

Bericht der Sachverständigengruppe Menschenhandel der EU-Kommission

Deutsche Übersetzung der Zusammenfassung und der Empfehlungen

englischer Originaltext auf den Seiten der Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit
unter: [http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/
doc_crime_human_trafficking_en.htm#](http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc_crime_human_trafficking_en.htm#)

(Brüssel, 22. Dezember 2004)

Europäische Kommission

Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit

Verantwortlich für die Übersetzung: Martina Liebsch, Deutscher Caritasverband

Danksagung

Der vorliegende Bericht wurde von der Sachverständigengruppe Menschenhandel erstellt, der die folgenden Mitglieder angehören:

Jean-Michel Colombani
Pippo Costella
Mary Cunneen
Brice de Ruyver
Marco Gramegna
José Garcia Magariños
Krzysztof Karsznicki
Plamen Kolarski
Martina Liebsch
Michel Marcus
Isabella Orfano
Nell Rasmussen
Elisabetta Rosi
Éva Rózsa
Henrik Sjölander
Hana Snajdrova
Gerda Theuermann
Marina Tzvetkova
Bärbel Heide Uhl
Marjan Wijers

Weitere Informationen über den fachlichen Hintergrund der Mitglieder der Sachverständigengruppe finden Sie im Anhang 1.

Alle Mitglieder der Gruppe haben sich als unabhängige Fachleute beteiligt und vertreten keinen Mitgliedstaat und keine Organisation. Die im Bericht zum Ausdruck gebrachten Meinungen sind die Meinungen der Sachverständigengruppe und entsprechen nicht notwendigerweise den Ansichten der Europäischen Kommission oder der Staaten und Organisationen, für die die Mitglieder der Gruppe arbeiten.

Besonderer Dank gebührt Jürgen Merz, der die Sachverständigengruppe von Seiten der Europäischen Kommission unterstützt hat, sowie Katherine Randall und Anthony Solomou für ihre Arbeit für die Sachverständigengruppe als PraktikantInnen der Europäischen Kommission. Außerdem ist Isabella Orfano für das endgültige Layout des Berichts zu danken.

Inhaltsverzeichnis der englischen Originalfassung (Seitenzahlen beziehen sich auf das Original)

Vorwort	6
Zusammenfassung	10
Liste der Empfehlungen	16
Kapitel 1 – Hintergrund und Methoden	
1.1 Die Brüsseler Erklärung	43
1.2 Einrichtung und Ziel der Sachverständigengruppe Menschenhandel	44
1.3 Arbeitsweise	44
1.4 Der Bericht	45
Kapitel 2 – Menschenhandel: Definition und aktueller Kontext	
2.1 Zur Definition des Menschenhandels	47
2.2 Der aktuelle Kontext	56
Kapitel 3 – Leitlinien und übergreifende Fragen	
3.1 Einleitung	59
3.2 Menschenrechte als oberste Richtschnur	60
3.3 Die Notwendigkeit eines holistischen, integrativen Ansatzes	62
3.4 Menschenhandel, Migration und Informalisierung der Arbeit	65
3.5 Besondere Lage, Rechte und Bedürfnisse von Kindern	67
3.6 Mechanismen der Zusammenarbeit und Koordination	70
3.6.1 Nationale Verweismechanismen (National Referral Mechanismen) und institutioneller Rahmen für die Bekämpfung des Menschenhandels	72
3.6.2 Einrichtung eines Europäischen Netzwerkes gegen den Menschenhandel	74
3.7 Mechanismen für die Behandlung von Einzelbeschwerden	75
3.8 Datenerhebung, Informationsaustausch und Datenschutz	76
3.8.1 Datenerhebung: Nationale Berichterstatter oder ähnliche Verfahren	77
3.8.2 Datenaustausch	79
3.8.3 Das Gleichgewicht zwischen Datenschutz, Menschenrechtsfragen und der Durchsetzung des geltenden Rechts	80

Kapitel 4 – Prävention

4.1 Einleitung	83
4.2 Grundlegende Ursachen des Menschenhandels	84
4.3 Forschung und Bewertung	88
4.4 Sensibilisierung	90
4.5 Aus- und Weiterbildung	92
4.6 Administrative Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels	94
4.7 Kinder	97

Kapitel 5 – Unterstützung, Schutz und soziale Integration vom Menschenhandel Betroffener

5.1 Einleitung	100
5.2 Identifizierung	101
5.3 Bedenkzeit und Aufenthaltsstatus	105
5.4 Soziale Unterstützung und die Entwicklung von Mindeststandards	108
5.5 Zeugenschutz und gerichtliche Behandlung von vom Menschenhandel betroffenen Personen	111
5.6 Rückkehr und soziale Integration	114

Kapitel 6 – Strategien zur Strafverfolgung

6.1 Einleitung	118
6.2 Derzeitige Lage	120
6.3 Prioritäten, Spezialisierung, Koordination und Zusammenarbeit	122
6.4 Bekämpfung der Korruption	125
6.5 Geldwäsche, Sicherstellen von Vermögenswerten, Finanzermittlungen	126
6.6 Wiedergutmachung und Entschädigung für die Betroffenen	127

Erklärende Hintergrund-Dokumente („Explanatory Papers“, nur auf Englisch verfügbar)

1. Definition des Menschenhandels: Beziehungen und Unterschiede zwischen den Definitionen der UN und der EU und dem Konzept der Ausbeutung	130
2. Der aktuelle Kontext	133
3. Menschenrechte als oberste Richtschnur: Bedeutung und Konsequenzen eines menschenrechtsbasierten Ansatzes	137
4. Menschenhandel, Migration und Informalisierung der Arbeit: Bekämpfung des Menschenhandels durch den Schutz der Menschenrechte von MigrantInnen	144
5. Nationale Verweismechanismen (National Referral Mechanismen) (NRMs)	152
6. Einrichtung eines Europäischen Netzwerkes gegen den Menschenhandel: Ein Modell	154

7. Balance zwischen Datenschutz, Menschenrechtsfragen und den Interessen der Strafverfolgung finden	160
8. Aus- und Weiterbildung: Empfohlene Maßnahmen	164
9. Identifizierung von Betroffenen: Möglichkeiten der Identifizierung	167
10. Bedenkzeit und Aufenthaltsstatus	171
11. Soziale Unterstützung und die Entwicklung von Mindeststandards	177
12. Zeugenschutz und gerichtliche Behandlung der vom Menschenhandel betroffenen Personen	187
13. Rückkehr und soziale Integration	196
14. Korruptionsbekämpfung	203
15. Geldwäsche, Sicherstellen von Vermögenswerten, Finanzermittlungen	212
16. Rückerstattung und Entschädigung für die Betroffenen	216
Abkürzungsverzeichnis	219

Anhänge

1. Liste der Mitglieder der Sachverständigengruppe mit Informationen zum fachlichen Hintergrund	220
2. Stellungnahme zur Bedenkzeit und zu Aufenthaltstiteln für Betroffene	226
3. Stellungnahme zu Maßnahmen zur Einrichtung von Überwachungsmechanismen gemäß der Konvention des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels	229
4. Stellungnahme zum Menschenhandel im Kontext der Erarbeitung eines neuen, mehrjährigen Programms zur Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Tampere-II-Prozess	231
5. Bericht über den Konsultations-Workshop im Rahmen des EU-Forums über die Verhütung der organisierten Kriminalität, Brüssel, 26. Oktober 2004	238
6. Liste der Organisationen/Personen, die am Konsultations-Workshop beteiligt waren oder schriftliche Kommentare zum Berichtsentwurf eingereicht haben	237

