

spotlight europe

2010/09 – Oktober 2010

Europas Kampf gegen den Menschenhandel

Armando García Schmidt

Bertelsmann Stiftung, armando.garciaschmidt@bertelsmann-stiftung.de

Christal Morehouse

Bertelsmann Stiftung, christal.morehouse@bertelsmann-stiftung.de

Sklaverei in Europa? Zwangsarbeit heute? Nur wenigen Europäern ist bewusst, dass es Handel mit Menschen und Zwangsarbeit mitten unter ihnen gibt. Unsichtbar für viele ist Menschenhandel in den letzten Jahren zu einem der florierendsten Geschäftszweige der organisierten Kriminalität in Europa geworden. Zunehmend wird auf mitgliedstaatlicher und auf europäischer Ebene um den richtigen Umgang mit diesem Problem gerungen. Gerade beim Opferschutz ist aber noch viel zu leisten.

spotlight europe # 2010/09

Tausende von Menschen werden jährlich in die EU gebracht oder innerhalb der EU festgesetzt und zu Prostitution oder unbezahlter Arbeit gezwungen. Menschenhandel ist ein Verbrechen, das wie kein anderes den Kern des europäischen Menschenrechtsverständnisses berührt. Nicht nur die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, sondern auch die Europäische Grundrechte-Charta stellen schon in den ersten Artikeln fest, dass der Handel mit Menschen und jede Form von Zwangsarbeit der unveräußerlichen Würde jedes Menschen zuwiderläuft. Das europäische Verständnis von einem durchsetzungsfähigen Rechtsstaat, der die Grundrechte jedes Menschen garantiert, wird grundlegend herausgefordert.

Die Situation

Genauere Zahlen kennt niemand. 12,3 Millionen Menschen sind laut einer aktuellen Studie der Internationalen Arbeitsorganisation weltweit Opfer von Zwangsarbeit. Auf 350.000 wird die Zahl der Menschenhandelsopfer in den Industrienationen geschätzt. Europol spricht in seinem Situationsbericht vom Dezember 2009 von Hunderttausenden Menschenhandelsopfern in der EU.

Der Handel mit Menschen ist ein lukratives Geschäft. Der jährliche weltweite Gewinn wird auf 32 Milliarden US-Dollar geschätzt. Damit zählt der Menschenhandel

neben dem Drogen- und Waffenhandel zu den profitabelsten kriminellen Geschäften weltweit. Sowohl Europol als auch die Polizeibehörden vieler Mitgliedstaaten gehen davon aus, dass Menschenhandel das zurzeit am schnellsten wachsende kriminelle Gewerbe ist.

lich, sich aus eigener Kraft aus ihrer Zwangssituation zu befreien.

Mehr als 80 Prozent der Fälle von Menschenhandel in Westeuropa haben das Ziel, überwiegend Frauen sexuell auszu-beuten. Doch Menschenhandel betrifft

nicht allein die so genannte Sexindustrie. Immer stärker werden auch andere Formen des Menschenhandels offenbar: Zwangsarbeit in Haushalten, in Restaurants, der Textil- und Bauindustrie und der Landwirtschaft.

Vielerorts haben sich in den vergangenen Jahren „ertragreiche“ Strukturen herausgebildet. Frauen aus Litauen wurden 2005 in großem Stil nach Großbritannien gebracht und zur

Prostitution gezwungen. Schätzungen zufolge stammt jede dritte Zwangsprostituierte in Italien aus Nigeria. Bis zu 100.000 chinesische Arbeiter sollen allein in Paris in einer isolierten Parallelgesellschaft unter sklaverei-ähnlichen Bedingungen leben.

Menschenhandel bedeutet nicht in jedem Fall den illegalen Transfer der Opfer über Staatsgrenzen. Grenzübertritte sind vielfach legal, so etwa wenn es sich bei den Opfern um EU-Bürger handelt. Oft finden aber gar keine Grenzübertritte statt. Viele Opfer werden in ihrem Herkunftsland in Abhängigkeiten gepresst. So stellen 2009 deutsche Staatsbürger mit 25 Prozent die

Was ist Menschenhandel?



