

Bericht über die Fachveranstaltung „Der Bericht der EU-Experten/innengruppe zu Menschenhandel – Konsequenzen für Deutschland“ am 11. Mai 2005 im Deutschen Institut für Menschenrechte in Berlin. (Gunda Meyer)

In seiner Begrüßung betonte *Heiner Bielefeldt*, Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte, daß es neu sei, die Problematik des Menschenhandels bzw. „Trafficking“ von einem menschenrechtli-

chen Gesichtspunkt aus zu sehen. Der Menschenrechtsansatz bei der Bekämpfung von Menschenhandel ziele auf das Empowerment der von Menschenhandel

Betroffenen, auf eine Stärkung ihrer Position und ihrer Rechte.

Anschließend gab *Petra Follmar-Otto* vom Deutschen Institut für Menschenrechte eine kurze Einführung in das Thema. Unter die seit dem UN-Palermo-Protokoll gegen Menschenhandel international anerkannte Definition des Menschenhandels falle nicht nur der Handel in die Zwangsprostitution, sondern auch Handel in die Ehe, in die Zwangsarbeit oder in die Kleinkriminalität. Sie betonte, daß das Thema Menschenhandel heute mehr und mehr nicht nur als strafrechtliches sondern auch als menschenrechtliches Problem verstanden werde. Dies gelte nicht nur deswegen, weil Staaten auch Verletzungen durch Private verhindern und verfolgen müßten. Vielmehr gehörten schon in den Herkunftsländern der Opfer von Menschenhandel Menschenrechtsverletzungen zu den Ursachen von Menschenhandel. Auch in den Zielländern könne es zu weiteren Menschenrechtsverletzungen kommen, etwa durch Inhaftierung und Kriminalisierung der Betroffenen, unzureichenden Opferschutz, sekundäre Viktimisierungen und die Verweigerung der Durchsetzung von Kompensationsansprüchen. Eine Konzentration auf die Strafverfolgung der Menschenhändler greife daher zu kurz.

Danach stellte *Bärbel Uhl*, deutsches Mitglied der EU-Experten/innengruppe zu Menschenhandel, den Bericht der EU-Experten/innengruppe¹ vor. Sie zählte einige Folgen der einseitigen Konzentration auf die Strafverfolgung auf: Wegen ihres Mißtrauens gegenüber staatlichen Stellen vertrauten sich die Opfer meist nicht den Strafverfolgungsorganen an. Es herrschten Unsicherheit über den Aufenthaltstitel und die juristischen Folgen einer Aussage sowie Angst um die Familien im

Herkunftsland. Die Expertengruppe empfehle daher, den Opfern von Menschenhandel ein Recht auf Kompensation und Zugang zu besonderen Betreuungsprogrammen zuzugestehen, unabhängig davon, ob sie bereit seien, als Zeuge auszusagen. Dazu bedürfe es einer Kooperation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Stellen.

Zur Identifizierung der Opfer von Menschenhandel werde Zeit gebraucht. Es solle daher eine „reflection period“ von mindestens 3 Monaten eingeführt werden. In dieser Zeit könnten, wenn sich das Opfer für eine Rückkehr ins Herkunftsland entscheide, auch seine Rückkehr, eine Wohnung und Arbeit organisiert werden, um einem „retrafficking“ entgegenzuwirken.

Um dauerhafte Standards zu schaffen, müßten die Betreuungsangebote der Nichtregierungsorganisationen (NGO) nachhaltig finanziert werden. Hier sei eine intersektorale Zusammenarbeit von staatlichen und nichtstaatlichen Stellen notwendig, ein „european anti-trafficking-network.“

Weiter bedürfe es der Einrichtung unabhängiger nationaler Berichterstatter zu Menschenhandel, wie es sie zum jetzigen Zeitpunkt nur in den Niederlanden und Schweden gebe. Um das Ziel zu verwirklichen, die Situationen EU-weit zu vergleichen, sollten alle Mitgliedstaaten Daten zur Verfügung stellen, wie es in dem jährlichen Lagebericht des BKA geschieht. Wünschenswert wäre auch die Einrichtung eines individuellen Beschwerdemechanismus. Zum Schluß bestätigte Uhl noch einmal, daß Strafverfolgung und Menschenrechtspolitik nicht im Widerspruch zueinander stünden und nicht um Ressourcen konkurrieren sollten.

