

Bekämpfung des Menschenhandels im Straf- und Strafprozeßrecht – Internationale und europäische Maßnahmen gegen den Menschenhandel

Daniela Demko

Inhaltsübersicht

I. Internationale Maßnahmen von 1904 bis 1950

II. Neuere internationale und europäische Maßnahmen seit 2000

Anhang: Begriffsbestimmungen zum Menschenhandel in den neueren internationalen und europäischen Maßnahmen seit 2000

Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über die internationalen und europäischen Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels, beschränkt sich dabei mit Blick auf die nachfolgend dargestellten Länderberichte aber auf diejenigen internationalen und europäischen Instrumente, die für die (frühere/aktuelle) Gesetzeslage in Deutschland, der Schweiz und Österreich von besonderer Relevanz waren/sind.¹

¹ Ausführliche Darstellungen zu internationalen und europäischen Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels finden sich bei *Johannes Hofmann*, Menschenhandel, Beziehungen zur Organisierten Kriminalität und Versuche der strafrechtlichen Bekämpfung, 2002; *Annette Louise Herz*, Menschenhandel, Eine empirische Untersuchung zur Strafverfolgungspraxis, 2005; *Annette Herz/Eric Minthe*, Straftatbestand Menschenhandel. Verfahrenszahlen und Determinanten der Strafverfolgung, 2006; *Angelika Kartusch/Katharina Knaus/Gabriele Reiter*, Bekämpfung des Frauenhandels nach internationalem und österreichischem Recht, 2000; *Angelika Kartusch*, Internationale und europäische Maßnahmen gegen den Frauen- und Menschenhandel, 2003, http://web.fu-berlin.de/gpo/angelika_kartusch.htm (zuletzt besucht am 1. März 2007); *Ulrike Mentz*, Frauenhandel als migrationsrechtliches Problem, 2001. Siehe auch *Markus Dreixler*, Der Mensch als Ware, Erschei-

I. Internationale Maßnahmen von 1904 bis 1950

Erste Bestrebungen auf internationaler Ebene im Kampf gegen den Menschenhandel vor Gründung der Vereinten Nationen sind das „Abkommen über Verwaltungsmaßregeln zur Gewährleistung wirksamen Schutzes gegen den Mädchenhandel“² vom 18. Mai 1904, das „Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung des Mädchenhandels“³ vom 4. Mai 1910, die „Internationale Übereinkunft zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels“⁴ vom 30. September 1921 und das „Internationale Abkommen über die Unterdrückung des Handels mit volljährigen Frauen“⁵ vom 11. Oktober 1933.

Das Abkommen von 1904 verpflichtete für einen wirksamen Schutzes gegen den Mädchenhandel zu verschiedenen (zum Teil präventiven) Maßnahmen der Verwaltung, insbesondere zum Informationsaustausch über das Anwerben von Frauen und Mädchen zu Zwecken der Unzucht im Ausland. Das Abkommen – wie auch das Übereinkommen von 1910 – unterschied zwischen

nungsformen modernen Menschenhandels unter strafrechtlicher Sicht, 1998; *Rahel Zschokke*, Frauenhandel in der Schweiz. Business as usual? 2005; *Solwodi e.V. (Hrsg.)*, Grenzüberschreitendes Verbrechen – Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Schutz und Betreuung von Gewalt- und Menschenhandelsopfern, Ein Handbuch für die Praxis, 2003; *Maritza Le Breton /Ursula Fiechter*, Verordnete Grenzen – verschobene Ordnungen. Eine Analyse zu Frauenhandel in der Schweiz, 2005.

² RGBl. 1905, 695ff.

³ RGBl. 1913, 31ff.

⁴ RGBl. 1924 II, 180ff.

⁵ LNTS Bd. 150, 431ff.

minderjährigen Frauen und Mädchen, die vor der Zuführung zur Prostitution absolut geschützt werden sollten, und volljährigen Frauen, die getäuscht oder genötigt wurden.⁶ Das Übereinkommen von 1910 enthielt erstmals eine Verpflichtung der Staaten, den Frauen- und Mädchenhandel strafrechtlich zu verfolgen. Anstelle einer einheitlichen Definition des Mädchenhandels wurden lediglich für den Mädchenhandel charakteristische Ausführungshandlungen genannt, die konkrete Ausgestaltung eines entsprechenden Tatbestandes jedoch den Staaten selbst überlassen. Als für den Mädchenhandel charakteristisch bezeichnete das Übereinkommen – losgelöst von einer grenzüberschreitenden Tatbegehung – das Anwerben, Verschleppen und Entführen einer Person, um der Unzucht eines anderen Vorschub zu leisten.⁷ Während Minderjährige, selbst wenn sie in den Handel eingewilligt hatten, absolut geschützt wurden, mußte die Tathandlung bei volljährigen Frauen durch bestimmte Tatmittel qualifiziert sein.⁸

Waren die Abkommen von 1904 und 1910 ursprünglich auf den Handel mit weißen Frauen und Mädchen beschränkt,⁹ so fehlte in den Übereinkommen von 1921 und 1933 jene Unterscheidung hinsichtlich der Hautfarbe des Opfers. Das Übereinkommen von 1921 verpflichtete die Staaten zudem, den Handel mit Kindern beiderlei Geschlechts zu verfolgen sowie den Versuch und Vorbereitungshandlungen unter Strafe zu stel-

len. Im Übereinkommen von 1933 wurde der Schutz für volljährige Frauen ausgeweitet, indem für die Tathandlungen des Anwerbens, Verschleppens oder Entführens zu unzüchtigen Zwecken – selbst mit Einwilligung der volljährigen Frau – auf die Anwendung von qualifizierenden Zwangsmitteln verzichtet wurde.

Ebenso, wie die vier Abkommen den Begriff des Menschenhandels auf den Handel in die Prostitution beschränkten, bezog sich auch die „Konvention zur Unterdrückung des Menschenhandels und der Ausbeutung der Prostitution anderer“ vom 2. Dezember 1949/21. März 1950 allein auf diesen Teilaspekt des Menschenhandels. Die Staaten wurden zur strafrechtlichen Verfolgung jeder Person verpflichtet, die – um die Leidenschaften einer anderen zu befriedigen – eine andere Person, selbst mit deren Einwilligung, zum Zweck der Prostitution beschafft, zur Prostitution verführt oder verleitet oder die Prostitution einer anderen Person, auch mit Zustimmung jener Person, ausnutzt (Art. 1). Dabei wurde nicht danach unterschieden, ob das Beschaffen, Verführen, Verleiten oder Ausnutzen unter Anwendung von Zwangsmitteln oder ohne Zwang erfolgte. Im Unterschied zu den vorangehenden Abkommen verband die Konvention von 1950 die Bekämpfung des Menschenhandels eng mit der Frage der Prostitution, welche an sich schon verwerflich sei. In der Präambel wurde der Menschenhandel als ein die Prostitution begleitendes Übel bezeichnet und die Prostitution als mit der Würde und dem Wert des Menschen unvereinbar abgelehnt. Die Konvention von 1950 beschränkte den Begriff des Menschenhandels also nicht nur auf den Handel in die Prostitution, sondern differenzierte zudem nicht zwischen freiwilliger und erzwungener Prostitution.¹⁰

⁶ Vgl. die Präambel des Abkommens; siehe zum Abkommen von 1904 z.B. Herz (Fn. 1), S. 12; Hofmann (Fn. 1), S. 276ff.; Mentz (Fn. 1), S. 104f.; Kartusch (Fn. 1), S. 9.