„Palermo-Protokoll“

Erste völkerrechtlich verbindliche Definition von Menschenhandel. Das **VN-Protokoll**, bekannt als "Palermo-Protokoll", ist am 25.12.2003 in Kraft getreten.

- **Menschenhandel ist** die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Empfang von Personen.
- Fußt auf der Androhung oder Anwendung von **Gewalt**, 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.
- **Menschenhandel ist Ausbeutung**. Ausbeutung umfasst die Ausnutzung der Prostitution Anderer, Zwangsarbeit, sklaverei-ähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen.

© Bertelsmann Stiftung

Die Kette der kriminellen Wertschöpfung ist vielgestaltig. Manchmal sind es Einzelne, dann wieder internationale kriminelle Netzwerke mit ausgeklügelter Arbeitsteilung. Gerade dort, wo rechtsstaatliche Strukturen geschwächt sind, nimmt deren Tätigkeit zu. So führen seit dem Auseinanderfallen Jugoslawiens viele Routen über den Balkan.

Den Preis bezahlen die Opfer. Vermittler versprechen ihnen eine existenzsichernde Arbeit. Am vermeintlichen Ziel ihrer Hoffnungen warten stattdessen Ausbeutung und Zwangsarbeit, oft in der Prostitution. Schuldknechtschaft, Drohungen und Gewalt machen es den Betroffenen unmög-

größte Opfergruppe bei den vom Bundeskriminalamt für die Bundesrepublik erfassten Fällen dar.

II

Entwicklungen im internationalen Recht

Innerhalb des letzten Jahrzehnts ist das Thema Menschenhandel zu einem Politikum geworden. Internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen, die OSZE und der Europarat reagierten mit internationalen Vereinbarungen und Aktionsprogrammen. Zentral ist dabei, dass das Problem des Menschenhandels von der Fokussierung auf illegale Migrationsbewegungen entkoppelt und damit die Opfer entkriminalisiert werden.

- Das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität aus dem Jahr 2000, bekannt als Palermo-Protokoll, setzt die erste international verbindliche Definition des Phänomens. Es kriminalisiert die Opfer nicht und nimmt eine klare Begriffstrennung zwischen Menschenhandel und der auf den illegalen Grenzübertritt fokussierten Schleuserei vor.
- 2003 verabschiedete die OSZE einen Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels. Dieser fordert als Präventionsmaßnahme in den Zielländern legale Arbeitsmöglichkeiten für Menschen aus Nicht-EU-Ländern. Zudem formuliert er Maßnahmen zum Schutz der Opfer und ihrer Familien. Auf Grundlage des Aktionsplans wurde der Posten eines Sonderbeauftragten für den Kampf gegen den Menschenhandel bei der OSZE geschaffen.
- Die Konvention des Europarates zur Bekämpfung von Menschenhandel von 2005 übernimmt die Definition des Menschenhandels aus dem Palermo-Protokoll. Sie fordert von den Vertragsstaaten die Erfül-

lung von Schutzmaßnahmen für die Opfer: So soll etwa das Recht auf Schutz und Unterstützung nicht daran geknüpft werden, dass die Betroffenen in einem Strafverfahren aussagen. Behörden sollen mit Nichtregierungsorganisationen und Fachstellen zusammenarbeiten.

III

Europäische Ansätze

Den maßgeblichen Impuls innerhalb der EU gaben der Vertrag von Amsterdam und die Programme von Tampere (1999) und Den Haag (2004). Das Ziel, einen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu schaffen, schließt explizit die Bekämpfung des Menschenhandels ein.

