übereinkommens, die nicht Mitglieder des Europarats sind.
- 15 Europarat, Ausschuss der Vertragsparteien Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (2015): Empfehlung zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels durch Deutschland, 15.06.2015. <https://rm.coe.int/1680631c37> (abgerufen am 12.06.2017).
- 16 National Crime Agency (2016): National Referral Mechanism Statistics – End of Year Summary 2016: <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/publications/national-referral-mechanism-statistics/2016-nrm-statistics/788-national-referral-mechanism-statistics-end-of-year-summary-2016/file> (abgerufen am 12.06.2017).
- 17 Bundeskriminalamt (2015): Bundeslagebild Menschenhandel 2015, korrigierte Fassung vom 18.01.2017. Wiesbaden: BKA.
- 18 GRETA (2015), a. a. O., Rz. 137.
- 19 EGMR (2010), a. a. O., Rz. 294.
- 20 EGMR (2016): L.E. gegen Griechenland vom 21. Januar 2016. Beschwerde-Nr. 71545/12.
- 21 EGMR (2017): J. und andere gegen Österreich vom 17. Januar 2017. Beschwerde-Nr. 58216/12, Rz. 115.
- 22 Rabe, Heike (2009): Entschädigung und Entlohnung für Betroffene von Menschenhandel in Deutschland. In: Follmar-Otto, Petra/ Rabe, Heike: Menschenhandel in Deutschland. Die Menschenrechte der Betroffenen stärken, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte/Stiftung Erinnerung, Verantwortung und Zukunft http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/studie_menschenhandel_in_deutschland_01.pdf (abgerufen am 12.06.2017).
- 23 EGMR (2012): C.N. und V. gegen Frankreich vom 11.10.2012. Beschwerde-Nr.67724/09, Rz. 77.
- 24 EGMR (2017), a. a. O.
- 25 EGMR (2017), a. a. O., Rz. 126, 127.
- 26 GRETA (2015), a. a. O., Rz. 70.
- 27 Artikel 11 der EU 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.
- 28 GRETA (2015), a. a. O., Rz. 67.
- 29 Rabe, Heike (2016): Expertise: Konzeptentwurf für eine nationale Berichterstattungsstelle Menschenhandel und eine Koordinierungsstelle Menschenhandel. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Weitere_Publikationen/Expertise_Berichterstattungsstelle_Menschenhandel_Februar_2016.pdf (abgerufen am 12.06.2017).

Impressum

Information Nr. 8 | Juni 2017 | ISSN 2509-9493 (online)

HERAUSGEBER: Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017

AUTORIN: Heike Rabe

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-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.