

**Menschenrechte im föderalen Staat –
zur Umsetzung der Menschenhandels-
konvention des Europarates durch
Deutschland
aus der Perspektive von GRETA**

**Helmut Sax
Mitglied von GRETA, Straßburg
Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Wien**

KOK-Symposium Berlin, 16. Oktober 2015

Überblick

- ▶ Zur Europaratskonvention, „GRETA“
- ▶ Menschenrechte gegen Menschenhandel
- ▶ Menschenrechte im Kontext föderaler Staaten
- ▶ Der Menschenhandel-Monitoringprozess mit Deutschland
- ▶ Ergebnisse und Empfehlungen
- ▶ Ausblick

Konvention des Europarats gegen Menschenhandel



- ▶ Verabschiedet am 16. Mai 2005 in Warschau, in Kraft seit 1. Februar 2008, 43 Vertragsparteien
- ▶ Inhalte
 - ▶ „Schutz der Menschenrechte der Opfer“ des Menschenhandels (Art 1), Verbot der Diskriminierung, gender-sensitiv, kinder-sensitiv
 - ▶ Definition Menschenhandel – nach UN-Protokoll (*action/means/exploitative purpose*)
 - ▶ 4 Ps - Prävention (Art 5-9), Schutz der Rechte (Art 10-17), Strafbarkeit und Strafverfolgung (Art 18-31), Zusammenarbeit (international, Zivilgesellschaft - Art 32-35) + Verhältnis zu anderen Standards, inkl. EU-Recht (Art 39, 40)
 - ▶ Überwachungsmechanismus (GRETA, Ausschuss der Vertragsparteien – Art 36-38)

Was macht „GRETA“?

- ▶ „Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings“ (Art 36, 38)
 - ▶ 15 ExpertInnen, “in persönlicher Eigenschaft“ tätig, unabhängig, unparteiisch, Expertise im Bereich Menschenrechte, Menschenhandel, Rechtssysteme – aktuell zB Polizei, Justiz, Wissenschaft, Opferschutzeinrichtungen, ehem. UN-Sonderberichterstatterin zu Sklaverei
 - ▶ Mandat: Überwachung der Durchführung der Konvention durch die Vertragsstaaten
 - ▶ Gewählt für vier Jahre durch Ausschuss der Vertragsparteien; operativ seit 2009, seit 2011 41 Länderberichte veröffentlicht
 - ▶ Wesentliche Aktivitäten: 3 Sitzungen jährlich, Ländervisiten und –berichte, Vernetzung, Tätigkeitsberichte (zuletzt März 2015)
- ▶ Ausschuss der Vertragsparteien (Art 37)
 - ▶ VertreterInnen der Staaten – Empfehlungen auf Grundlage der GRETA-Ergebnisse + Zwischenbericht - politisches Gewicht

Menschenrechte gegen Menschenhandel



Menschenrechte gegen Menschenhandel

- ▶ Empowerment gegen Menschenhandel, beispielsweise durch:
 - ▶ Zugang zu Information für Betroffene (reaktiv), für Migrierende (präventiv), Sprache
 - ▶ Niedrigschwellige, nicht-diskriminierende Angebote, Fokus auf Risikogruppen
 - ▶ Beteiligung der Betroffenen an Entscheidungsprozessen, zB hins. Zusammenarbeit mit Polizei, Unterstützungsangebote; Präventivmaßnahmen
 - ▶ Rechtsschutz und Rechtsdurchsetzung, zB Entschädigung
 - ▶ Prävention von Re-Trafficking
 - ▶ Formalisierte Kindeswohlprüfung
 - ▶ Menschenrechtsbildung, „Anspruchsdenken“