⁷ Nicht ausdrücklich berücksichtigt wurden das Verhandeln und die Übergabe an den Abnehmer.

⁸ Z.B. durch Täuschung, Gewalt, Drohung, Mißbrauch des Ansehens oder irgendein anderes Zwangsmittel, vgl. dazu näher Hofmann (Fn. 1), S. 285f.; Herz (Fn. 1), S. 13.

⁹ Dies geht aus der englischen und französischen Formulierung als „white slave traffic“ bzw. «traite des blanches», also „weißer Sklavenhandel“ hervor; siehe auch Hofmann (Fn. 1), S. 276 Fn. 1239; Herz (Fn. 1), S. 12 Fn. 8; Dreixler (Fn. 1), S. 211.

¹⁰ Vgl. die näheren Ausführungen zur Verbindung der Frage der Bekämpfung des Menschenhandels mit der Prostitutionsfrage bei Hofmann (Fn. 1), S. 297f.; Mentz (Fn. 1), S. 108f.; Herz (Fn. 1), 15ff.; Kartusch (Fn. 1), S. 10.

II. Neuere internationale und europäische Maßnahmen seit 2000

Bei den nachfolgenden internationalen und europäischen Maßnahmen löste man sich von jener undifferenzierten Verknüpfung von freiwilliger Prostitution und Menschenhandel. Der Begriff des Menschenhandels wurde auf weitere Ausbeutungsformen über die Zuführung in die Prostitution hinaus ausgedehnt. Auf der Suche nach einer klaren Definition des Begriffs „Menschenhandel“ zeigte sich zudem, daß drei Tatelemente als für die Definition des „Menschenhandels“ konstituierend angesehen wurden.

1. Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes

Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes, betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie¹¹ vom 25. Mai 2000, welches am 18. Januar 2002 in Kraft trat, beschäftigt sich speziell mit dem Kinderhandel als einem Aspekt des Menschenhandels. Das Fakultativprotokoll stellt einen im Vergleich zu den früheren internationalen Abkommen entscheidenden Fortschritt dar, da es nicht nur eine rechtlich verbindliche Definition des Begriffs „Kinderhandel“ enthält, sondern den Staaten zudem konkrete Verpflichtungen im Zusammenhang mit der strafrechtlichen Verfolgung des Kinderhandels auferlegt.

Kerngehalt des Fakultativprotokolls bildet die weit formulierte Definition des Begriffs „Kinderhandel“ in Art. 2, welche durch klar gefaßte Minimalanforderungen an das nationale Strafrecht in Art. 3 begrenzt wird.¹² Nach Art. 2 gilt jede Handlung oder Transaktion als Kinderhandel, durch welche ein Kind von einer Person oder Personengruppe gegen Bezahlung oder eine andere Gegenleistung an eine andere Person oder Personengruppe übergeben wird. In

Art. 3 werden die unterschiedlichen Tathandlungen des Kinderhandels konkretisiert, welche mindestens unter Strafe zu stellen sind: Es gehören dazu das Angebot, die Übergabe oder die Annahme eines Kindes, und zwar gleichviel mit welchen Mitteln, jedoch nur zu bestimmten Ausbeutungszwecken. Zu diesen Ausbeutungszwecken zählen der Handel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, zum Zweck der Übertragung von Organen zu Gewinnzwecken und zum Zweck der Heranziehung des Kindes zur Zwangsarbeit. Das Fakultativprotokoll stellt zudem die gegen geltende, die Adoption betreffende internationale Übereinkünfte verstoßende, ungebührliche Herbeiführung (als Vermittler) der Zustimmung zur Adoption eines Kindes unter Strafe.

Lässt das Fakultativprotokoll die kommerzielle Seite des Kinderhandels klar erkennen,¹³ so ist hingegen unerheblich, ob die Straftaten im Inland oder grenzüberschreitend begangen wurden und ob diese von einem einzelnen oder auf organisierte Weise verübt wurden.¹⁴

Maßnahmen aus dem Bereich des Opferschutzes sind in Art. 8 und Art. 9 Abs. 3 und 4 des Fakultativprotokolls geregelt. Leitmaßstab für den Schutz der Opfer gewordenen Kinder in allen Phasen des

¹¹ UN-Dok. A/RES/54/263 vom 25. Mai 2000.

¹² In Art. 2 werden weiterhin die Begriffe Kinderprostitution und Kinderpornografie definiert.

¹³ Siehe dazu Botschaft des Schweizerischen Bundesrates über die Genehmigung des Fakultativprotokolls vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes, betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie, und über die entsprechende Änderung der Strafnorm über den Menschenhandel, vom 11. März 2005, BBl. 2005, 2807, 2823.

¹⁴ Vgl. Art. 3 Abs. 1 S. 1 des Fakultativprotokolls; zudem verweist Art. 3 Abs. 2 auf den Versuch, die Mittäterschaft und die Teilnahme an den Tathandlungen und Abs. 3 auf die, die Schwere der Tat berücksichtigende, angemessene Strafe; Abs. 4 betrifft die Haftung juristischer Personen, die straf-, zivil- oder verwaltungsrechtlicher Natur sein kann; weitere Maßnahmen im Zusammenhang mit der Strafverfolgung betreffen z.B. die Auslieferung von Tätern, Art. 5, die Rechtshilfe und internationale Zusammenarbeit, Art. 6 und 10, sowie die Beschlagnahme und Einziehung, Art. 7.

Strafverfahrens ist dabei in Übereinstimmung mit Art. 3 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, daß das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen ist (Art. 8 Abs. 3). Nach Art. 8 Abs. 1 sind geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Rechte und Interessen der Opfer gewordenen Kinder in allen Phasen des Strafverfahrens zu schützen. Dazu gehört z.B., daß angemessene Unterstützungsdienste während des gesamten Gerichtsverfahrens zur Verfügung gestellt, daß soweit erforderlich die Privatsphäre und Identität der Opfer gewordenen Kinder geschützt oder daß gegebenenfalls sichergestellt wird, daß Opfer gewordene Kinder sowie ihre Angehörigen und für sie aussagende Zeugen vor Einschüchterungs- und Vergeltungsmaßnahmen geschützt werden.¹⁵

Art. 9 Abs. 3 verlangt nach durchführbaren Maßnahmen, um jede geeignete Hilfe für die Opfer – namentlich ihre volle soziale Wiedereingliederung und ihre volle physische und psychische Genesung – sicherzustellen.¹⁶

Zu der rechtsverbindlichen Definition des Kinderhandels im Fakultativprotokoll ist festzuhalten, daß diese sich – was den Personenkreis betrifft – auf Kinder beschränkt und zudem als weiteres definitorisches Erfordernis ein kommerzielles Element in sich trägt. Unklar läßt das Fakultativprotokoll jedoch, was es genau unter kommerzieller Ausbeutung versteht, so daß sich Lücken für den Schutz der Opfer gewordenen Kinder für die Fälle einer Ausbeutung z.B. innerhalb der Familie oder anderer persönlicher Abhängigkeiten aufzeigen.¹⁷