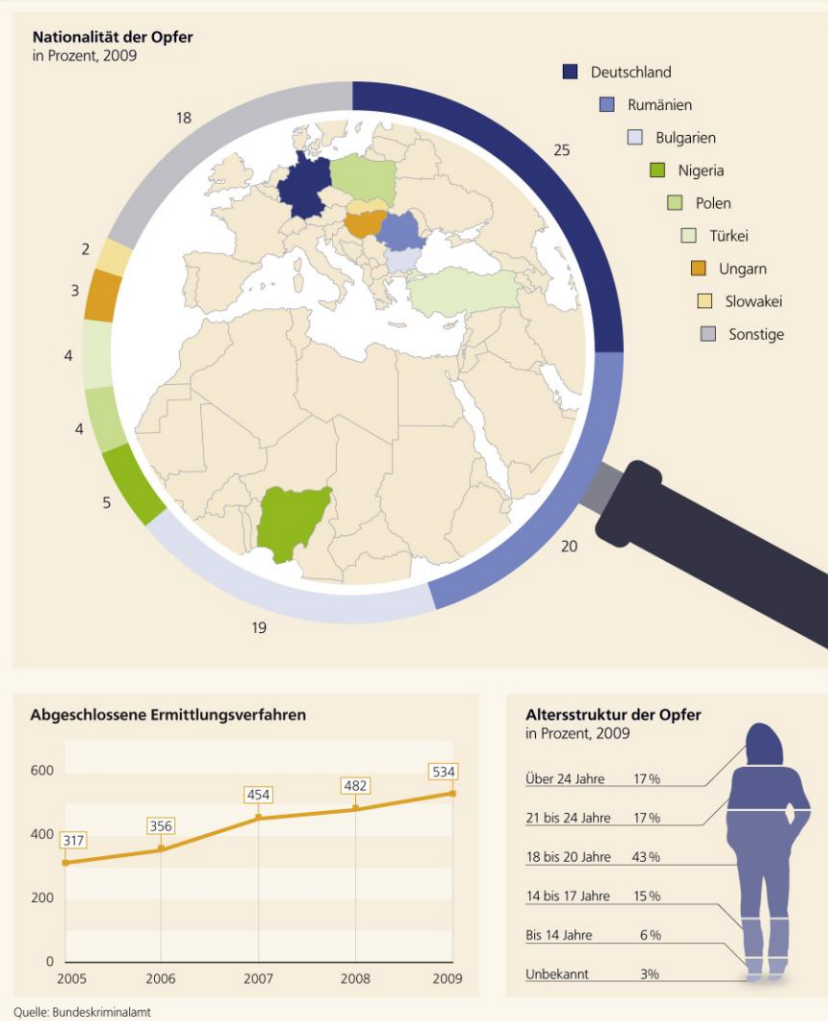
- Der Vertrag von Amsterdam integriert die Bekämpfung des Menschenhandels in die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit. Im gleichen Jahr wurde das erste verbindliche Instrument geschaffen: die gemeinsame Maßnahme des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern. Die Mitgliedstaaten werden zu einer Harmonisierung der jeweils nationalen Strafrechtsordnungen und einer engeren Kooperation bei der Strafverfolgung verpflichtet.
- Ein wegweisendes Dokument ist der Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 19. Juli 2002. Anliegen des Rahmenbeschlusses ist die Angleichung der Tatbestandsmerkmale und Strafen der Mitgliedstaaten. Ein Unterschied zum UN-Zusatzprotokoll betrifft den Anwendungsbereich. Ausdrücklich werden auch Handlungen erfasst, die von Einzelpersonen innerhalb der Grenzen eines Mitgliedstaates erfolgen.
- 2003 richtete die Europäische Kommission eine Sachverständigengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels ein. Die Sachverständigen veröffentlichten 2004 einen Empfehlungskatalog. Weitere Papiere, die von diesem Gremium immer wieder in den Prozess eingebracht werden, bauen

auf diesen Vorschlägen auf.

- 2004 verabschiedete die EU die Richtlinie für die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde. Diese Richtlinie wurde 2007 in Deutschland umgesetzt. Die Richtlinie sieht eine Reihe von Schutzmechanismen für die Opfer von Menschenhandel vor.

- Ende 2005 wurde ein Plan über Vorgehensweisen, Normen und Verfahren auf Grundlage des Haager Programms erstellt, um den Menschenhandel wirksamer zu bekämpfen. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, staatliche Koordinierungsstrukturen aufzubauen, die nationalen Maßnahmen abzustimmen und eine korrekte Behandlung der Opfer zu gewährleisten. Es werden Präventionsstrategien und Aufklärungskampagnen verlangt.

Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung: Die Lage in Deutschland



seien sie Vertreter von Nichtregierungsorganisationen oder von Strafverfolgungs- und Justizbehörden, als unbefriedigend wahrgenommen.

Dies liegt zum Teil an der Komplexität des Verbrechens. Zudem hängen spürbare Erfolge letztlich vom klaren politischen Engagement der Mitgliedstaaten ab. Bei ihnen liegt die Verantwortung, die gesetzten Beschlüsse in nationales Recht und effektive Durchführungsbestimmungen zu übersetzen und die entsprechenden Elemente in die eigene Rechtspraxis zu übertragen. Polizeiliche Erfolge hängen vom Willen und den Fähigkeiten der einzelnen Behörden zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ab.

Nur bei wenigen Mitgliedstaaten ist ein

IV

Mitgliedstaaten in der Pflicht

Das europäische Grundgerüst zur Bekämpfung von Menschenhandel umfasst mittlerweile eine Vielzahl von Richtlinien und Verordnungen. Und dennoch wird die aktuelle Situation von allen Beobachtern,

Bemühen zu erkennen, das über die rein formale Übernahme der rechtsrelevanten Elemente hinausgeht. In einer Arbeitsunterlage der Europäischen Kommission vom März 2009 wird bemängelt, dass auch gegenwärtig europaweit noch zu wenig Straftäter zur Rechenschaft gezogen werden. Außerdem wird festgestellt, dass „die Opfer ... keine angemessene Unterstützung, keinen angemessenen Schutz oder keine angemessene Entschädigung [erhalten].“

Die Kommission stellt auch fest, dass die Mitgliedstaaten zu wenige Daten zur Opferunterstützung und zu den Opferrechten haben. Nur zwei Länder haben einen nationalen Berichtsteller für die Bekämpfung von Menschenhandel eingerichtet: die Niederlande und Schweden. Und nur acht weitere Länder haben vergleichbare Vorkehrungen getroffen.

V

Neue Dynamik dank Schweden

Eine neue Dynamik in der Bekämpfung des Menschenhandels hat die schwedische EU-Ratspräsidentschaft angestoßen. Das skandinavische Land tut sich in der Bekämpfung der modernen Sklaverei schon seit Langem hervor. Ziel der schwedischen Regierung war es, der Bekämpfung des Menschenhandels und Opferschutzes in der EU neues Gewicht zu verleihen, neue Ressourcen für die Bekämpfung bereitzustellen und bereits existierende Ansätze der Bekämpfung stärker zu koordinieren.

Das Thema wurde während einer Ministerkonferenz im Oktober 2009 prominent behandelt und in einem eigenen Unterkapitel im so genannten Stockholmer Programm – dem neuen Fünfjahresprogramm mit Richtlinien für die gemeinsame Innen- und Sicherheitspolitik – aufgegriffen. Das Programm beschreibt die Schwere des Verbrechens. Das Stockholmer Programm sieht neue Bekämpfungsmaßnahmen vor, die über die Grenzen des Mitgliedstaates

hinausgehen und auch die Zusammenarbeit mit Drittstaaten beinhalten.

Die Maßnahmen erfassen eine Vielzahl von Politikbereichen, die mit der Prävention oder Bekämpfung der Ausbeutung zu tun haben, zum Beispiel Beschäftigung, Bildung oder Nichtdiskriminierung. Das Programm sieht auch eine bessere Forschung und einen intensiveren Austausch mit der Zivilgesellschaft vor.

Der im Stockholmer Programm beschriebene neue EU-Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels soll im regelmäßigen Austausch mit dem Ständigen Ausschuss für Innere Sicherheit stehen und verantwortlich sein für den Aufbau von Partnerschaften mit Drittländern sowie für das Monitoring von Fortschritten.