Inhaltsverzeichnis des vorliegenden Dokumentes

Zusammenfassung	VII
Empfehlungen	XIII
Kapitel 2 – Menschenhandel: Definition und aktueller Kontext.....	XIII
2.1 Zur Definition des Menschenhandels.....	XIII
2.2 Der aktuelle Kontext	XIV
Kapitel 3 – Leitlinien und übergreifende Fragen	XIV
3.1 Menschenrechte als oberste Richtschnur	XIV
3.2 Die Notwendigkeit eines holistischen, integrativen Ansatzes.....	XV
3.3 Menschenhandel, Migration und Informalisierung der Arbeit.....	XVI
3.4 Besondere Lage, Rechte und Bedürfnisse von Kindern.....	XVII
3.5.1 Nationale Weiterleitungsmechanismen (NRMs) und ein institutioneller Rahmen gegen den Menschenhandel	XIX
3.5.2 Einrichtung eines Europäischen Netzwerkes gegen den Menschenhandel.....	XIX
3.6 Mechanismen zur Behandlung von Einzelbeschwerden	XX
3.7.1 Datenerhebung: Nationale Berichtersteller oder ähnliche Verfahren	XX
3.7.2 Datenaustausch.....	XXI
3.7.3 Gleichgewicht zwischen Datenschutz, Menschenrechtsfragen und der Durchsetzung des geltenden Rechts	XXI
Kapitel 4 – Prävention.....	XXII
4.1 Grundlegende Ursachen des Menschenhandels	XXII
4.2 Forschung und Auswertung	XXIII
4.3 Sensibilisierung	XXV
4.4 Aus- und Weiterbildung	XXVII
4.5 Administrative Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels	XXVII
4.6 Kinder.....	XXIX
Kapitel 5 – Unterstützung, Schutz und soziale Integration für vom Menschenhandel Betroffene.....	XXXI
5.1 Einleitung	XXXI
5.2 Identifizierung	XXXI
5.3 Bedenkzeit und Aufenthaltsstatus	XXXII
5.4 Soziale Unterstützung und die Entwicklung von Mindeststandards.....	XXXIV
5.5 Zeugenschutz und gerichtliche Behandlung vom Menschenhandel betroffener Personen	XXXV
5.6 Rückkehr und soziale Integration.....	XXXVII
Kapitel 6 – Durchsetzung des geltenden Rechts	XXXIX
6.1 Prioritäten, Spezialisierung, Koordination und Zusammenarbeit	XXXIX
6.2 Bekämpfung der Korruption	XL
6.3 Geldwäsche, Sicherstellen von Vermögenswerten, Finanzermittlungen	XL
6.4 Wiedergutmachung und Entschädigung für die Betroffenen.....	XL

Zusammenfassung

Das Ziel dieses Berichts besteht darin, Wege aufzuzeigen, wie der Einsatz der EU gegen den Menschenhandel verstärkt und verbessert werden kann. Menschenhandel sollte als ein komplexes Phänomen verstanden werden, das den freien Willen, das Recht auf Selbstbestimmung und die Menschenwürde der Betroffenen verletzt. Im Hinblick auf die Menschenrechte müssen vorrangig die Zwangsarbeit, die Sklaverei, sklavereiähnliche Praktiken und verwandte Probleme bekämpft werden, unabhängig davon, wie die Betroffenen in eine solche Lage geraten sind. Bei der Umsetzung des UN-Protokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, sollten die Staaten sich deshalb stärker auf die Auswirkungen des Menschenhandels, d.h. die Zwangsarbeit und die sklavereiähnlichen Praktiken, konzentrieren und weniger auf die Mechanismen des Menschenhandels, d.h. die Art, wie die Betroffenen in die Lage als Ausgebeutete geraten. Die EU-Mitgliedstaaten sollten jede Ausbeutung von Menschen durch Zwangsarbeit oder sklavereiähnliche Praktiken angemessen unter Strafe stellen, gleichgültig, ob die Betroffenen „Opfer des Menschenhandels“, „geschleuste Migranten“, „Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus“ oder „rechtmäßig Aufhältige“ sind.

Es muss stets deutlich werden, dass der Menschenhandel ein schweres Verbrechen und eine Verletzung der Menschenrechte darstellt und dass er deshalb getrennt von anderen illegalen Aktivitäten, insbesondere der irregulären Migration, behandelt werden muss.

Bei der Entwicklung von Strategien und Maßnahmen gegen den Menschenhandel sollte in Zukunft ein auf die Menschenrechte ausgerichtetes Vorgehen als normative Grundlage eingearbeitet werden. Es sollten Kontrollmechanismen eingerichtet werden um sicherzustellen, dass Maßnahmen gegen den Menschenhandel mit bestehenden Menschenrechtsnormen übereinstimmen und die Menschenrechte der betroffenen Gruppen, insbesondere der vom Menschenhandel Betroffenen, aber auch der Migrantinnen, der Asylsuchenden oder der Prostituierten, nicht schädigen oder untergraben. Zu diesem Zweck ist ein „Modell zur Bewertung der Menschenrechtsfolgen“ nötig, das in enger Zusammenarbeit mit den NROs und Menschenrechtsinstitutionen entwickelt werden sollte, um die Auswirkungen von Gesetzen, Strategien und Vorgehensweisen gegen den Menschenhandel auf die Menschenrechte der Betroffenen, zu überwachen und zu bewerten.

Die Kommission sollte die Initiative ergreifen, um eine rechtsverbindliche EU-Regelung durchzusetzen, die den Status der vom Menschenhandel Betroffenen regelt und deutlich über die derzeitigen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten hinausgeht. Diese Regelung sollte Mindeststandards für die Behandlung aller vom Menschenhandel Betroffenen enthalten, unabhängig von ihrer Fähigkeit oder Bereitschaft, einen Beitrag zu einem Strafprozess zu leisten oder eine Aussage zu machen. Die Situation, die Rechte und die Bedürfnisse von Kindern müssen besonders beachtet werden. Alle Maßnahmen, die vom Menschenhandel betroffene Kinder berühren, müssen auf den folgenden Grundsätzen beruhen: dem Grundsatz des Kindeswohls, dem Recht auf Berücksichtigung des Kindeswillens und dem Diskriminierungsverbot.

Aufgrund der Komplexität des Problems und der engen Verbindung der verschiedenen Faktoren, die zum Menschenhandel beitragen, ist ein holistischer, integrativer und auf vielen Ebenen koordinierter Ansatz erforderlich. Ein solcher Ansatz sollte sich auf die multidisziplinäre Zusammenarbeit und Koordination zwischen allen betroffenen Akteuren und Interessenvertretern stützen, einschließlich der NROs, der ArbeitnehmerInnenorganisationen und andere

wichtiger Akteure der Zivilgesellschaft. NROs spielen eine entscheidende Rolle, und zwar nicht nur aufgrund ihres Beitrags zur Unterstützung der vom Menschenhandel Betroffenen, sondern auch aufgrund ihrer Bedeutung für den Erhalt und die Stärkung demokratischer Prozesse in den Gesellschaften und ihrer überwachenden und anwaltschaftlichen Funktion bezüglich der Umsetzung der Menschenrechtsverpflichtungen durch Staaten. Die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Behörden und dem NRO-Bereich sollte sich auf Vereinbarungen stützen, die die Rolle und die Verpflichtungen aller Beteiligten klar definieren.