Als den Kinderhandel konstituierende Tat-elemente greift das Fakultativprotokoll (Art. 2 und 3) nur die Elemente der Tat-handlung und der Tatzwecke auf, verzichtet aber auf das Element des Tatmittels. Dies stimmt mit den entsprechenden Regelungen der anderen (im folgenden dargestellten) aktuellen internationalen Maßnahmen überein, die für den Fall, daß die Opfer des Menschenhandels Kinder sind, ebenfalls auf das Element des Tatmittels verzichten.¹⁸

Anliegen des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes ist der Schutz der Rechte der Kinder und in der Präambel des Fakultativprotokolls wird von der Verfolgung eines ganzheitlichen Ansatzes, der die Beseitigung des Kinderhandels erleichtern wird, gesprochen. Dennoch erscheint die konsequente Umsetzung des Schutzes der Menschenrechte der Opfer des Kinderhandels im Ergebnis nicht im selben Maße gewährleistet wie das Anliegen der Bekämpfung des Kinderhandels, da die Regelungen im Zusammenhang mit der Strafverfolgung des Kinderhandels zumeist streng verpflichtend formuliert sind, während die oft weicher formulierten Opferschutzbestimmungen den Vertragsstaaten in größerem Maße Beurteilungs- und Ermessensspielräume einräumen.¹⁹

¹⁵ Vgl. im einzelnen Art. 8 Abs. 1 a) – g); Art. 8 Abs. 6 betrifft den Ausgleich zwischen Opferschutz und den Verteidigungsrechten des Angeklagten; vgl. zudem Art. 8 Abs. 4 und 5.

¹⁶ Nicht ausdrücklich festgelegt ist, ob die volle Wiedereingliederung im Ziel- oder Herkunftsland erfolgen muß und ob den Opfern ein (dauerndes oder zumindest vorübergehendes) Aufenthaltsrecht zu gewährleisten ist, siehe dazu Botschaft vom 11. März 2005 (Fn. 13), BBl. 2005, 2807, 2828.

¹⁷ Siehe dazu näher Botschaft vom 11. März 2005 (Fn. 13), BBl. 2005, 2807, 2819.

¹⁸ Siehe auch die früheren Abkommen von 1904 und 1910, die hinsichtlich des Erfordernisses von qualifizierenden Tatmitteln zwischen minderjährigen und volljährigen Opfern unterschieden.

¹⁹ Vgl. z.B. in Art. 8: „geeignete Maßnahmen“, „angemessene Unterstützungsdienste“, „soweit erforderlich“, „gegebenenfalls sicherstellen“, „ergreifen gegebenenfalls Maßnahmen“; vgl. unter II. 2. zur entsprechenden Problematik beim Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels.

2. Das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. November 2000

In Ergänzung der Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität wurde am 15. November 2000 das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels²⁰ beschlossen, welches am 25. Dezember 2003 in Kraft trat. Das Zusatzprotokoll wurde in der Erkenntnis geschaffen, daß es bisher an einer umfassenden Übereinkunft, welche „alle Aspekte des Menschenhandels“²¹ einbezieht, fehle. Dieses bisherige Defizit aufgreifend, finden sich in dem Zusatzprotokoll zum einen die auf internationaler Ebene erste rechtlich verbindliche Definition des Begriffs „Menschenhandel“ sowie Regelungen zur Bekämpfung und Strafverfolgung des Menschenhandels und zum anderen Bestimmungen zum Schutz der Opfer des Menschenhandels. Hinzu kommen Regelungen zur Verhütung des Menschenhandels und solche zur Zusammenarbeit der Vertragsstaaten. Das Zusatzprotokoll erfaßt die drei Bereiche der Prävention des Menschenhandels, der Untersuchung und Strafverfolgung des Menschenhandels und des Schutzes der Opfer des Menschenhandels. Dieser umfassend gewählte Lösungsansatz läßt erkennen, daß Menschenhandel als eine Verletzung von Menschenrechten und damit als ein menschenrechtliches und nicht etwa nur z.B. strafrechtliches oder allein ausländerrechtliches Problem erkannt wurde.²²

Als Ziele nennt das Zusatzprotokoll in Art. 2 zunächst die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels, wobei Frauen und Kindern besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Hinzu kommen das Ziel des Schutzes und der Hilfe für die Opfer des Menschenhandels und das Ziel der

Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten zur Verwirklichung dieser Ziele. Stellt das Zusatzprotokoll auch jene drei Ziele an den Anfang seiner Regelungen und setzt damit ein Zeichen für den von ihm angestrebten umfassenden Lösungsansatz, so zeigen die nachfolgenden Bestimmungen, daß das Schwergewicht des Zusatzprotokolls auf der Bekämpfung des Menschenhandels und der Strafverfolgung der Täter liegt.²³ Dies folgt zudem daraus, daß das Zusatzprotokoll eine Ergänzung zur Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität ist.

Art. 3 a des Zusatzprotokolls enthält die erste international rechtlich verbindliche Definition des „Menschenhandels“, welche durch drei konstituierende Elemente gekennzeichnet ist: Tathandlung, Tatmittel und Tatzweck. Jene drei Elemente müssen kumulativ vorliegen, um von Menschenhandel im Sinne des Zusatzprotokolls sprechen zu können. Als Tathandlung nennt Art. 3 a die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen. Hinzukommen müssen die Tatmittel der Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, Entführung, Betrug, Täuschung, Mißbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat. Drittes kumulativ erforderliches Element ist der Tatzweck, der in Art. 3 a mit „zum Zweck der Ausbeutung“ umschrieben wird. Sodann führt das Zusatzprotokoll Beispiele an, wonach die Ausbeutung mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen umfasse.

²⁰ UN-Dok. A/RES/55/25 vom 15. November 2000.

²¹ Vgl. die Präambel des Zusatzprotokolls.

²² Vgl. dazu näher *Kartusch* (Fn. 1), S. 13.

²³ Ebenda; vgl. zudem *Herz* (Fn. 1), S. 23.

Im Unterschied zum Fakultativprotokoll spricht die Definition in Art. 3 des Zusatzprotokolls nicht von Kindern, sondern alters- und geschlechtsneutral von Personen, so daß Frauen, Mädchen, Männer und Knaben erfaßt werden. Das Anliegen, Frauen und Kinder besonders zu schützen, geht aber sowohl aus der Betonung im Titel des Zusatzprotokolls²⁴ als auch aus Art. 2 a des Zusatzprotokolls hervor.

Die Anforderungen des Fakultativprotokolls, das für den Handel mit Kindern nur auf die Elemente der Tathandlung und des Tatzweckes abstellt, finden sich von der Sache her auch im Zusatzprotokoll wieder. Das Zusatzprotokoll unterscheidet zwischen Opfer gewordenen Erwachsenen und Kindern: nur für Opfer gewordene Erwachsene verlangt es die drei oben angeführten Tatelemente, während es für Kinder auf das Erfordernis der Tatmittel ausdrücklich verzichtet (Art. 3 c des Zusatzprotokolls).