Menschenrechte gegen Menschenhandel

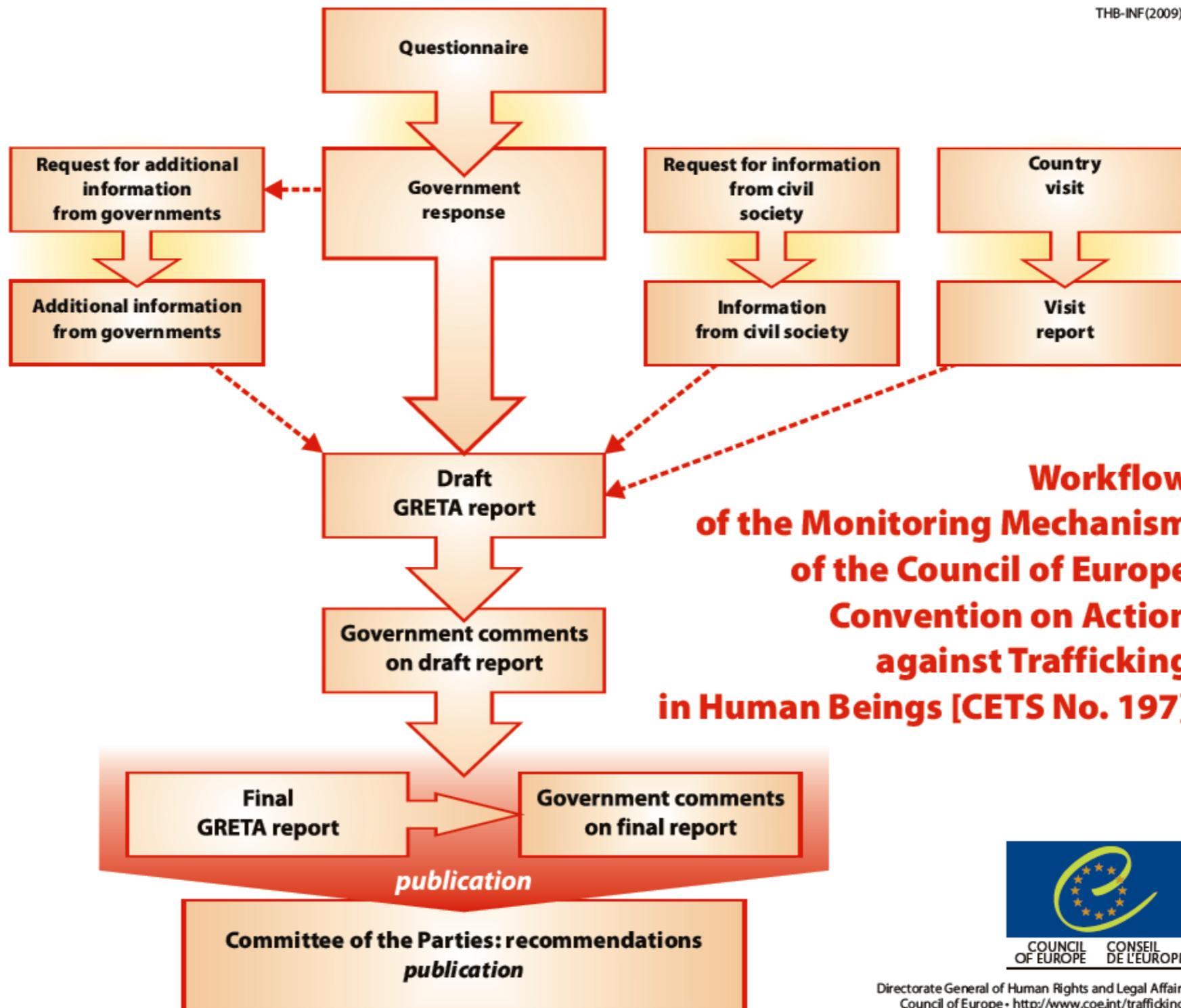
- ▶ Rechenschaft über staatliche Maßnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel, durch Einhaltung von:
 - ▶ Achtungspflichten, zB Schutz der Integrität, der Privatsphäre von Betroffenen, Datenschutz
 - ▶ Gewährleistungspflichten, zB kurz- und längerfristige Angebote
 - für Betreuung, Unterbringung, Rechtsvertretung (Kinder), Rechtsberatung, Beschäftigung, Schule/Ausbildung von Betroffenen
 - Strukturen, Instrumente und Kapazitäten für Zusammenarbeit von Akteuren, Identifizierung und Betreuung/“*national referral mechanisms*“, Strategien, Daten, Ausbildung
 - ▶ Schutzpflichten im Verhältnis zwischen Privaten, zB Präventionsmaßnahmen/Sensibilisierung von Risikogruppen, von Medien, Strafrecht, Arbeitsrecht, Anti-Korruptionsarbeit