Die Mitgliedstaaten sollten transparente, umfassende und geschlechtspezifische Strategien, Gesetze und Verwaltungsregelungen einführen, um sicherzustellen, dass Migrationsbewegungen zum wechselseitigen Nutzen von MigrantInnen, von Gesellschaften und Regierungen stattfinden. Staatliche Maßnahmen, die die Einwanderung einschränken sollen und die Möglichkeiten der regulären Migration reduzieren, haben bisher Migration nicht verhindert. Stattdessen haben sie einen Markt für eine irreguläre Migration geschaffen, die oft die Form des schweren organisierten Verbrechens annimmt, etwa durch Menschenhandel und Schleuserkriminalität. Die Förderung einer regulären, kontrollierten Migration auf der Grundlage von Nachfrage und Bedarf, einschließlich des Bedarfs an ungelernten Arbeitskräften, der Schutz der Rechte der MigrantInnen, die offizielle und informelle Organisation von ArbeitnehmerInnen sowie die Anwendung und Durchsetzung von arbeitsrechtlichen Standards haben dagegen das Potential, den Menschenhandel zu reduzieren, indem sie MigrantInnen und anderen ArbeitnehmerInnen Mechanismen bieten, die sicherer sind und deren Menschenrechte und angemessene Arbeitsbedingungen garantiert.

Sicherheitsmaßnahmen sollten sowohl den Schutz der Landesgrenzen als auch den Schutz des Individuums berücksichtigen. Die Sicherheit des einzelnen Menschen sollte ein integraler Bestandteil aller Sicherheitsstrategien der Regierungen sein.

Der Schaffung von Kooperations- und Koordinationsmechanismen muss besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Neben der Einrichtung von einem nationalen Verweismechanismus (im Nachfolgenden in Anlehnung an den englischen Begriff nationaler Referral Mechanismus genannt, abgekürzt NRM – A.d.Ü) sollte eine bei der Regierung angesiedelte Koordinierungsstelle eingerichtet werden, die aus einem Regierungskordinator und einem multisektoralen und multidisziplinären runden Tisch besteht. Diese Koordinierungsstelle dient zur Entwicklung, Organisation, Überwachung und Bewertung nationaler Aktionspläne und Strategien. Die NRMs sorgen für eine angemessene Identifizierung, Weiterleitung und Unterstützung vom Menschenhandel Betroffener und ermöglichen gleichzeitig eine Angleichung zwischen den Interessen der Betroffenen und den Interessen der Polizei und Justiz. Um auf europäischer Ebene die Zusammenarbeit, den Kontakt und den Informationsaustausch sowie die Entwicklung, Überwachung und Bewertung von Strategien gegen den Menschenhandel zu erleichtern, sollte ein Europäisches Netzwerk gegen den Menschenhandel eingerichtet werden, das auf den nationalen Koordinierungsmechanismen aufbaut.

Gegenwärtige Probleme sind der Mangel an Daten zum Thema bzw. der bruchstückhafte Charakter der vorhandenen Daten sowie der fehlende Informationsaustausch auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Um diese Probleme zu bewältigen, sollte die Funktion eines nationalen Berichterstatters oder eines vergleichbaren Mechanismus geschaffen werden, um Daten aus unterschiedlichen Quellen systematisch zu sammeln und zu analysieren. Um eine Vergleichbarkeit der nationalen Daten herzustellen, sollten gemeinsame Richtlinien für die Datenerhebung entwickelt werden. Sobald nationale Mechanismen zur Datenerhebung eingerichtet sind, sollte die EU ähnliche Mechanismen auch auf Unionsebene einrichten.

Der Datenschutz ist ein besonders heikler Punkt. Es sollte anerkannt werden, dass eine intensivere Zusammenarbeit und ein erhöhter Datenaustausch auch ein größeres Risiko des Datenmissbrauchs mit sich bringen, und es muss klar sein, dass das Leben, die Gesundheit und

die Sicherheit der vom Menschenhandel betroffenen Personen unmittelbar und ernsthaft bedroht sein können, wenn persönliche Daten nicht angemessen geschützt werden. Der Austausch personenbezogener Daten muss strengen Datenschutzregelungen unterliegen. Es sollten Regelungen ergriffen werden, die die Vertraulichkeit in der Beziehung zwischen KlientIn und BeraterIn sichern und BeraterInnen vor der Verpflichtung schützen, Informationen ohne die Zustimmung der/des Betroffenen an Dritte weiterzugeben. Die Notwendigkeit, den unberechtigten Gebrauch von Daten unter Strafe zu stellen, sollte erwogen werden.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten ausreichende Ressourcen für die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels sowie für angemessene Unterstützungsmaßnahmen für die Betroffenen zur Verfügung stellen. Statt sich nur auf die projektbezogene Finanzierung zu konzentrieren, sollte die zukünftige finanzielle Unterstützung auf die langfristige, nachhaltige Förderung von Organisationen, Strukturen und Mechanismen angelegt sein, die ihre Nützlichkeit bewiesen haben, die jedoch ohne weitere Finanzhilfen der EU nicht überleben können. Es muss also ein Gleichgewicht zwischen der projektbezogenen Finanzierung, um auch neuen, innovativen Initiativen Raum zu geben, und dem langfristigen und nachhaltigen Aufbau von Fähigkeiten gefunden werden.

Die Vorbeugung gegen den Menschenhandel gehört zu den wichtigsten Aspekten bei der Bekämpfung dieses Verbrechens. Zur Prävention gehören Forschungsprojekte, Sensibilisierungsmaßnahmen, Aus- und Weiterbildung, administrative Maßnahmen sowie die Beschäftigung mit den grundlegenden Ursachen des Menschenhandels und mit dem Problem der Nachfrage. Vorbeugung ist nicht nur eine Aufgabe der Herkunftsländer, sondern auch der Zielländer. Sie liegt vorrangig im Verantwortungsbereich der Staaten, in Zusammenarbeit mit lokalen Behörden, internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen, der Privatwirtschaft, den Gewerkschaften und den Bürgern.

Die grundlegenden Ursachen des Menschenhandels sind vielfältig und komplex. Sie umfassen die Globalisierung, die Lage auf den Arbeitsmärkten, die Handels- und Migrationspolitik, humanitäre Notsituationen und Naturkatastrophen, Armut, aber auch Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft oder des Geschlechts, Gewalt gegen Frauen, den Mangel an Chancen in den Herkunftsländern und die steigende Nachfrage nach billigen, ungelerten und leicht auszubeutenden Arbeitskräften in den Zielländern. Um den Menschenhandel zu verhindern, sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten Strategien überdenken, die möglicherweise Menschen in die irreguläre Migration treiben, und überprüfen, ob die Möglichkeiten der legalen Arbeitsmigration ausgeweitet werden können. Außerdem muss der Schutz der Menschenrechte aller MigrantInnen verbessert werden, unabhängig davon, ob sie regulär oder irregulär migrieren und ob sie dabei Ländergrenzen überschreiten oder nicht. Weiterhin sollten Präventionsstrategien der Diskriminierung, der Marginalisierung und der sozialen Ausgrenzung entgegenwirken.