Während das Fakultativprotokoll hinsichtlich der Tathandlung nur von Angebot, Übergabe und Annahme gegen Bezahlung oder eine andere Gegenleistung spricht, zeigt die weite Formulierung und Aufzählung möglicher Tathandlungen im Zusatzprotokoll, daß sich die Tathandlung des Menschenhandels nicht auf einen eigentlichen Handel im Sinne eines Verkaufsgeschäfts gegen eine Gegenleistung beschränkt. Die im Zusatzprotokoll genannten Tathandlungen gehen vielmehr über einen eigentlichen Handel im engen Sinne hinaus und erfassen weitere Vor- und Begleitstufen. Das Zusammenspiel der im Zusatzprotokoll angeführten Tathandlungen mit den dort genannten Tatmitteln macht deutlich, daß es beim Menschenhandel um die Anmaßung einer Macht- und Kontrollstellung über einen anderen Menschen geht. Diese Ausübung von Macht und Kontrolle über einen anderen Menschen ist nicht nur beim eigentlichen Handel im engen Sinne, sondern eben auch z.B. beim Anwerben oder im Rahmen der

Verbringung oder Unterkunft der Opfer möglich.²⁵ Die in Art. 3 a genannten Tatmittel werden vom Zusatzprotokoll zudem in Art. 3 b als Anknüpfungspunkt für die Beurteilung der Wirksamkeit bzw. Unwirksamkeit einer Einwilligung des Opfers des Menschenhandels in die beabsichtigte Ausbeutung herausgestellt.

Die Gleichbehandlung von freiwilliger und erzwungener Prostitution in der Konvention von 1949/1950 ist im Zusatzprotokoll nicht mehr zu finden. Vielmehr zeigt das Erfordernis qualifizierter Tatmittel im Zusatzprotokoll, daß zwischen Menschenhandel, der durch ein Zwangselement gekennzeichnet ist, und freiwilliger Prostitution zu unterscheiden ist.²⁶

In welcher Weise die Prostitution national geregelt wird, überläßt das Zusatzprotokoll jedoch dem nationalen Recht der Vertragsstaaten.²⁷

Zu den Verpflichtungen für die Vertragsstaaten im Bereich des Strafrechts bei der Kriminalisierung des Menschenhandels gehört nach Art. 5 Abs. 1, den Menschenhandel entsprechend der Definition in Art. 3 unter Strafe zu stellen. Erfasst sind zudem nach Art. 5 Abs. 2 die Versuchsstrafbarkeit, die Beteiligung als Mittäter oder Gehilfe sowie die Organisation der Begehung und Anleitung anderer zur Begehung des Menschenhandels.²⁸

²⁴ „insbesondere des Frauen- und Kinderhandels“; vgl. dazu auch *Kartusch* (Fn. 1), S. 3.

²⁵ Darauf ebenfalls hinweisend *Daniela Demko*, Menschenhandel: In der Schweiz gilt eine neue Strafnorm, *plädoyer*, 1/2007, S. 28f.

²⁶ Vgl. dazu *Herz* (Fn. 1), S. 19, insbes. Fn. 44.

²⁷ Vgl. Interpretative notes, UN-Dok. A/55/383/Add.1 vom 3. November 2000, Nr. 64.

²⁸ Weitere Verpflichtungen im Bereich der Strafverfolgung betreffen die Verstärkung der Grenzkontrollen und die Fälschungssicherheit von Reise- und Identitätsdokumenten, Art. 11, 12, 13 des Zusatzprotokolls; hinzu kommen Regelungen der Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität zur Verantwortlichkeit juristischer Personen, Art. 10, zur Auslieferung und Rechtshilfe, Art. 16 ff., sowie zu gemeinsamen Ermittlungen und zur Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung, Art. 19, 26, 27, vgl. Art. 1 Abs. 2 des Zusatzprotokolls.

Neben die verbindlich formulierten Verpflichtungen für die Vertragsstaaten auf dem Gebiet der Strafverfolgung treten Regelungen zum Schutz der Opfer des Menschenhandels, welche aber nicht nur weniger streng formuliert sind, sondern den Vertragsstaaten zudem erhebliche Beurteilungs- und Ermessensspielräume geben.²⁹ So ist z.B. nach Art. 6 Abs. 1 in geeigneten Fällen und soweit nach innerstaatlichem Recht möglich, die Privatsphäre und Identität der Opfer zu schützen. Nach Art. 6 Abs. 3 erwägt jeder Vertragsstaat Maßnahmen zur körperlichen, seelischen und sozialen Gesundheit der Opfer und ist nach Art. 6 Abs. 4 bestrebt, für die körperliche Sicherheit von sich auf seinem Hoheitsgebiet aufhaltenden Opfern zu sorgen. Zusätzlich erwägt jeder Vertragsstaat nach Art. 7 Maßnahmen, die den Opfern des Menschenhandels in geeigneten Fällen einen vorübergehenden oder dauernden Aufenthalt gewähren, wobei humanitäre und persönliche Faktoren in angemessener Weise zu berücksichtigen sind.³⁰ Dadurch, daß die Vertragsstaaten im Zusammenhang mit dem Opferschutz vielfach nicht zu bestimmten Maßnahmen verpflichtet sind, sondern ebensolche nur in Erwägung zu ziehen haben, gibt das Zusatzprotokoll den Opfern keinen verbindlichen Rechtsanspruch auf z.B. Unterkunft, medizinische, psychologische und materielle Hilfe und Beschäftigungs- und Aus-/Bildungsmöglichkeiten sowie darauf, vor sofortiger Abschiebung geschützt zu werden.³¹

Die Regelungen zur Prävention³² des Menschenhandels, zur Strafverfolgung der Menschenhändler und zum Schutz der Opfer des Menschenhandels machen zwar die menschenrechtliche Bedeutung des Zusatzprotokolls sichtbar. Dennoch wird der vom Protokoll gewählte umfassende Lösungsansatz zugleich wieder einge-

schränkt: Das Zusatzprotokoll, das die Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität ergänzt, findet nach Art. 4 des Zusatzprotokolls nur Anwendung auf Straftaten von grenzüberschreitender Natur, an denen eine organisierte kriminelle Gruppe mitwirkte. Der Geltungsbereich des Zusatzprotokolls ist insofern enger als der des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes, da für letzteres unerheblich ist, ob die Straftaten im Inland oder grenzüberschreitend, von einem einzelnen oder auf organisierte Weise verübt wurden (Art. 3 Abs. 1 des Fakultativprotokolls). Der umfassende Lösungsansatz des Zusatzprotokolls ist zudem dadurch der Gefahr ausgesetzt, eben nicht in einem solch umfassenden Sinne auch praktisch wirksam zu werden, weil die Opferschutzbestimmungen – im Gegensatz zu den die Vertragsstaaten streng verpflichtenden Regelungen zur Strafverfolgung des Menschenhandels – den Vertragsstaaten bei ihrer Umsetzung zahlreiche Beurteilungs- und Ermessensspielräume lassen.³³ Nicht zuletzt ist zu beachten, daß die Bestimmungen des Zusatzprotokolls zusammen mit der Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität auszulegen sind,³⁴ deren primäres Anliegen die Förderung der Zusammenarbeit der Vertragsstaaten mit dem Ziel der Bekämpfung grenzüberschreitender organisierter Kriminalitätsstrukturen ist. Jene Verknüpfung mit der Bekämpfung der organisierten Kriminalität hat zur Folge, daß der im Zusatzprotokoll sichtbar gewordene umfassende menschenrechtliche Lösungsansatz seinerseits nur eingengt zur Anwendung gelangt, da Ausgangspunkt der Konvention und damit auch des diese ergänzenden Zusatzprotokolls nicht der Menschenhandel als Men-

²⁹ Siehe dazu näher Herz (Fn. 1), S. 20.