Menschenrechte im föderalen Staat

- ▶ Verhältnis Völkerrecht – nationales Recht und bundesstaatliche Gliederung
- ▶ Konzept „Umsetzung“ – Handlungspflichten und Erfolgspflichten
 - ▶ Herausforderungen:
 - Umsetzung in Recht *und* Praxis
 - Diskriminierungsverbot
 - Partizipation
 - Koordinierung
 - Grundlagen – Daten, Forschung
 - Monitoring

GRETA Monitoringverfahren

THB-INF(2009)3



Directorate General of Human Rights and Legal Affairs,
Council of Europe - <http://www.coe.int/trafficking/>

Der Monitoringprozess mit Deutschland

- ▶ Inkrafttreten der Europaratskonvention für Deutschland: 1. April 2013
 - ▶ Kontaktperson: Nicole Zündorf-Hinte, BMFSFJ
- ▶ GRETA-Questionnaire ausgeschickt am 3. Februar 2014 – 4 Monate
 - ▶ Antworten der dt. Bundesregierung am 19. Mai (dt.) bzw. 6. Juni 2014 (engl.) – 140+ (!) Seiten
- ▶ GRETA-Ländervisite 13.- 20. Juni 2014:
 - ▶ Ryszard Piotrowicz, Helmut Sax (GRETA); Markus Lehner, Johanna Nelles (GRETA Sekretariat)
 - ▶ 24 Treffen in 2 Teams in 7 Tagen mit 36 staatlichen und 22 nicht-staatlichen Stellen,
 - einschließlich Ministerien, Landesbehörden, Bundeskriminalamt, BAMF; bzw. KOK (Runder Tisch + Bericht), Fachberatungsstellen, Unterbringungseinrichtungen, Deutsches Institut für Menschenrechte (+ Bericht), Gewerkschaften sowie UNHCR,
 - in Berlin (2x), Düsseldorf/Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Mainz/Rheinland-Pfalz, Frankfurt/Hessen, Dresden/Sachsen.

Der Monitoringprozess mit Deutschland

- ▶ GRETA-Berichtsentswurf: erste Lesung Nov. 2014, Anmerkungen der dt. BReg am 20. Februar 2015, zweite Lesung und Annahme des Berichts in der XXII. Sitzung vom 16.-20. März 2015
- ▶ Finale Anmerkung der dt. BReg am 18. Mai, GRETA-Bericht + Anmerkungen veröffentlicht am 3. Juni 2015
- ▶ Ausschuss der Vertragsparteien: Umsetzungsempfehlung vom 15. Juni 2015
- ▶ Dokumentation: www.coe.int/trafficking („*country monitoring work*“)

Ergebnisse und Empfehlungen

- ▶ Definition Menschenhandel
 - ▶ Nur eingeschränkte Übereinstimmung mit den Elementen der Konventionsdefinition (**urgent**)
 - ▶ Anwendung in der Praxis, v..a. bezügl. MH/Arbeitsausbeutung
- ▶ Noch kein umfassender Ansatz (**urgent**)
 - ▶ Formen der Ausbeutung: Arbeit, Kinder; Identifizierung im Kontext Asyl
 - ▶ Keine bundesweite Strategie, verstärkte/harmonisierte Koordinierung – auf Bundesebene, mit/zwischen Ländern
 - ▶ Kein bundesweiter *national referral mechanism*
 - ▶ Anregung eines unabhängigen National Rapporteurs
 - ▶ Positiv: Bund-Länder AG MH, Einbeziehung Zivilgesellschaft/KOK bzw. Fachberatungsstellen (Kooperationsvereinbarungen), Förderungen; vielfältige internationale Kooperation (Polizei, EZ)
- ▶ Datenerhebung
 - ▶ Beschränkt va auf Polizeidaten/BKA, nicht verfügbar zu Bedenkzeit, Entschädigung => „umfassendes Datenerhebungssystem“ (**urgent**), aber unter Berücksichtigung von Standards des Datenschutzes
 - ▶ Unabhängigkeit, auch als Grundlage für effektives Monitoring