Forschung leistet einen entscheidenden Beitrag zur Prävention. Über das Ausmaß des Menschenhandels und seine Entwicklung ist noch sehr wenig bekannt. Eine der größten Lücken entsteht schon bei der Datenerhebung. Dies hängt mit verschiedenen Faktoren zusammen, die mit der Illegalität des Menschenhandels zu tun haben, mit der Verwendung unterschiedlicher Definitionen, mit dem Fehlen einer zentralen Stelle für den Datenaustausch und dem Mangel an politischen Entscheidungen. Es sollte eine systematische jährliche Einschätzung der Muster und Trends sowie des Umfangs des Menschenhandels durchgeführt werden, die auf einer transparenten, einheitlichen Methode beruht und auch die Bewertung der Auswirkungen von Maßnahmen und Strategien gegen den Menschenhandel umfasst. Verschiedene mit dem Menschenhandel verbundene Themen sollten in den Herkunftsländern weiter untersucht werden, besonders die grundlegenden Ursachen und die Verbindungen zwischen Menschenhandel, Armut und Ausbeutung. In den Zielländern sollten die Nachfrage und die Anreize, die zum

Menschenhandel führen, untersucht werden. Außerdem ist eine intensivere Forschung über Menschenhandel und Zwangsarbeit in anderen Bereichen als im „Sex-Sektor“ notwendig.

Sensibilisierung für die Risiken und Gefahren des Menschenhandels und Information über sichere Migrationsmöglichkeiten sind wichtige Formen der Prävention. Sensibilisierungsmaßnahmen sollten passgenau auf unterschiedliche Zielgruppen zugeschnitten sein und sollten u.a. auf gefährdete Gruppen, beruflich mit dem Thema Beschäftigte, ArbeitgeberInnen, KundInnen und die breite Öffentlichkeit abzielen. Dazu sollten alle vorhandenen offiziellen und informellen Kommunikationswege genutzt und alle relevanten Akteure, etwa intergouvernementale Organisationen, NROs, Institutionen des Arbeitsmarktes, staatliche Einrichtungen und die Medien in Herkunfts-, Transit- und Zielländern in die Zusammenarbeit einbezogen werden.

Eine weitere wichtige Form der Prävention ist der Ausbau der fachlichen Kapazitäten von gegen den Menschenhandel arbeitenden Institutionen durch Aus- und Weiterbildung. Die Aus- und Weiterbildung sollte ein grundlegendes Verständnis des Verlaufs des Menschenhandels sowie Methoden und Fähigkeiten zu seiner Bekämpfung vermitteln. Sie sollte an den Menschenrechten orientiert sein, ein Bewusstsein für die Bekämpfung der Diskriminierung schaffen, geschlechtsspezifische Probleme behandeln und die besonderen Bedürfnisse von Kindern betonen. Zu den Zielgruppen für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sollten nicht nur MitarbeiterInnen von Polizeiinstitutionen zählen, sondern auch diplomatisches Personal, ArbeitsinspektorInnen, Justizpersonal, internationale Militäreinheiten u.a. Eine Beteiligung vieler verschiedener Akteure ist für einen koordinierten, multidisziplinären Ansatz unerlässlich.

Administrative Maßnahmen können helfen, den Menschenhandel zu verhindern, indem Maßnahmen, Vorgehensweisen und Institutionen, die Auswirkungen auf den Menschenhandel und/oder ein Potential haben, ihn zu bekämpfen, überwacht und geregelt werden. Zu den administrativen Maßnahmen zählt ein weites Spektrum von Methoden, von der Repression bis zu Anreizprogrammen. Sie setzen eine interinstitutionelle Zusammenarbeit unter Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft voraus. Die Zusammenarbeit zwischen Herkunfts- und Zielländern hinsichtlich der Migrationssteuerung, der Sicherheit von Reisedokumenten, der Visavergabe, des Grenzschutzes, der Schaffung von Regelungen für private Arbeitsvermittlungs-, Reise- und Adoptionsagenturen und der Durchsetzung von arbeitsrechtlichen Standards tragen zur wirksamen Prävention bei.

Jede gegen den Menschenhandel gerichtete Maßnahme sollte auch gezielt auf das Problem der Gewalt gegen Kinder, des Missbrauchs und der Ausbeutung von Kindern eingehen und Vorbeugung leisten. Vorbildliche Maßnahmen gegen den Kinderhandel sollten entwickelt, umgesetzt und weiterverbreitet werden. Kinder sind eine immer stärker gefährdete Gruppe und sollten Anspruch auf besondere Aufmerksamkeit und auf Schutz haben. Es sollten ihnen Möglichkeiten für ihre Weiterentwicklung geboten werden. Bereits bestehende internationale Regelungen zum Kinderschutz müssen durchgesetzt werden.

Bisher waren die gegen den Menschenhandel gerichteten Strategien der Staaten und auch der EU vor allem auf die Bereiche Verbrechensbekämpfung und Migrationspolitik ausgerichtet, weniger auf die Unterstützung der Betroffenen und die Wahrung ihrer Menschenrechte. Diese Vernachlässigung der Unterstützungsmaßnahmen ist erstens ein Hindernis für die wirksame Bekämpfung des Menschenhandels und entspricht zweitens nicht den Verpflichtungen der Staaten aus dem völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz. Vom Menschenhandel Betroffene sollten Zugang zu angemessenen Unterstützungsmaßnahmen haben, einschließlich praktischer Hilfe, Schutz und Entschädigung, unabhängig von ihrer Bereitschaft oder Fähigkeit, gegen die TäterInnen auszusagen.

Um vom Menschenhandel Betroffene angemessen identifizieren zu können, sollten alle beteiligten Akteure – Regierungsbehörden, Polizei und Justiz, NROs, örtliche Wohlfahrtsorganisationen, Gewerkschaften, ArbeitsinspektorInnen und andere Institutionen des Arbeitsmarktes – entsprechend geschult und Verweismechanismen(National Referral Mechanisms) eingerichtet werden.

Allen Menschen, bei denen ein begründeter Verdacht besteht, dass sie vom Menschenhandel betroffen sind, sollte eine Bedenkzeit von mindestens drei Monaten zustehen, damit sie anfangen können sich zu erholen und damit sie eine bewusste Entscheidung über die vorhandenen Möglichkeiten treffen können, einschließlich der Frage, ob sie sich an einer Strafverfolgung beteiligen oder auf Entschädigung klagen möchten. Nach Ablauf der Bedenkzeit sollte nachweislich vom Menschenhandel Betroffenen ein Aufenthaltstitel für mindestens sechs Monate gewährt werden, unabhängig davon, ob sie fähig oder bereit sind, als ZeugInnen aufzutreten. Dieser Aufenthaltstitel sollte verlängert werden können. Diejenigen Betroffenen, die keine Aussage machen möchten oder nicht als ZeugInnen benötigt werden, weil sie über keine relevanten Informationen verfügen oder weil die TäterInnen im Zielland nicht gefasst werden können, brauchen ebenfalls angemessene Schutzmaßnahmen, genau wie Betroffene die bereit und fähig sind, eine Aussage abzugeben. Unter bestimmten Bedingungen sollte ein langfristiger Aufenthaltstitel gewährt werden, z.B. aus humanitären Gründen. Betroffene Kinder sollten stets einen temporären Aufenthaltstitel erhalten. Sie sollten nur zurück ins Herkunftsland zurück geführt werden, wenn die Rückkehr dem Kindeswohl dient und sicher und mit angemessener Unterstützung durchgeführt werden kann. Jeder Entscheidung über die Rückkehr oder Abschiebung einer/eines vom Menschenhandel Betroffenen sollte eine Risikobewertung vorangehen. In enger Zusammenarbeit mit NROs und internationalen Organisationen sollten langfristige Unterstützungsprogramme entwickelt werden, deren Ziel die Stärkung und soziale Integration der Betroffenen entweder im Herkunfts- oder im Zielland ist.