³⁰ Die Rückführung der Menschenhandelsopfer ist in Art. 8 geregelt.

³¹ Siehe dazu Herz (Fn. 1), S. 21; Kartusch (Fn. 1), S. 14.

³² Vgl. Art. 9, 10 des Zusatzprotokolls.

³³ Auf die Gefahr einer nicht konsequenten Verwirklichung des Opferschutzes wurde bereits beim Fakultativprotokoll hingewiesen, siehe unter II. 1.; siehe näher Kartusch (Fn. 1), S. 13; Herz (Fn. 1), S. 20.

³⁴ Vgl. Art. 37 Nr. 4 der Konvention und Art. 1 Abs. 1 und 2 des Zusatzprotokolls.

schenrechtsverletzung ist, sondern die Bekämpfung der organisierten Kriminalität.³⁵

3. Der Rahmenbeschluß des Rates der Europäischen Union 19. Juli 2002 und die Richtlinie des Rates vom 29. April 2004

Wichtige Rechtsakte innerhalb der Europäischen Union sind der Rahmenbeschluß des Rates der Europäischen Union zur Bekämpfung des Menschenhandels von 2002³⁶ und die Richtlinie des Rates³⁷ aus dem Jahr 2004, die sich mit der Erteilung von Aufenthaltstiteln für Opfer des Menschenhandels aus Drittstaaten beschäftigt.

Der Rahmenbeschluß betont in der Präambel zwar, daß Menschenhandel einen schweren Verstoß gegen grundlegende Menschenrechte und die Menschenwürde darstellt.³⁸ Dennoch ist im Rahmenbeschluß kein umfassender, alle Aspekte des Menschenhandels gleichermaßen aufgreifender Lösungsansatz zu finden. Das Schwergewicht liegt vielmehr im Bereich des Strafrechts und der Strafverfolgung, indem den Mitgliedstaaten für die Bekämpfung des Menschenhandels genaue Vorgaben zur Rechtsvereinheitlichung ihrer Vorschriften gemacht werden. Während es an detaillierten Regelungen zur Prävention des Menschenhandels und zur verbesserten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit fehlt, sind solche zum Opferschutz nur hinsichtlich Minderjährigen

vorhanden, wobei aber auch diese sehr lückenhaft ausgestaltet sind.³⁹

In Anlehnung an die Definition des Menschenhandels in Art. 3 a des Zusatzprotokolls stellt auch der Rahmenbeschluß auf die drei den Menschenhandel konstituierenden Elemente der Tathandlung, Tatmittel und Tatzwecke ab, wobei für Opfer gewordene Kinder auf das Element der Tatmittel verzichtet wird.⁴⁰ Zu den Tathandlungen zählen das Anwerben, Befördern, Weitergeben, Beherbergen und die spätere Aufnahme einer Person, einschließlich Tausch oder Weitergabe der Kontrolle über sie. Diese Tathandlungen müssen durch die in Art. 1 Abs. 1 a) – d) des Rahmenbeschlusses aufgeführten Tatmittel qualifiziert und zum Zwecke der Ausbeutung der Person vorgenommen worden sein. Im Unterschied zum Zusatzprotokoll erfaßt der Rahmenbeschluß als Ausbeutungszwecke nur Formen der sexuellen Ausbeutung und solche der Arbeitskraft, nicht aber die Entnahme von Körperorganen. Während Art. 2 die Strafbarkeit von Anstiftung, Beihilfe und Versuch regelt, betrifft Art. 3 die wirksamen, angemessenen und abschreckenden Strafen, wobei Art. 3 Abs. 2 bestimmte erschwerende Formen der

³⁵ Siehe dazu Herz (Fn. 1), S. 22 f.; Kartusch (Fn. 1), S. 12: „in erster Linie“.

³⁶ Rahmenbeschluß des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels, 2002/629/JL, ABl. EG Nr. L 203 vom 1. August 2002, S. 1ff.

³⁷ Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren, ABl. Nr. L 261 vom 6. August 2004, S. 19ff.

³⁸ Vgl. Präambel (3).

³⁹ Siehe dazu Kartusch (Fn. 1), S. 15.

⁴⁰ In Übereinstimmungen mit dem Zusatzprotokoll und den Fakultätsprotokoll wird für Opfer gewordene Kinder auf das Element der Tatmittel verzichtet, vgl. Art. 1 Abs. 3; jedoch ist kritisch anzumerken, daß der Wortlaut des Art. 1 Abs. 3 („keine der in Absatz 1 aufgeführten Voraussetzungen gegeben ist“) insoweit weniger genau formuliert ist als der des Art. 3 c) des Zusatzprotokolls, der hinsichtlich des bei Kindern verzichtbaren Tatelements präzise auf das Element des Tatmittels abstellt. Systematische und teleologische Erwägungen lassen aber den Schluß zu, daß Art. 1 Abs. 3 des Rahmenbeschlusses in diesem Sinne zu verstehen ist, da der Rahmenbeschluß in der Präambel ausdrücklich auf das Zusatzprotokoll abstellt und der Aufbau der Vorschrift des Art. 1 des Rahmenbeschlusses dem des Art. 3 des Zusatzprotokolls entspricht. Dasselbe gilt im übrigen für die ebenso ungenau formulierte Regelung zur Unerheblichkeit eines Einverständnisses des Opfers in Art. 1 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses.

Tatbegehung nennt.⁴¹ Über das Zusatzprotokoll hinausgehend ist der Rahmenbeschuß (wie auch das Fakultativprotokoll) nicht auf eine grenzüberschreitende und auf organisierte Weise verübte Tatbegehung beschränkt.

Hinsichtlich des Schutzes und der Unterstützung der Opfer verweist Art. 7 des Rahmenbeschlusses für Opfer gewordene Kinder lediglich auf den Rahmenbeschuß von 2001 über die Stellung von Opfern im Strafverfahren⁴² und führt aus, daß Kinder als „besonders gefährdete“ Opfer im Sinne dieses Rahmenbeschlusses angesehen werden „sollten“.⁴³ Einzelne strafprozessuale Befugnisse der Opfer des Menschenhandels sind im Rahmenbeschuß zur Bekämpfung des Menschenhandels selbst jedoch nicht geregelt, sondern finden sich, und zwar nicht nur für minderjährige Opfer, im Rahmenbeschuß über die Stellung des Opfers im Strafverfahren.⁴⁴

Verbindliche Regelungen zum Aufenthaltsrecht von Opfern des Menschenhandels

aus Drittstaaten sind in der Richtlinie des Rates von 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln enthalten. Mit der Richtlinie wird ein vorläufiger Aufenthaltstitel geschaffen, der den Opfern des Menschenhandels Anreize für eine Kooperation mit den zuständigen Behörden bietet und zugleich zur Verhinderung von Mißbrauch an bestimmte Bedingungen geknüpft ist.⁴⁵