Gleichfalls erteilt der Rat der Kommission den Auftrag Vorschläge vorzulegen, inwiefern Abkommen zur Zusammenarbeit mit Drittländern die Bekämpfung des Menschenhandels stärken könnten. Solche Abkommen würden der EU die Möglichkeit bieten, unterschiedliche Bekämpfungsmaßnahmen zu bündeln – zum Beispiel durch justizielle Kooperation oder besseren Informationsaustausch. Europol und Eurojust sollen in der grenzübergreifenden Bekämpfung des Menschenhandels eine stärkere Rolle spielen.

Neben dem Stockholmer Programm wurde während der schwedischen Ratspräsidentschaft der Vorschlag für eine neue Richtlinie ausgearbeitet, die den alten Rahmenbeschluss von 2002 ersetzen soll. Der Vorschlag beinhaltet zahlreiche neue Bestimmungen. So sollen z. B. besonders gefährdete Opfer im Strafverfahren mehr Schutz als bisher genießen. Der Menschenhandel soll verstärkt als Menschenrechtsverletzung definiert werden und die Opfer sollen wegen einer Beteiligung an rechtswidrigen Handlungen strafrechtlich nicht belangt werden. Die Opferunterstützung und der Zugang zu medizinischer Behandlung sollen erweitert werden.

Die extraterritoriale gerichtliche Zuständigkeit soll besser geregelt werden, um EU-Bürger wegen im Ausland begangener Straftaten besser verfolgen und Ermittlungsinstrumente anwenden zu können. Einen qualitativen Sprung wird die neue Richtlinie mit Blick auf die Bekämpfung der Nachfrage bedeuten. Denn die bewusste Nutzung von Dienstleistungen, die von Menschenhandelsopfern erbracht werden, soll unter Strafe gestellt werden. Im März 2010 legte die Kommission dem Rat den Vorschlag für die neue Richtlinie vor.

Auf Initiative der schwedischen Regierung wurde auch ein maßnahmenorientiertes Papier zur Stärkung der externen Dimension der EU in Bezug auf Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels erstellt. Das Papier zielt nicht nur auf die Weiterentwicklung der internen EU-Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels, sondern auch darauf, das Engagement und das koordinierte Vorgehen der EU zu verstärken, „um damit in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit Drittstaaten, Regionen und Organisationen auf internationaler Ebene dem Menschenhandel in allen seinen Formen der Ausbeutung vorzubeugen und ihn zu bekämpfen.“

Das Papier ist Grundlage für die Zusammenführung der externen Dimension der Bekämpfung von Menschenhandel. Die Kernpunkte des Papiers sind eine verstärkte Zusammenarbeit mit Drittländern und internationalen Organisationen, ein besseres Verständnis von Ursachen und Zusammenhängen, die Prävention potenzieller Opfer in den Herkunftsländern und Maßnahmen gegen die Nachfrage in den Zielländern, der Schutz und die Unterstützung der Opfer sowie Programme für die sichere und freiwillige Rückkehr der internationalen Opfer und ihre Wiedereingliederung.

Das Papier ist sehr detailliert und umfasst eine zahlreiche Maßnahmen und politischen Ansätze. Es geht unter anderem um

- einen besseren Informationsaustausch innerhalb der EU,

- eine bessere Analyse der vorhandenen Daten und Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Bekämpfungspolitik,
- den gezielten Einsatz von Finanzierungsinstrumenten im Bereich der EU-Außenbeziehung,
- die Schaffung schneller Einsatzteams (Europol, Frontex),
- eine bessere Ursachen-Analyse,
- die Ausarbeitung einer Bedrohungsanalyse und Liste von Drittländern, die prioritär bei der Bekämpfung von Menschenhandel beachtet werden sollen,
- die Anpassung existierender Kooperationsvereinbarungen mit Drittländern,
- die bessere Erkennung von Opfern an den Grenzen und
- eine Reduzierung der Nachfrage, angemessenen Schutz und angemessene Betreuung der Opfer sowie deren geeignete Unterbringung und juristische Unterstützung.

Die Umsetzung des maßnahmenorientierten Papiers wird durch einen Bericht überprüft. Der erste Bericht wird 2011 erscheinen.