Ergebnisse und Empfehlungen

- ▶ Prävention von Menschenhandel
 - ▶ Positive Beispiele zu Sensibilisierung von Akteuren, von Risikogruppen für Arbeitsausbeutung, EZ-Maßnahmen gegen Menschenhandel, aber vieles nur auf Projektbasis, keine abgestimmte Strategie zu Herkunftsländern
 - ▶ Vorkehrungen zum Schutz vor Ausbeutung bei Hausarbeit in diplomatischen Haushalten
 - ▶ Unzureichend bei Kindern, anderen Formen der Ausbeutung (**urgent**)
 - ▶ Nachfragebeschränkung beschränkt v.a. auf Arbeit (Mindestlohn, Kampagnen), Prostitution
 - ▶ Soziale und wirtschaftliche Maßnahmen/Inklusion von Risikogruppen unterschiedlich je Bundesland

Ergebnisse und Empfehlungen

- ▶ Identifizierung der Betroffenen
 - ▶ Stark orientiert an Strafverfolgungsinteressen, inkl. Aufenthalt
 - ▶ Unzureichende multi-disziplinäre, formalisierte Einbeziehung von Akteuren mit direktem Kontakt zu Betroffenen (zB NGOs, Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Gewerbeaufsicht); unzureichende bundesweite Vorgaben für Identifizierung zu allen Formen der Ausbeutung und verstärkter outreach insb. zu MH für Arbeitsausbeutung, erzwungenes Betteln/Straftaten (**urgent**);
 - ▶ Keine bundesweite, systematische Identifizierung von Kindern (**urgent**)
 - ▶ Zwar Kooperationsmodelle, aber kein NRM, unterschiedliche Praxis der Zusammenarbeit mit Fachberatungsstellen auf Länderebene; unzureichende Koordinierung mit Gewerkschaften, kein bundesweites Arbeitsinspektorat, aber FKS mit Zugangsrechten
 - ▶ Verstärkte Identifizierung von Menschenhandel im Asylverfahren nötig, in Anhalteeinrichtungen

Ergebnisse und Empfehlungen

- ▶ Unterstützung der Betroffenen
 - ▶ Positiv: Zugang zu Leistungen aus Sozialgesetzbuch wurde 2015 verbessert; Fachberatungsstellen bieten prinzipiell landesweite Betreuungsinfrastruktur mit vielfältigem, betroffenenzentriertem Angebot;
 - ▶ allerdings oftmals beschränktes Mandat (Frauenhandel/sexuelle Ausbeutung), selten längerfristige Finanzierung
 - ▶ Orientiert an Strafverfolgungsinteressen, „Bedenkzeit“ (§ 59/7 AufenthG) ist nur eine aufgeschobene „Androhung der Abschiebung“ – Reform und Anleitungen für Handhabung (**urgent**)
 - ▶ Unterstützungsleistungen (inkl. während Bedenkzeit) dürfen nicht von Bereitschaft zur Kooperation mit Polizei/Staatsanwaltschaft abhängig sein (**urgent**); Konditionalität problematisch in Bezug auf Aufenthalt (zB nicht im Fall von Kindern) angewendet werden, sonst Schutzlücke/Unsicherheit
 - ▶ Unklarheiten zum Zugang zu Leistungen bei EU-Staatsangehörigen
 - ▶ Leistungen aus dem AsylbewerberleistungsgG unzureichend bzw. von Praxis auf Länderebene abhängig (medizinisch, Mobilität, Dolmetschdienste)