Den Drittstaatsangehörigen wird nach Art. 6 der Richtlinie eine Bedenkzeit für die Entscheidung eingeräumt, ob sie mit den zuständigen Behörden kooperieren möchten. Eine Mindestdauer für diese Bedenkzeit ist in der Richtlinie selbst nicht vorgeschrieben, sondern diese ist dem innerstaatlichen Recht überlassen.⁴⁶ Art. 7 regelt die Behandlung der Drittstaatsangehörigen vor der Erteilung des Aufenthaltstitels. Für den Fall der eindeutigen Bekundung einer Bereitschaft des Drittstaatsangehörigen zur Zusammenarbeit, dem Abbruch aller Verbindungen zu den mutmaßlichen Tätern und nach Prüfung, welche Möglichkeiten sich für die Ermittlungen oder das Gerichtsverfahren durch den Aufenthalt des Drittstaatsangehörigen ergeben, wird ein Aufenthaltstitel erteilt, der für die Dauer von mindestens 6 Monaten gültig und zudem verlängerbar ist (Art. 8). Jedoch endet die Verlängerbarkeit des Aufenthaltstitels, wenn das maßgebliche Verfahren aufgrund einer Entscheidung der zuständigen Behörden abgeschlossen wurde (Art. 13).⁴⁷ Bestimmungen zur Behandlung des Inhabers eines Aufenthaltstitels finden sich in den Art. 9–12 der Richtlinie, insbesondere zur erforderlichen medizinischen und sonstigen Hilfe, zur Erwerbstätigkeit und be-

⁴¹ Vgl. Art. 3 Abs. 2 a) – d); zum Vergleich mit den erschwerenden Umständen in der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels siehe unter II. 4.; die Verantwortlichkeit juristischer Personen und Sanktionen gegen diese sind in Art. 4 und 5 geregelt; Bestimmungen zur Gerichtsbarkeit und Strafverfolgung regelt Art. 6.

⁴² Rahmenbeschuß des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren, 2001/220/JI, ABl. Nr. L 082 vom 22. März 2001, S. 1 ff.

⁴³ Zuzustimmen ist der Kritik von *Kartusch* (Fn. 1), S. 15 zu der nur punktuellen Verweisung auf den Rahmenbeschuß über die Opferstellung im Strafverfahren.

⁴⁴ Der Rahmenbeschuß über die Opferstellung im Strafverfahren strebt eine Verbesserung des Rechtsschutzes für die Opfer während des Strafverfahrens an, enthält aber auch Unterstützungsmaßnahmen für die Opfer vor und nach dem Strafverfahren, vgl. Präambel (5). Angeglichen werden sollen in den Mitgliedstaaten die die Stellung und die wichtigsten Rechte des Opfers betreffenden Vorschriften, z.B. zum Recht, im Verfahren gehört zu werden und auf Erhalt von Informationen, zu den Kommunikationsgarantien, zum Recht auf Schutz, insbesondere ihrer persönlichen Sicherheit und Privatsphäre, oder zum Recht auf Entschädigung.

⁴⁵ Vgl. Präambel (9), (10), siehe auch Artikel 1.

⁴⁶ Vgl. Art. 6 Abs. 1 S. 2; anders noch der Vorschlag der Kommission für diese Richtlinie des Rates, der eine Frist zum Nachdenken von 30 Tagen einräumte; zur berechtigten Kritik hinsichtlich der Wegfalls dieses Mindestschutzes siehe *Kartusch* (Fn. 1), S. 17.

⁴⁷ Nach Abschluß des maßgeblichen Verfahrens kommt das allgemeine Ausländerrecht zur Anwendung, Art. 13 Abs. 2; die Möglichkeit des jederzeitigen Entzugs des Aufenthaltstitels regelt Art. 14.

ruflichen und allgemeinen Bildung sowie zu Reintegrationsprogrammen.

4. Die Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005

Die neueste Entwicklung auf internationaler Ebene ist die Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005,⁴⁸ die durch einen umfassend zu verstehenden Menschenrechtsansatz gekennzeichnet ist. Ausgangspunkt ist im Unterschied zum Zusatzprotokoll nicht die Bekämpfung grenzüberschreitender organisierter Kriminalität, sondern vielmehr die von der Europaratskonvention gleich zu Beginn betonte Erwägung, daß es sich beim Menschenhandel um eine Verletzung der Menschenrechte sowie der Würde und Unversehrtheit des Menschen handelt.⁴⁹ Jener menschenrechtliche Lösungsansatz spiegelt sich nicht nur in den Zielsetzungen der Konvention wieder, sondern konkretisiert sich auch in den einzelnen Bestimmungen der Konvention.

Ziele der Konvention sind die Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels, der Schutz der Menschenrechte der Opfer, die Ausarbeitung eines umfassenden Rahmens für den Schutz von Opfern und Zeugen, die Sicherstellung wirksamer Ermittlungen und einer wirksamen Strafverfolgung sowie die Förderung der internationalen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels (Art. 1).⁵⁰ Die den Menschenrechtsansatz widerspiegelnden drei Zielbereiche der Prävention, des

Opferschutzes und der Strafverfolgung werden anschließend von der Europaratskonvention in jeweils eigenständigen Kapiteln wieder aufgegriffen, wobei die Konventionsbestimmungen die Regelungen der (bereits dargestellten) früheren internationalen Maßnahmen zum Teil übernehmen, zum Teil aber auch – mal mehr, mal weniger intensiv – über jene hinausgehen. Gerade jene Konventionsbestimmungen, die über die Anforderungen der früheren internationalen Maßnahmen hinausgehen, machen den Fortschritt der Europaratskonvention im Kampf gegen den Menschenhandel aus, da jene weiterreichenden Bestimmungen den umfassend zu verstehenden Menschenrechtsansatz oft besonders gut aufzeigen.

Die Europaratskonvention, die auf alle Formen des Menschenhandels Anwendung findet,⁵¹ definiert in Art. 4 a) den Begriff des „Menschenhandels“ und verpflichtet die Vertragsstaaten in Art. 18, die in Art. 4 genannten Handlungen, wenn vorsätzlich begangen, unter Strafe zu stellen.⁵² Die Europaratskonvention übernimmt für ihre Menschenhandelsdefinition die Definition des Art. 3 a) des Zusatzprotokolls und hält damit dem früheren Zusatzprotokoll entsprechend an den drei konstituierenden Tatelementen – Tathandlung, Tatmittel und Tatzweck – fest. Ebenso wie im Zusatzprotokoll ist die Einwilligung des Opfers unerheblich, wenn unter Art. 4 a) genannte Tatmittel angewendet wurden, Art. 4 b), und zudem verzichtet die Konvention bei Opfer gewordenen Kindern auf das Tatelement der Tatmittel, Art. 4 c).

Im Unterschied zum Zusatzprotokoll regelt Art. 24 der Konvention mehrere Strafverschärfungsgründe, die mit den in Art. 3

⁴⁸ Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, ETS Nr. 197; von Deutschland unterzeichnet am 17. November 2005, von Österreich am 16. Mai 2005 unterzeichnet und am 12. Oktober 2006 ratifiziert, von der Schweiz noch nicht unterzeichnet, vgl. zum aktuellen Stand der Unterzeichnungen und Ratifizierungen der Mitgliedstaaten des Europarates www.conventions.coe.int.

⁴⁹ Vgl. Präambel; siehe zudem Art. 39.

⁵⁰ Besonders betont wird dabei in Art. 1 zugleich die Gewährleistung der Geschlechtergleichstellung; siehe zum Nichtdiskriminierungsgrundsatz Art. 3.

⁵¹ Vgl. Art. 2: unabhängig davon, ob der Menschenhandel innerstaatlich oder grenzüberschreitend und ob er der organisierten Kriminalität zuzuordnen ist oder nicht.