VI

Nagelprobe für Europas Glaubwürdigkeit

Die vieltausendfache Verletzung grundlegender Menschenrechte, die anhaltende Alimentierung krimineller Strukturen und das Entstehen von Parallelwelten, in denen weitere Formen von Kriminalität gedeihen, sind eine beständige Herausforderung für die Gültigkeit der gemeinsamen Rechtsstaatsidee und das europäische Verständnis von Menschenrechten.

Mit den vielfältigen Initiativen der schwedischen Ratspräsidentschaft hat sich die EU einen großen Schritt in Richtung auf einen kohärenten Politikentwurf und koordinierte Vorgehensweisen innerhalb der EU und im Verbund mit Drittstaaten bewegt. Weitere Fortschritte sind in der Zukunft zu erwarten, denn mit dem Vertrag

von Lissabon ist die Union auch im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht handlungsfähiger geworden.

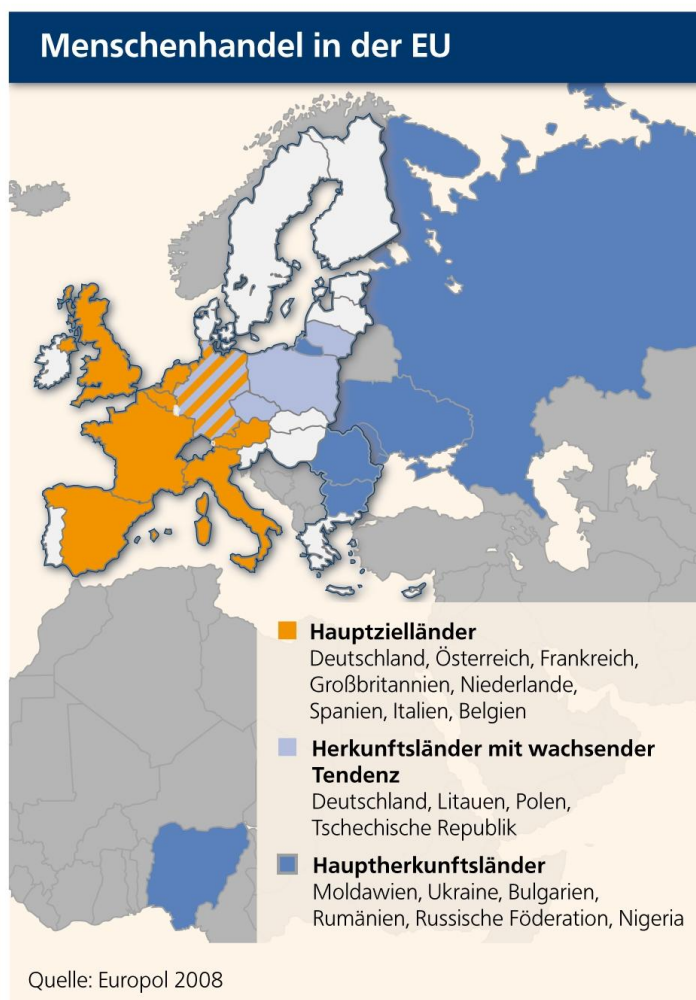
Eine wirksame europäische Politik gegen Menschenhandel und Zwangsarbeit in der EU muss folgende Elemente haben:

- Verpflichtung auf kohärenten und umfassenden Politikansatz: Die EU sollte einen umfassenden Ansatz in der Bekämpfung des Menschenhandels entwickeln. Umfassend bedeutet, dass das Thema entsprechend seiner Vielschichtigkeit als Querschnittsthema behandelt wird. Nicht mehr alleine eine Harmonisierung des Strafrechts und eine Verbesserung der Zusammenarbeit von Justiz und Strafverfolgungsbehörden dürfen den Kern ausmachen. Gesetzgebung und Maßnahmen in der Entwicklungszusammenarbeit, im Arbeits- und Sozialbereich, aber auch im Zuwanderungs- und Asylrecht müssen aufeinander abgestimmt werden. Die Initiativen der schwedischen Ratspräsidentschaft weisen in die richtige Richtung.