Nicole Zündorf-Hinte vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ging in ihrem Kommentar zunächst auf die vom Europarat am 3. Mai 2005 beschlossene Konvention zur Bekämpfung des Menschenhandels (Convention on Action against Trafficking in Hu-

¹ Report of the Experts group on Trafficking in Human Beings, Brüssel, 22. Dezember 2004, abrufbar unter: europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc/report_expert_group_1204_en.pdf (zuletzt besucht am 25. Juli 2005).

man Beings) ein. Diese schreibe den Mitgliedstaaten vor, Opfern von Menschenhandel eine „recovering and reflection period“ von mindestens 30 Tagen zuzugestehen. Außerdem werde den Opfern ein Anspruch auf Entschädigung durch den Täter oder den Staat zuerkannt. Auch sei ein unabhängiger und multidisziplinärer Kontrollmechanismus (der ‚GRETA-Mechanismus‘) vorgesehen, dessen Mitglieder aus verschiedenen Regionen kommen und Kenntnisse der unterschiedlichen Rechtssysteme mitbringen sollten. Dieser Ausschuß solle unabhängige Berichte verfassen und veröffentlichen und zu diesem Zweck auch Staatenbesuche durchführen.

Zündorf-Hinte ging dann auf die Konsequenzen ein, die sich aus dem Bericht der EU-Experten/innengruppe und der Europaratskonvention für Deutschland ergeben. Zunächst müßten Staatsanwälte und Richter im Hinblick auf die besondere Problematik von Menschenhandelsfällen geschult und fortgebildet werden. Problematisch sei die dauerhafte Förderung von Opferunterstützungsorganisationen, was in den Bereich der Länder falle. Eine Verbesserung der aktuellen finanziellen Lage sei z.B. durch die Schaffung unabhängiger Fonds, wie in Rheinland-Pfalz, möglich. Außerdem müßten die vorgesehenen Fristen für die Duldung der Opfer ins Gesetz aufgenommen werden.

Nivedita Prasad von Ban Ying e.V. kommentierte den Bericht der EU-Experten/innengruppe aus Sicht einer Opferschutzorganisation für Frauen. Die wichtige Rolle dieser Schutzorganisationen für die Menschenrechte der Betroffenen, aber auch für die Strafverfolgung gehe aus dem Bericht hervor.

Sie lobte Empfehlung 94 des Berichts, die vorsieht, schon beim geringsten Verdacht, daß ein Fall von Menschenhandel vorliege, eine „reflection period“ von mindestens drei Monaten zu gewähren. Auch hob sie Empfehlung 95 hervor, wonach nach Prozeßende eine Gefahrenanalyse

unter Einbeziehung von NGO vorzunehmen ist.

Sie bemängelte, daß das Zuwanderungsgesetz die Opfer von Menschenhandel vergessen habe. Opfer von Menschenhandel dürften nicht abgeschoben werden oder in Abschiebehäft kommen, da ihre Situation eine andere sei. Die neu eingeführte zentrale Zuständigkeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge für die Frage der konkreten Gefährdung bei der Rückkehr ins Herkunftsland führe nach bisherigen Erfahrungen zu einer faktischen Verschärfung der Voraussetzungen eines Bleiberechts.

Wünschenswert in Deutschland sei die Einrichtung einer Hotline für die Opfer von Menschenhandel. Daraufhin erklärte Frau *Zündorf-Hinte*, die Bundesregierung arbeite gerade daran, eine allgemeine Hotline für Frauen als Opfer von Gewalt einzurichten, wobei auch eine Mehrsprachigkeit gewährleistet sein solle.