⁵² Regelungen zur Strafbarkeit der Anstiftung und Beihilfe sowie zum Versuch finden sich in Art. 21; vgl. auch Art. 22 zur Verantwortlichkeit juristischer Personen; nach Art. 23 Abs. 1 haben die Vertragsstaaten wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen sicherzustellen.

Abs. 2 des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung des Menschenhandels aufgeführten erschwerenden Umständen nur zum Teil übereinstimmen. Sowohl die Europaratskonvention als auch der Rahmenbeschuß sehen zum einen die vorsätzliche oder leichtfertige/grob fahrlässige Lebensgefährdung des Opfers und zum anderen die Begehung der Straftat im Rahmen einer kriminellen Vereinigung als erschwerend an.⁵³ Nach dem Rahmenbeschuß kommen zudem nach Art. 3 Abs. 2 c) die Anwendung schwerer Gewalt oder die Zufügung eines besonders schweren Schadens für das Opfer und nach Art. 3 Abs. 2 b) die besondere Schutzbedürftigkeit des Opfers als erschwerende Umstände hinzu. Die Europaratskonvention spricht insofern restriktiver nur von einer gegen ein Kind verübten Straftat, Art. 24 b). Die Nichtaufnahme von aus anderen Gründen besonders schutzbedürftigen erwachsenen Opfern erscheint angesichts der Hervorhebung des Opferschutzgedankens in anderen Bestimmungen der Europaratskonvention als lückenhaft. Als erschwerend gilt nach Art. 24 c) zudem die Begehung der Straftat von einem Bediensteten bei Ausübung seiner Pflichten.

Eine weitere, den Opferschutzgedanken zum Ausdruck bringende Bestimmung im Bereich des materiellen Strafrechts ist Art. 26, wonach die Vertragsparteien die Möglichkeit eines Absehens von Bestrafung für die Opfer vorzusehen haben. Der von der Europaratskonvention gewählte umfassende Menschenrechtsansatz zeigt sich zudem in der Bestimmung des Art. 19, die den Aspekt der Nachfrage nach Menschenhandelsopfern aufgreift⁵⁴ und sich als Novum zu den oben dargestellten früheren internationalen Maßnahmen ausdrücklich

mit der Frage nach der Strafbarkeit der Kunden der Menschenhandelsopfer beschäftigt: Wenn die Vertragsparteien auch nicht zur Strafverfolgung der Nutzer der Dienste der Opfer verpflichtet sind, so sind sie aber verpflichtet zu erwägen, die Nutzung von Diensten der Menschenhandelsopfer im Wissen, daß es sich um ein Menschenhandelsopfer handelt, unter Strafe zu stellen.⁵⁵

Die den Opfer- und Zeugenschutz betreffenden Bestimmungen der Europaratskonvention sind im Vergleich zu denen der früheren internationalen Maßnahmen nicht nur präziser und weniger vage gestaltet, sondern zudem durch den Vertragsparteien vermehrt auferlegte Verpflichtungen und ihnen weniger zustehende Beurteilungs- und Ermessensspielräume gekennzeichnet. Die den Opfern und Zeugen dadurch zukommenden Rechtsansprüche verdeutlichen das der Europaratskonvention zugrunde liegende Anliegen des Menschenrechtsschutzes.

Von zentraler Bedeutung ist Art. 10 der Konvention zur Identifizierung als Opfer, welcher in Abs. 2 bestimmt, daß jede Vertragspartei sicherzustellen hat, daß eine Person, hinsichtlich deren konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, daß diese Opfer von Menschenhandel ist, bis zum Abschluß der Identifizierungsmaßnahmen nicht aus deren Hoheitsgebiet entfernt wird.

Hinzutreten die die Vertragsparteien verpflichtenden – und insoweit über das Zusatzprotokoll hinausgehenden und zudem präziser gefaßten – Bestimmungen in Art. 11 der Konvention zum Schutz des Privatlebens und der Identität des Opfers und in Art. 12 der Konvention zur Unterstützung der Opfer. Danach haben die Opfer zumindest Rechtsanspruch auf z.B. angemessene und sichere Unterkunft, Zugang zu medizinischer Notversorgung, erforderlichenfalls Übersetzungs- und Dolmetscher-

⁵³ Vgl. Art. 3 Abs. 2 a) des Rahmenbeschlusses und Art. 24 a) der Konvention sowie Art. 3 Abs. 2 d) des Rahmenbeschlusses und Art. 24 d) der Konvention.

⁵⁴ Vgl. auch Art. 6 zu der Nachfrage entgegenwirkenden Maßnahmen aus dem Bereich der Prävention; siehe zu weiteren Maßnahmen aus dem Bereich Verhütung und Zusammenarbeit Art. 5, 7ff.

⁵⁵ Angesprochen ist damit u.a. die derzeit verstärkt diskutierte Thematik der Bestrafung der Freier von Zwangsprostituierten.

dienste und Zugang zum Bildungswesen für Kinder.⁵⁶ Art. 12 Abs. 6 hebt dabei besonders hervor, daß sicherzustellen ist, daß die Unterstützung des Opfers nicht von dessen Bereitschaft, als Zeuge aufzutreten, abhängig gemacht werden darf.

Die Verpflichtung zu einem wirksamen und angemessenen Schutz vor möglicher Vergeltung oder Einschüchterung, insbesondere während der und nach den Ermittlungen gegen die Täter und deren Strafverfolgung, ist in Art. 28 der Konvention geregelt. Jener zu gewährende Schutz ist dabei nicht nur den Menschenhandelsopfern einzuräumen, sondern ist auf z.B. Zeugen und mit den Behörden zusammenarbeitende Personen ausgedehnt.⁵⁷ Art. 30 der Konvention beschäftigt sich mit dem Schutz der Opfer während des Gerichtsverfahrens. Hervorzuheben sind zudem die Bestimmungen der Art. 27 Abs. 3 und Art. 28 Abs. 4, in denen die Möglichkeit einer Opferunterstützung durch (z.B.) eine nichtstaatliche Organisation, welche die Menschenhandelsbekämpfung oder den Menschenrechtsschutz zum Ziel hat, sowie der Schutz der Mitglieder jener (z.B.) nichtstaatlichen Organisationen vor Vergeltung oder Einschüchterung geregelt sind.

Über Art. 7 des Zusatzprotokolls hinausgehend sind in die Europaratskonvention selbst Bestimmungen zu einer dem Opfer zuzugestehenden Bedenkzeit und der Erteilung eines Aufenthaltstitels aufgenommen worden: Art. 13 sieht die Einräumung einer Erholungs- und Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen vor, während der keine aufenthaltsbeendenden Maßnahmen vollstreckt werden dürfen. Nach Art. 14 sind die Vertragsparteien zur Erteilung eines verlängerbaren Aufenthaltstitels verpflichtet, wenn der Aufenthalt aufgrund der persönlichen Situation des Opfers erforderlich⁵⁸ oder der Aufenthalt des Opfers für

seine Zusammenarbeit mit den Behörden bei den Ermittlungen oder beim Strafverfahren erforderlich ist.⁵⁹ Schreibt die Europaratskonvention im Unterschied zur Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln eine verbindliche Mindestdauer für die Bedenkzeit vor, so fehlt hingegen in der Europaratskonvention – wiederum im Gegensatz zur Richtlinie – eine solche Mindestdauer für den Aufenthaltstitel.⁶⁰ Über die Richtlinie hinausgehend sehen Art. 15 Abs. 2 der Konvention das Recht auf unentgeltlichen Rechtsbeistand für die Opfer⁶¹ und Art. 15 Abs. 4 der Konvention den Zugang zu Maßnahmen der sozialen Unterstützung und Integration für die Opfer des Menschenhandels vor.⁶²

Die nicht nur präziser gestalteten, sondern die Vertragsparteien auch vermehrt verpflichtenden Opferschutzbestimmungen sowie die Aufnahme von Regelungen zur Nachdenkfrist und zur Erteilung eines Aufenthaltstitels in den Konventionstext selbst bekräftigen den Menschenrechtsansatz der Europaratskonvention.