Ergebnisse und Empfehlungen

- ▶ Unterstützung der Betroffenen (*Forts.*)
 - ▶ Sichere Unterbringung für Männer nicht gewährleistet (**urgent**)
 - ▶ Sichere Unterbringung für Kinder, Rechtsvertretung nicht gewährleistet (**urgent**)
 - ▶ Entschädigung von Betroffenen nur eingeschränkt gewährleistet – selten vom Täter; restriktives Opferentschädigungsgesetz (physischer Gewaltbegriff, Verfahrensdauer) (**urgent**)
 - ▶ Unzureichende Standards für Rückführungen, non-refoulement
- ▶ Strafverfolgung
 - ▶ Reform des § 233 empfohlen, weil in Praxis ineffektiv
 - ▶ Strafbarkeit juristischer Personen – keine Fälle zu MH
 - ▶ Nicht-Bestrafungsgebot
 - Uneinheitliche Anwendung in der Praxis – Überprüfung bestehender Instrumente und Orientierungshilfen für Staatsanwaltschaft empfohlen (**urgent**)

Ausblick

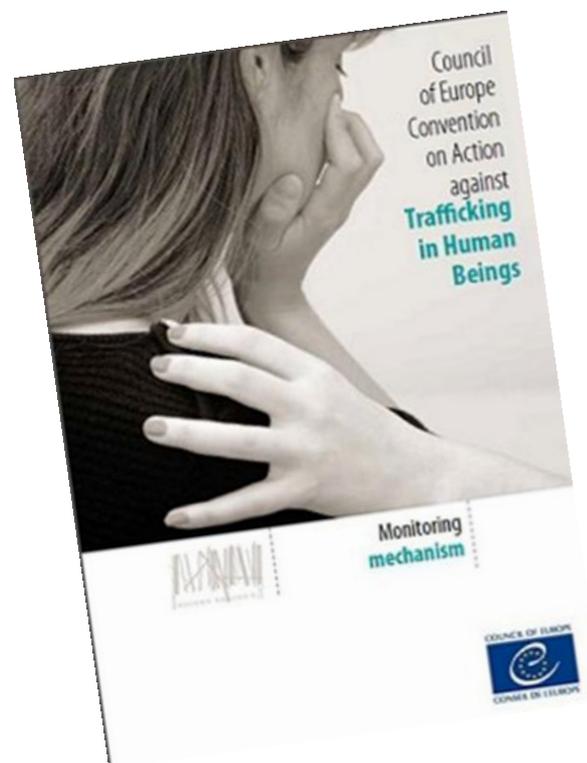
- ▶ Zwischenbericht an Vertragsparteienausschuss am 15. Juni 2017
- ▶ Nächster Bericht zu Deutschland 2019
 - Start in 2018 – Questionnaire ausgeschickt
 - Schwerpunkte zweite Evaluationsrunde: Arbeitsausbeutung, Menschenhandel zum Zweck der Organentnahme, Kinderhandel, Praxisbeispiele

Ausblick

- ▶ Herausforderungen im Umgang mit Menschenhandel
 - ▶ Konzeptualisierung von „Ausbeutung“
 - „Paketlösungen“ (über Strafrecht hinaus), inkl. Strukturen, Angebote – vgl. Kinderschutzsysteme
 - Abgrenzung von Menschenhandel
 - ▶ Schärfung der „Menschenrechtsbrille“
 - Betroffene im Zentrum – Rechte unabhängig von Strafverfolgungs“nutzen“, Identifizierung und Nicht-/Entkriminalisierung der Betroffenen, effektiver Rechtsschutz
 - Umfassende Situationsanalyse – Daten, Forschung
 - Bedeutung von Monitoring und Evaluation (insb. extern, unabhängig): Qualitätssicherung und politischer Wille gegen Teufelskreis des „strukturellen Wegsehens“
 - ▶ Synergien in Europa nützen
 - Europarat/GRETA, OSZE, Ostseerat, EU etc iVm internationaler Ebene (OHCHR, UNODC, ILO, UNICEF); zwischenstaatlich (zB Kinderschutzbehörden); NGOs
 - ▶ Strategische Partnerschaft mit Zivilgesellschaft
 - für Umsetzung der Standards ebenso wie für das Monitoring

Danke ...

... für Ihre Aufmerksamkeit!



Kontakt, Fragen:

helmut.sax@univie.ac.at

Ludwig Boltzmann Institut
für Menschenrechte, Wien

Europarat/GRETA: www.coe.int/trafficking