Alle vom Menschenhandel Betroffenen sollten ein Recht auf grundlegende soziale Unterstützung und Schutz haben. Dazu gehören u.a. sichere Unterbringung, medizinische Versorgung, Rechtsbeistand, Bildung, Ausbildung und Arbeitsmöglichkeiten. Alle Unterstützungsmaßnahmen müssen auf der Grundlage von Freiwilligkeit und Vertraulichkeit angeboten werden. Es sollten Mindeststandards entwickelt werden, um die Qualität der Dienstleistungen und der Dienstleister sicherzustellen. Die Mitgliedstaaten sollten die Bedeutung eines weiten Spektrums von Dienstleistern für Betroffene anerkennen (einschließlich des NRO-Bereichs), sie angemessen unterstützen, mit ihnen zusammenarbeiten und ihnen ihre finanzielle Unterstützung pünktlich und transparent zukommen lassen. Für vom Menschenhandel betroffene Kinder sollten entsprechend ihren Bedürfnissen besondere Dienste zur Verfügung stehen.

Vom Menschenhandel Betroffene sollten als Kriminalitätsoffer behandelt und nicht aufgrund von Aktivitäten, in die sie wegen ihrer Lage als vom Menschenhandel Betroffene verwickelt sind, in Gewahrsam genommen, beschuldigt oder angeklagt werden. Es sollten Bestimmungen für den Schutz während des Strafverfolgungsverfahrens festgelegt werden. Opfer von Menschenhandel sollten ein Recht auf Information und Beratung, Privatsphäre, Entschädigung und Schutz haben. In Gerichtsverfahren sollten besondere Vorgehensweisen zum Schutz der Betroffenen, die aussagen, gelten. Die Kommission sollte die Initiative ergreifen, um eine rechtsverbindliche EU-Regelung über die Stellung vom Menschenhandel Betroffener im Strafverfahren durchzusetzen.

Ein Recht, das vom Menschenhandel Betroffenen zusteht, ist das Recht auf freiwillige und sichere Rückkehr in ihr Herkunftsland. Die Mitgliedstaaten sollten in enger Zusammenarbeit mit NROs, internationalen Organisationen, intergouvernementalen Organisationen und Herkunftsländern angemessene Rückkehrverfahren und langfristige Unterstützungsprogramme einrichten, die die Privatsphäre, die Sicherheit, die Würde und das Wohl der Betroffenen be-

rücksichtigen. Rückkehr- und langfristige Unterstützungsprogramme sollten auf die Stärkung der Position der Betroffenen und ihre soziale Integration abzielen.

Zu einer integrativen Strategie gegen den Menschenhandel gehört auch eine wirksame Strafverfolgung mit dem Ziel, die TäterInnen zur Verantwortung zu ziehen. In den letzten Jahren sind einige Gesetze und Regelungen angenommen worden, die die Strafverfolgung in Fällen von Menschenhandel und die Stellung der Opfer im Strafverfahren verbessern. Eine wichtige Herausforderung für die Zukunft besteht darin, den vorhandenen legalen Rahmen und die dazugehörigen Strukturen tatsächlich umfassend in die Praxis umzusetzen. In diesem Zusammenhang sind besonders der Tampere-II-Prozess oder genauer, das vom Europäischen Rat von Brüssel am 4. und 5. November 2004 angenommene „Haager Programm“ von Bedeutung. Dieser Prozess hat zur Annahme neuer Grundsätze im Bereich Justiz und Inneres für einen Zeitraum von mehreren Jahren durch die Staats- und Regierungschefs geführt. Außerdem lässt die Erweiterung der EU neue Herausforderungen entstehen, besonders im Hinblick auf die Korruptionsbekämpfung und den Datenaustausch. Die zunehmende Zusammenarbeit und der vermehrte Datenaustausch müssen von strengen Maßnahmen zum Datenschutz begleitet werden.

Die Regierungen sollten sicherstellen, dass Polizei und Justiz so organisiert sind, sie wirksam mit dem Menschenhandel als ein schweres Verbrechen bekämpfen können. Angemessene Aus- und Weiterbildung kompetenter MitarbeiterInnen auf unterschiedlichen Ebenen ist dafür unerlässlich.

Ermittlungsmethoden, die nicht auf Aussagen der Betroffenen angewiesen sind, sollten weiterentwickelt und die Rolle von EUROPOL sollte gestärkt werden. „Nachrichtendienstlich“ orientierte Methoden dürfen jedoch nie dazu verwendet werden, eine Vernachlässigung des Schutz- und Unterstützungsbedürfnisses der Betroffenen zu rechtfertigen.

Da der Menschenhandel hohe Profite abwirft und klar mit dem Delikt der Geldwäsche in Verbindung steht, sollten die Mitgliedstaaten angemessene Maßnahmen ergreifen, um Gewinne aus dem Menschenhandel aufzuspüren, zu verfolgen und schließlich einzufrieren, sicherzustellen und zu beschlagnahmen. Beschlagnahmte Vermögenswerte sollten den vom Menschenhandel Betroffenen zugute kommen.

Da sie die Opfer eines schweren Verbrechens sind, sollten vom Menschenhandel Betroffene ein Recht auf Entschädigung von staatlicher Seite haben. Instrumente zur Verwirklichung eines solchen Anspruchs sollten geschaffen werden.

Die Korruption von RegierungsbeamtenInnen und Institutionen ist eines der immer wiederkehrenden, strukturellen Elemente des Menschenhandels. Deshalb sollten Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung ein integraler Bestandteil jeder Strategie gegen den Menschenhandel sein.

Empfehlungen

Kapitel 2 – Menschenhandel: Definition und aktueller Kontext

2.1 Zur Definition des Menschenhandels

1. Alle Mitgliedstaaten der EU sollten das UN-Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität ratifizieren und umsetzen.
2. Obwohl der Menschenhandel oft grenzüberschreitend und unter Beteiligung von Netzwerken der organisierten Kriminalität auftritt, gibt es auch Menschenhandel innerhalb von Grenzen und ohne Beteiligung der organisierten Kriminalität. Die Staaten sollten deshalb sicherstellen, dass alle Formen des Menschenhandels, unabhängig von der Überschreitung von Grenzen und der Beteiligung der organisierten Kriminalität, in angemessener Form unter Strafe gestellt werden.
3. Nach dem derzeitigen Kenntnisstand stellen Frauen und Kinder die Mehrheit der vom Menschenhandel Betroffenen dar, und dem Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung wird die relativ größte Aufmerksamkeit zuteil. Dennoch werden Frauen, Männer und Kinder auch zu anderen mit der erzwungenen Ausbeutung ihrer Arbeitskraft verbundenen Zwecken gehandelt. Die Staaten sollten sicherstellen, dass Gesetze und Maßnahmen gegen den Menschenhandel alle Formen des Handels mit Frauen, Männern und Kindern abdecken.
4. Um das Ziel dieses Berichts, nämlich die Weiterentwicklung einer umfassenden und kohärenten EU-Politik gegen den Menschenhandel, erreichen zu können, muss eine grundlegende Definition alle relevanten Aspekte berücksichtigen, besonders die Auswirkungen auf die Menschenrechte. Der Menschenhandel muss als ein komplexes Phänomen definiert werden, das den freien Willen und das Recht auf Selbstbestimmung der betroffenen Personen sowie ihre Menschenwürde verletzt. Bei Kindern sollte deren Recht auf besonderen Schutz stets das oberste Prinzip sein.
5. Unter dem Blickwinkel der Menschenrechte ist das wichtigste Ziel die Bekämpfung der Zwangsarbeit einschließlich der erzwungenen sexuellen Dienstleistungen, der Sklaverei, der sklavereiähnlichen Praktiken, der Leibeigenschaft und ähnlicher Ausprägungen der Kriminalität. Deshalb sollten die Staaten jede Form der Ausbeutung von Menschen unter Zwangsbedingungen oder unter sklavereiähnlichen Umständen angemessen unter Strafe stellen, unabhängig davon, ob das Opfer dieser Ausbeutung eine vom Menschenhandel oder vom Menschenschmuggel betroffene Person, ein/e illegale MigrantIn oder ein/e rechtmäßige/r EinwohnerIn ist.
6. Bei der Anwendung des UN-Menschenhandelsprotokolls sollten die Staaten sich stärker auf die Auswirkungen der Zwangsarbeit, der Sklaverei oder der sklavereiähnlichen Praktiken (die von Natur aus Elemente des Zwangs oder der Nötigung einschließen) konzentrieren und weniger auf die Verschleppung und die Zwangsmittel selbst, da diese eher als Vorbereitung der letztendlichen Auswirkungen zu betrachten sind. Es sind die Auswirkungen, die als Straftaten und als Verletzung der Menschenrechte verfolgt werden müssen.