⁵⁶ Vgl. zu den einzelnen Unterstützungsmaßnahmen genauer Art. 12 Abs. 1 a) – f) und Abs. 2–7.

⁵⁷ Vgl. Art. 28 Abs. 1 a) – d); Art. 28 Abs. 2 spricht zudem von verschiedenen Arten von Schutz.

⁵⁸ Angesprochen ist damit das Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen.

⁵⁹ Zur Repatriierung und Rückführung der Opfer vgl. Art. 16.

⁶⁰ Vgl. Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie: für die Dauer von mindestens 6 Monate; nach Art. 14 Abs. 3 der Konvention unterliegt die Nichtverlängerung oder der Entzug des Aufenthaltstitels dem internen Recht der Vertragsparteien.

⁶¹ Art. 7 Abs. 4 der Richtlinie räumt den Vertragsstaaten insoweit Ermessen ein: „können“.

⁶² Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie regelt den Zugang zu Maßnahmen für die Rückkehr in ein normales Leben nur für Inhaber eines Aufenthaltstitels, vgl. Art. 9–12 der Richtlinie, welche dem Kapitel III „Behandlung der Inhaber eines Aufenthaltstitels“ zugeordnet sind.

Anhang: Begriffsbestimmungen zum Menschenhandel in den neueren internationalen und europäischen Maßnahmen seit 2000

I.

Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes, betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie vom 25. Mai 2000

Art. 2

Im Sinne dieses Protokolls

a) bedeutet Kinderhandel jede Handlung oder Transaktion, durch die ein Kind von einer Person oder einer Gruppe von Personen gegen Bezahlung oder eine andere Gegenleistung an eine andere Person oder Gruppe von Personen übergeben wird;

[...]

Art. 3

(1) Jeder Vertragsstaat stellt sicher, daß mindestens die folgenden Handlungen und Tätigkeiten voll in seinem Strafrecht erfaßt werden, gleichviel ob diese Straftaten im Inland oder grenzüberschreitend, von einem einzelnen oder auf organisierte Weise verübt werden:

a) In bezug auf den Kinderhandel, wie in Artikel 2 definiert:

i) das Angebot, die Übergabe oder die Annahme eines Kindes, gleichviel mit welchen Mitteln,

a. zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung des Kindes;

b. der Übertragung von Organen des Kindes zu Gewinnzwecken;

c. der Heranziehung des Kindes zur Zwangsarbeit

ii) die ungebührliche Herbeiführung, als Vermittler, der Zustimmung zur Adoption eines Kindes, unter Verstoß gegen die geltenden internationalen Übereinkünfte betreffend die Adoption;

[...]

II.

Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. November 2000

Art. 3 Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Protokolls

a) bezeichnet der Ausdruck „Menschenhandel“ die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Mißbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung.

Ausbeutung umfaßt mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen;

b) ist die Einwilligung eines Opfers des Menschenhandels in die unter Buchstabe a genannte beabsichtigte Ausbeutung unerheblich, wenn eines der unter Buchstabe a genannten Mittel angewendet wurde;

c) gilt die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme eines Kindes zum Zweck der Ausbeutung auch dann als Menschenhandel, wenn dabei keines der unter Buchstabe a genannten Mittel angewendet wurde;

d) bezeichnet der Ausdruck „Kind“ Personen unter achtzehn Jahren.

Art. 5 Kriminalisierung

(1) Jeder Vertragsstaat trifft die erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen, um die in Artikel 3 genannten Handlungen, wenn vorsätzlich begangen, als Straftaten zu umschreiben.

[...]

III.

Rahmenbeschuß des Rates der Europäischen Union zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 19. Juli 2002

Art. 1

Straftatbestand des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft oder zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung

(1) Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, daß folgende Handlungen unter Strafe gestellt werden:

die Anwerbung, Beförderung, Weitergabe, Beherbergung und spätere Aufnahme einer Person, einschließlich Tausch der Kontrolle oder Weitergabe der Kontrolle über sie, wenn eine der folgenden Voraussetzungen gegeben ist:

a) Anwendung oder Androhung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, einschließlich Entführung, oder

b) arglistige Täuschung oder Betrug, oder

c) Mißbrauch einer Machtstellung oder Ausnutzung einer Position der Schwäche, in einer Weise, daß die betroffene Person keine wirkliche und für sie annehmbare andere Möglichkeit hat, als sich dem Mißbrauch zu beugen, oder

d) Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vergünstigungen mit dem Ziel, das Einverständnis einer Person zu erhalten, die die Kontrolle über eine andere Person hat, zum Zwecke der Ausbeutung der Person durch Arbeiten oder Dienstleistungen, mindestens einschließlich unter Zwang geleisteter Arbeiten oder Dienstleistungen, Sklaverei oder der Sklaverei oder der Knechtschaft ähnlichen Verhältnissen, oder zum Zwecke der Ausbeutung einer Person mittels Prostitution oder anderer Formen der sexuellen Ausbeutung einschließlich Pornografie.

(2) Das Einverständnis eines Opfers von Menschenhandel zur beabsichtigten oder tatsächlich vorliegenden Ausbeutung ist unerheblich, wenn eine der in Absatz 1 aufgeführten Voraussetzungen gegeben ist.

(3) Betrifft die Handlung nach Absatz 1 ein Kind, so ist sie auch dann als Menschenhandel unter Strafe gestellt, wenn keine der in Absatz 1 aufgeführten Voraussetzungen gegeben ist.

(4) Im Sinne dieses Rahmenbeschlusses bezeichnet der Ausdruck „Kind“ Personen im Alter von unter 18 Jahren.

IV.

Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005

Art. 4 – Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Übereinkommens

a) bezeichnet der Ausdruck „Menschenhandel“ die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Mißbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung.

Ausbeutung umfaßt mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen;

b) ist die Einwilligung eines Opfers des Menschenhandels in die unter Buchstabe a genannte beabsichtigte Ausbeutung unerheblich, wenn eines der unter Buchstabe a genannten Mittel angewendet wurde;

c) gilt die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme eines Kindes zum Zweck der Ausbeutung auch dann als Menschenhandel, wenn dabei keines der unter Buchstabe a genannten Mittel angewendet wurde;

d) bezeichnet der Ausdruck „Kind“ eine Person unter achtzehn Jahren;

e) bezeichnet der Ausdruck „Opfer“ eine natürliche Person, die dem Menschenhandel nach der Begriffsbestimmung in diesem Artikel ausgesetzt ist.

Artikel 18

– Kriminalisierung des Menschenhandels

Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen, um die in Artikel 4 genannten Handlungen, wenn vorsätzlich begangen, als Straftaten zu umschreiben.