- Klares Bekenntnis zu den Menschenrechten der Opfer: Die Stärkung des Opferschutzes lässt nach wie vor zu wünschen übrig. Die Definition von Menschenhandel zeigt im Stockholmer Programm sowie im maßnahmenorientierten Papier, eine gewisse Schiefelage. Menschenhandel wird hier als rein migrationspolitisches Thema gefasst. Dies trifft jedoch nicht zu, die aktuellen Zahlen der Polizeibehörden belegen dies. Die Zuerkennung des Opferstatus wird zudem nach wie vor von der Zusammenarbeit mit den Behörden abhängig gemacht. Dies stellt das Prinzip der Strafverfolgung über die Menschenrechte der Opfer. Das hat weitreichende Folgen, besonders für ausländi-

sche Opfer, die ohne eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung in ihr Heimatland abgeschoben werden, wo sie schutzlos den Tätern ausgeliefert sind.

- Politische Priorität in konkrete Instrumente umsetzen: Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen den Kampf gegen den Menschenhandel in greifbare Maßnahmen und Instrumente übersetzen. So muss sich der gemeinsame Ansatz auch in der EU-



© Bertelsmann Stiftung

Budgetstruktur widerspiegeln. Maßnahmen gegen den Menschenhandel sind heute nach Zuständigkeitsbereich fragmentiert. Alle EU-Programme und die entsprechenden Aktivitäten auf nationalstaatlicher Ebene müssen in einen gemeinsamen Rahmen gesetzt werden und regelmäßig auf ihre Effektivität und Angemessenheit hin geprüft werden. Opferunterstützende Organisationen müssen mit ausreichend

Ressourcen ausgestattet sein.

- Auf nationalstaatlicher Ebene muss dem Problem Gesicht und Stimme verliehen werden. So hat sich in den Niederlanden und in Schweden die Institution eines Regierungsbeauftragten für den Menschenhandel bewährt. Die jährlichen Berichte der Beauftragten bieten ein umfassendes Bild der Entwicklungen und sind verknüpft mit konkreten Politikempfehlungen. Das niederländische und schwedische Beispiel sollte Schule machen – ein EU-Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels könnte ein Ergebnis sein.
- Informationsgrundlage verbessern: Die Bekämpfung des Menschenhandels kann gestärkt werden, wenn man mehr über die Lage wüsste. Das ist eines der Hauptziele

der Einrichtung eines informellen EU-Netztes nationaler Berichterstatter oder vergleichbarer Kontaktstellen in der EU. Nicht nur EU-Mitgliedstaaten, sondern auch die EU als Ganzes sowie internationale Institutionen wie die OSZE, UNODC, IOM, ILO und andere Nichtregierungsorganisationen sollten das Netzwerk bilden. Das Netzwerk sollte auch Vorschläge machen, wie die Datenlage zum Menschenhandel verbessert und vergleichbarer gemacht werden könnte. Die Kommission und die EU-Ratspräsidenschaften sollten die Arbeit des Netzwerks begleiten und darüber berichten.

Weiterführende Literatur:

- Askola, Heli. Legal Responses to Trafficking in Women for Sexual Exploitation in the European Union. Oxford 2007.
- Follmar-Otto, Petra und Rabe, Heiko. Menschenhandel in Deutschland. Die Menschenrechte der Betroffenen stärken. Berlin 2009.
- U. S. Department of State. Trafficking in Persons Report 2010. Washington D.C. 2010.

V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung
Carl Bertelsmann Straße 256
D-33311 Gütersloh
<http://www.bertelsmann-stiftung.de>

Dr. Dominik Hierlemann
dominik.hierlemann@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81 81537

Joachim Fritz-Vannahme
joachim.vannahme@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81 81421

Zuletzt erschienen:

spotlight europe # 2010/08
Bundestag auf europäisch
Isabell Hoffmann

spotlight europe # 2010/07
Europäische Bürgerinitiative:
Neuerung mit Sprengkraft
Dominik Hierlemann, Anna Wohlfahrt

spotlight europe # 2010/06
Spanien und das Ende europäischer Illusionen
Armando García Schmidt

Alle Ausgaben des "spotlight europe" stehen im Internet als Download bereit: www.bertelsmann-stiftung.de/spotlight