2.2 Der aktuelle Kontext

7. Die Lage in der EU im Jahr 2004 bietet die Möglichkeit, Vorbeugung und Kampf gegen den Menschenhandel politisch und finanziell zu stärken. Im Hinblick auf die Finanzielle Vorausschau für 2007-2013 möchte die Sachverständigengruppe besonders den Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission sowie auch die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene dazu aufrufen, angemessene Ressourcen für die Verhinderung und Bekämpfung des Menschenhandels sowie angemessene Unterstützungsmaßnahmen für die vom Menschenhandel Betroffenen zur Verfügung zu stellen. Besondere Aufmerksamkeit sollte diesem letzteren Punkt und der angemessenen Ressourcenausstattung der in diesem Bereich arbeitenden NROs gewidmet werden. Trotz der Dringlichkeit in den neuen Mitgliedstaaten der EU tätig zu werden, sollte man auch die Herkunftsländer in Übersee beachten.
8. Statt sich nur auf die projektbezogene Finanzierung zu konzentrieren, sollte die zukünftige finanzielle Unterstützung auf die langfristige, nachhaltige Förderung von Organisationen, Strukturen und Mechanismen angelegt sein, die in den letzten Jahren erfolgreich entwickelt wurden und ihre Nützlichkeit bewiesen haben, die jedoch ohne weitere Finanzhilfen der EU nicht überleben können. Es muss also ein Gleichgewicht zwischen langfristiger, struktureller und projektbezogener Finanzierung gefunden werden, um auch neuen, innovativen Initiativen Raum zu geben.
9. In politischen Äußerungen, wie etwa Schlussfolgerungen des Rates oder Mitteilungen der Kommission, sollte deutlicher als bisher klargestellt werden, dass der Menschenhandel nicht primär ein Problem der illegalen Einwanderung darstellt, sondern als schweres Verbrechen und als Menschenrechtsverletzung behandelt werden muss. Dabei sollte das Engagement der EU für einen holistischen und integrativen, auf der Grundlage der Menschenrechte stehenden Ansatz unterstrichen werden, der vor allem darauf abzielt, die Ausbeutung von Menschen durch Zwangsarbeit oder sklavereiähnliche Bedingungen zu bekämpfen.

Kapitel 3 – Leitlinien und übergreifende Fragen

3.1 Menschenrechte als oberste Richtschnur

10. Bei der weiteren Entwicklung von Strategien und Maßnahmen gegen den Menschenhandel, sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene, sollte ein auf den Menschenrechten und auch auf den Rechten des Kindes beruhender Ansatz zum Tragen kommen. Die empfohlenen Prinzipien und Richtlinien über Menschenrechte und Menschenhandel (Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking) des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte (UNHCHR) können ein wichtiges Instrument dazu sein.
11. Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten sollten bei der Vorbereitung und beim Beschluss von Maßnahmen gegen den Menschenhandel stets die Auswirkungen auf die Menschenrechte in ihre Überlegungen einbeziehen. Es sollten Mechanismen eingerichtet werden, die diese Auswirkungen während der Durchführung von Maßnahmen überwachen.

12. Um die Wahrung der Menschenrechte sicherzustellen, sollte in enger Zusammenarbeit mit NROs, die mit vom Menschenhandel Betroffenen arbeiten, und mit Menschenrechtsinstitutionen ein „Modell zur Bewertung der Menschenrechtsfolgen“ entwickelt werden. Dieses Modell wäre dann ein Instrument zur Überwachung und Bewertung der Auswirkungen von Gesetzen gegen den Menschenhandel, Strategien und Vorgehensweisen auf die Menschenrechte der Betroffenen. Außerdem sollte ein solches Instrument garantieren, dass Maßnahmen gegen den Menschenhandel keine Situationen schaffen oder verschlimmern, die den Menschenhandel erst verursachen oder ihn erleichtern, indem Strategien und Vorgehensweisen ergriffen werden, die die Menschenrechte von Einzelnen weiter unterminieren oder verletzen. Hier geht es z. B. um den Schutz der Privatsphäre, die Freizügigkeit, das Recht, sein Heimatland zu verlassen, legal zu migrieren und ein Einkommen zu erzielen.
13. Die Kommission sollte die Initiative für eine rechtsverbindliche EU-Regelung ergreifen, die den Status der vom Menschenhandel Betroffenen regelt, um ihre Menschenrechte zu schützen. Diese Regelung sollte deutlich über die derzeitigen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten hinausgehen¹. Sie sollte Mindeststandards für die Behandlung aller vom Menschenhandel Betroffenen enthalten und gewährleisten, dass diese Zugang zu angemessenen Unterstützungsmaßnahmen haben, unabhängig von ihrer Fähigkeit oder Bereitschaft, einen Beitrag zu einem Strafprozess zu leisten oder eine Aussage zu machen. Eine solche Regelung sollte außerdem die Situation, die Rechte und die Bedürfnisse von Kindern besonders beachten, gemäß den Grundsätzen und Regelungen in den entsprechenden internationalen Abkommen.
14. Die Mitgliedstaaten sollten der Entwicklung solcher Maßnahmen gegen den Menschenhandel Vorrang einräumen, die auf die Stärkung, soziale Integration, aktive Teilnahme und Selbstorganisation der betroffenen oder gefährdeten Gruppen abzielen.

3.2 Die Notwendigkeit eines holistischen, integrativen Ansatzes

15. Um den Menschenhandel wirksam zu bekämpfen, ist ein holistischer und integrativer Ansatz, der auf dem Respekt und der Förderung der Menschenrechte beruht, unabdingbar. Ein solcher Ansatz setzt multidisziplinäre Zusammenarbeit und Koordination zwischen allen beteiligten Akteuren und Interessen voraus, einschließlich Organisationen der Zivilgesellschaft und der ArbeitnehmerInnen. Das Ziel sollte eine integrative Strategie sein, die alle Bereiche und Ebenen abdeckt, auf denen Maßnahmen ergriffen werden sollten. Zu diesem Zweck sollten die Regierungen wirksame Koordinations- und Kooperationsstrukturen auf den Ebenen der Politik und der praktischen Arbeit aufbauen.
16. Die Rolle von Akteuren aus der Zivilgesellschaft, insbesondere unabhängiger NROs, sollte stärker anerkannt werden, und zwar nicht nur aufgrund ihres Beitrags zur Unterstützung der vom Menschenhandel Betroffenen, sondern auch aufgrund ihrer Bedeutung für den Erhalt und die Stärkung demokratischer Prozesse und ihrer Überwachungs- und Lobbyfunktion bezüglich der Wahrung der Menschenrechte durch Staaten.
17. Es sollte eindeutig zwischen dem Interesse der Einwanderungspolitik an der Abschiebung illegaler ImmigrantInnen einerseits und dem Bemühen, MenschenhändlerInnen aufzuspüren und vor Gericht zu bringen sowie mögliche ZeugInnen zu schützen, ande-

¹ Siehe auch Kapitel 5.

rerseits abgewogen werden. Ohne eine klare politische Aussage zu dieser Abwägung ist ein wirksames strafrechtliches Vorgehen und ein angemessener Schutz der vom Menschenhandel Betroffenen nur schwer umzusetzen.