In der anschließenden Debatte wurde die Thematik der Freierstrafbarkeit kontrovers diskutiert. Einerseits wurde eine Strafabwehrung als notwendig erachtet, um die Nachfrageseite zu beeinflussen. Dagegen wurde auf die große Rolle der Freier bei der Identifizierung von Opfern von Menschenhandel hingewiesen und erwogen, daß eine strafrechtliche Belangung sie daran hindern könnte. Dagegen wurde wiederum eingewandt, daß es eine Kronzeugenregelung gebe. Von anderer Seite wurde angemerkt, daß nur wenige Freier zur Polizei gingen und es hauptsächlich die NGO seien, die helfen würden. Auch wurde geargwöhnt, daß die Diskussion über eine Freierstrafbarkeit, die letztendlich nichts koste, vom Opferschutz ablenke, der schwierig zu finanzieren sei. Es wurde angeregt, statt dessen über das Gewerbeamt Lösungen zu finden, um Freiern die Möglichkeit zu geben, zu erkennen, ob sie Zwangsprostituierte vor sich haben. Uneinigkeit herrschte auch über die Frage, ob die Strafrechtsänderungen des Prostitutionsgesetzes die polizeiliche Bekämpfung von Menschenhandel

erschweren. Insbesondere im Hinblick auf die am Tage des Fachgesprächs vorgestellten Berichte der ILO zu Zwangsarbeit und Menschenhandel wurde auch eine andere Form des Menschenhandels angesprochen, der Handel in die illegale Beschäftigung. In diesem Bereich sei es für staatliche Stellen noch schwerer, die Opfer zu erreichen, die eine sehr hohe Schmerzgrenze hätten. Nach bisherigen Erfahrungen reagierten die Opfer anders auf die Ausbeutung ihrer Arbeitskraft, z.B. durch Diebstahl zum Nachteil ihres Arbeitgebers. Die Opferberatungsstellen müßten sich Gedanken machen, wie sie an diese Zielgruppe, unter der auch viele Männer seien, herankommen könnten, da dieser Bereich bislang sehr vernachlässigt worden sei. Hinzu komme, daß in der Bevölkerung bislang fast kein Unrechtsbewußtsein in bezug auf illegale Arbeit vorhanden sei.

Ein anderer Diskussionsschwerpunkt war die Prävention von Menschenhandel. Langfristig müsse diese in den Herkunfts- und den Zielländern stattfinden. In der Vergangenheit seien die oft sehr aufwendigen Informationskampagnen vielfach nicht zielgruppenspezifisch gewesen. In der Prävention sei es zudem unerlässlich, die Verwicklung von Behörden in Menschenhandel und die Grundursachen des Menschenhandels, unter anderem die Menschenrechtsverletzungen in den Herkunftsländern, anzugehen. Um demokratische Strukturen in den Herkunftsländern aufzubauen, müßten sich NGO und die dortigen Regierungen an einen Tisch setzen. Hier werde zugleich auch das große Potential deutlich, das der Menschenhandelskontext für die Demokratisierung in einigen Herkunftsländern mit sich bringe.

In den Zielländern müsse man den Opfern von Menschenhandel mehr Rechte geben, insbesondere im Hinblick auf ihren ausländerrechtlichen Status. In diesem Zusammenhang wurde auch das italienische Modell befürwortet, wonach Opfer von Menschenhandel unabhängig von ihrer Bereitschaft oder Fähigkeit, in einem

Strafverfahren mitzuwirken, ein Aufenthaltsrecht erhalten.

Als Fazit wurden verschiedene Probleme aufgezählt, die es zu lösen gilt: Für eine angemessene Finanzierung der Beratungsstellen müssen neue Möglichkeiten gefunden werden, am besten durch Bereitstellung fester Fonds. Die Rechte der Opfer, insbesondere in Bezug auf Aufenthalt und Arbeit, müssen gesetzlich festgeschrieben werden. Die Strafverfolgungsbehörden müssen besser geschult bzw. fortgebildet werden. Um einen aussagekräftigen europäischen Vergleich zu ermöglichen, müssen bessere Zahlen ermittelt werden.