18. Sowohl die Betroffenen stärkende als auch repressive Strategien sind nötig, und sie sollten sich gegenseitig ergänzen. Beim Einsatz von repressiven Strategien ist dennoch besondere Vorsicht angebracht, denn diese können leicht zu unbeabsichtigten und unerwünschten Nebenwirkungen führen. Die Auswirkungen repressiver Strategien sollten deshalb bei ihrer Planung und Umsetzung mit bedacht werden. Strategien, die die Betroffenen stärken, werden dagegen noch nicht ihrem Potential entsprechend eingesetzt und sollten weiter erforscht werden.

3.3 Menschenhandel, Migration und Informalisierung der Arbeit

19. Die EU-Mitgliedstaaten sollten die Verpflichtungen einhalten, die sie beim Europäischen Gipfel von Tampere² eingegangen sind und im Haager Programm³ bekräftigt haben.
20. Die Mitgliedstaaten sollten Strategien für die legale und kontrollierte Migration entwickeln, die sich an der Nachfrage und an vorhandenen Bedürfnissen orientieren, einschließlich der Nachfrage nach ungelerten Arbeitskräften. Diese Strategien sollten geschlechtsspezifische Bedürfnisse berücksichtigen sowie transparente und umfassende Vorgehensweisen, gesetzliche und verwaltungstechnische Regelungen beinhalten, um sicherzustellen, dass die Migration zum allseitigen Nutzen von MigrantInnen, Gesellschaft und Regierungen erfolgt.
21. Die Mitgliedstaaten sollten standardisierte Richtlinien für den Umgang mit Menschenhandel und Migration entwickeln, die mindestens Folgendes berücksichtigen:
- Schutz der Rechte von MigrantInnen und Beachtung internationaler Schutzstandards für alle MigrantInnen (legal oder illegal) als Grundlage sicherer Migration. Die Staaten sollten die entsprechenden Konventionen ratifizieren und umsetzen, insbesondere die UN-Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen von 1990.
 - Ratifizierung der relevanten ILO-Standards, insbesondere der ILO-Konvention Nr. 29 über Zwangsarbeit und der ILO-Konvention Nr. 182 über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, aber auch anderer ILO-Standards zum Diskriminierungsverbot, zur Vereinigungsfreiheit, zu Inspektionen am Arbeitsplatz, zu Arbeitsvermittlungsagenturen und andere. Die steigende Informalisierung macht die ArbeitnehmerInnen verletzlich für Missbräuche. Sowohl im formellen als auch im informellen Bereich müssen Standards durchgesetzt werden.
 - Umsetzung der Standards mittels einer Kombination aus Bildung und Information, freiwilligen Selbstverpflichtungen und staatlichen Durchsetzungsmaßnahmen.
 - Sensibilisierung der für die Arbeitspolitik Verantwortlichen, einschließlich der PolitikerInnen, ArbeitgeberInnen, Gewerkschaften und InspektorInnen, für

² Europäischer Rat von Tampere, 15. und 16. Oktober 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, besonders die Schlussfolgerungen Nr. 3, 22, 23, 26 und 48. (http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_de.htm)

³ „Haager Programm“ als Annex der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats in Brüssel, 4. und 5. November 2004. Ratsdokument 14292/04 CONCL 3.

Standards am Arbeitsplatz und ihren Zusammenhang mit dem Menschenhandel.

- Durchsetzung von Standards durch Inspektionen am Arbeitsplatz und, wenn nötig, durch verwaltungstechnische oder strafrechtliche Sanktionen.
- Mindeststandards der Vereinigungsfreiheit. Staaten, ArbeitgeberInnen, Gewerkschaften und andere Akteure sollten besonders die Bildung von ArbeitnehmerInnenorganisationen fördern. Sowohl die formelle Organisation über Gewerkschaften als auch informelle Formen der Organisation sollten entwickelt werden. Dazu gehört auch die Förderung der Selbstorganisation der vom Menschenhandel Betroffenen.
- Durchsetzung von Antidiskriminierungsstandards.

22. Die EU sollte weiter an der Umsetzung derjenigen Punkte in den Agenden von Thessaloniki, Tampere und Den Haag arbeiten, die auf die Förderung einer regulären und kontrollierten Migration abzielen. Sowohl die Bedürfnisse der Länder, aus denen Menschen auswandern möchten, als auch die Anforderungen der Länder, in die Menschen einwandern möchten, sollten berücksichtigt werden. Legale Migration und die Integration von MigrantInnen sollten ermöglicht und die Rechte der MigrantInnen geschützt werden, während gleichzeitig die tiefergehenden Gründe für die Migration behandelt werden sollten. Die angewendeten Strategien sollten offen und für alle transparent sein und die folgenden Punkte berücksichtigen:

- Regelungen für Reise-/Arbeitsvermittlungs-/Au-pair-Agenturen,
- Regelungen, die das Zurückhalten oder den Besitz anderer als der eigenen Pässe, Visa, Arbeitserlaubnisse oder anderer Dokumente unter Strafe stellen,
- Arbeitserlaubnisse und Visa, sollten nicht an einen konkreten Arbeitgeber oder an eine Art der Beschäftigung gebunden sein,
- Information über sichere Möglichkeiten der Migration und Verfahren.

23. Frauen sind vom Menschenhandel stärker bedroht, da viele der Bereiche in denen traditionell Frauen arbeiten, etwa der Sex-Sektor⁴ oder die Hausarbeit, weniger stark reguliert sind und leicht von MenschenhändlerInnen unterwandert werden können. Frauen haben außerdem weniger Zugang zu Informationen über Migrationsmöglichkeiten und weniger etablierte Migrationsrouten und -netzwerke. Eine Migrationspolitik, die geschlechtsspezifische Fragen berücksichtigt, muss diese Ungleichheiten behandeln. Dies wirft die Frage auf, in welchem Umfang kaum beachtete informelle Arbeitsbereiche (etwa die Hausarbeit, Au-pair und Ähnliches sowie der Sex-Sektor) im Rahmen der Migrations- oder Arbeitspolitik geregelt werden sollten⁵.

3.4 Besondere Lage, Rechte und Bedürfnisse von Kindern

⁴ Die Bezeichnung „Sex-Sektor“ stammt aus: Leam Lim, L. (Hrsg.): *The Sex Sector. The Economic Bases of Prostitution in Southeast Asia*, ILO, Genf, 1998. Hier wird Prostitution als „das Anbieten sexueller Dienstleistungen gegen Bezahlung oder materiellen Gewinn“ (eigene Übersetzung) definiert.

⁵ Hier muss darauf hingewiesen werden, dass die Antworten auf diese Frage, besonders bezüglich des Sex-Sektors, auch innerhalb der Sachverständigengruppe weit auseinander gehen. Die Frage wird deshalb unabhängig von unterschiedlichen Meinungen über die Legalisierung des Sex-Sektors aufgeworfen.

24. Entsprechend der UN-Konvention über die Rechte des Kindes (UNCRC) und des UN-Protokolls gegen den Menschenhandel
- sollte in der Gesetzgebung der EU und ihrer Mitgliedstaaten sowie bei deren Umsetzung die Definition eines „Kindes“ als einer Person mit einem Lebensalter von unter 18 Jahren anerkannt werden.
 - sollte der Begriff „Ausbeutung“ aus dem UN-Protokoll im Licht der UNCRC und der ILO-Konvention 182 über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit definiert werden und mindestens Folgendes umfassen: alle Arten der sexuellen Ausbeutung und des sexuellen Missbrauchs, wirtschaftliche Ausbeutung, den Einsatz von Kindern für illegale Aktivitäten, jede Art von Arbeit, die wahrscheinlich gefährlich ist, mit der Bildung des Kindes nicht vereinbar ist, seiner Gesundheit oder seiner physischen, intellektuellen, geistigen, moralischen oder sozialen Entwicklung schadet, illegale Adoption, die Entnahme von Organen.
 - sollte das Anwerben, Transportieren, Weitergeben, Beherbergen oder Annehmen eines Kindes zum Zweck der Ausbeutung als „Kinderhandel“ definiert werden, gleichgültig, ob dabei Staatsgrenzen überschritten werden oder ob organisierte kriminelle Gruppen beteiligt sind.
25. Bei der weiteren Entwicklung von Strategien und Maßnahmen gegen den Menschenhandel, sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene, sollte ein auf den Rechten des Kindes beruhender Ansatz zum Tragen kommen.
26. Alle Maßnahmen, die bezüglich vom Menschenhandel betroffener Kinder ergriffen werden, sollten auf den Grundsätzen der UNCRC beruhen, insbesondere auf:
- dem Grundsatz vom „Wohl des Kindes“: Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, sollte ihr Wohl vorrangig berücksichtigt werden. Alle Überlegungen bezüglich der Einwanderungspolitik oder der Verbrechensbekämpfung sollten zweitrangig sein. Vom Menschenhandel betroffene Kinder dürfen nicht kriminalisiert werden.
 - dem Recht auf Berücksichtigung des Kindeswillens: Die Meinung der betroffenen Kinder sollte in allen sie berührenden Angelegenheiten gehört und gemäß ihres Alters und ihrer Reife angemessen berücksichtigt werden.
 - dem Diskriminierungsverbot: Vom Menschenhandel betroffene Kinder sollten zuerst und vorrangig als Kinder behandelt werden, Überlegungen bezüglich ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres sonstigen Status sollten zweitrangig sein.
27. Strategien und Maßnahmen bezüglich des Kinderhandels sollten einen holistischen und integrativen Ansatz verwenden, der die wirksame Umsetzung unterschiedlicher Aufgaben der Akteure sowie die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Institutionen fördert. Die unterschiedlichen Aspekte des Problems und ihre gegenseitige Wechselwirkung sollten berücksichtigt werden, wie etwa unterschiedliche Formen der Ausbeutung, Phasen des Menschenhandelszyklus, Stufen der Intervention usw.
28. Die EU sollte dem Kinderhandel außerhalb Europas (z. B. Kindersoldaten, Kinderarbeiter in der Landwirtschaft und im Haushalt) in ihren Programmen und Strategien zur Entwicklungszusammenarbeit besondere Aufmerksamkeit schenken und die entsprechenden Ressourcen zuweisen.
29. Die EU sollte Maßnahmen finanziell fördern, die sich speziell mit der Bekämpfung des Kinderhandels sowohl innerhalb der Union als auch in den EU-Außenbeziehungen beschäftigen.

3.5.1 Nationale Weiterleitungsmechanismen (NRMs) und ein institutioneller Rahmen gegen den Menschenhandel⁶

30. Die Mitgliedstaaten sollten nationale Weiterleitungsmechanismen (National Referral Mechanisms, NRMs) aufbauen, um eine angemessene Identifizierung und Weiterleitung der vom Menschenhandel Betroffenen, einschließlich der betroffenen Kinder, sicherzustellen und zu garantieren, dass sie angemessene Hilfe erhalten und dass ihre Menschenrechte geschützt werden. Ein NRM sollte Folgendes umfassen:
- Richtlinien zur Identifizierung und Behandlung der vom Menschenhandel Betroffenen, einschließlich spezieller Richtlinien und Maßnahmen zur Behandlung von Kindern, um sicherzustellen, dass sie entsprechend ihrer Bedürfnisse und Rechte angemessene Hilfe erhalten,
 - ein System zur Weiterleitung der Betroffenen an spezialisierte Institutionen, die Hilfe und Unterstützung anbieten,
 - die Einrichtung verbindlicher Abläufe, um die Hilfe für die Betroffenen mit den Ermittlungsbemühungen und der Verfolgung des Verbrechens in Einklang zu bringen.
31. Die Mitgliedstaaten sollten zusammen mit einem NRM auch eine nationale Koordinierungsstelle bei der Regierung einrichten, die aus einem nationalen Regierungskordinator und einem multisektoralen und multidisziplinären runden Tisch besteht, um nationale Aktionsprogramme und Strategien zu entwickeln, zu koordinieren, zu überwachen und zu bewerten. Eine der Aufgaben des runden Tisches sollte darin bestehen, ein schnelles und unkompliziertes Verfahren zur Behandlung von Einzelbeschwerden bezüglich der angemessenen Identifizierung und Unterstützung von Betroffenen zu entwickeln.
32. Die Mitgliedstaaten und die EU sollten eine angemessene und nachhaltige Finanzierung für Akteure der Zivilgesellschaft sicherstellen, besonders für NROs, die vom Menschenhandel Betroffene unterstützen sowie ihre Menschenrechte vertreten und verteidigen.

3.5.2 Einrichtung eines Europäischen Netzwerkes gegen den Menschenhandel

33. Um die Kooperation, den Kontakt und den Informationsaustausch sowie die Entwicklung, Überwachung und Bewertung von Strategien gegen den Menschenhandel auf europäischer Ebene zu erleichtern, sollte ein Europäisches Netzwerk gegen den Menschenhandel eingerichtet werden. Dieses Netzwerk sollte auf vorhandenen nationalen Strukturen, insbesondere den NRMs, aufbauen und aus nationalen Kontaktpunkten, die von jedem Mitgliedstaat bestimmt werden, sowie aus einem Kontaktpunkt der Europäischen Kommission bestehen. Es sollte sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Stellen einschließen und sich mit den Themen der Prävention, der Hilfe für die

⁶ Weitere Informationen im „Explanatory Paper 5“.

Betroffenen, der Durchsetzung geltenden Rechts und der Zusammenarbeit mit Polizei und Justiz befassen.

3.6 Mechanismen zur Behandlung von Einzelbeschwerden

34. Um einen auf Menschenrechten beruhenden Ansatz als Bestandteil von Strategien gegen den Menschenhandel aufzunehmen, wird die Einrichtung eines Verfahrens zur Behandlung von Einzelbeschwerden empfohlen. Um die Verantwortlichkeit der Staaten für ihre Handlungen und eine Wiedergutmachung für Einzelpersonen zu gewährleisten, ist es von großer Bedeutung, dass Einzelne und Organisationen, die Betroffene vertreten, Verstöße von Staaten gegen den völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz oder Verstöße gegen einzelne Rechtsansprüche an offizieller Stelle vorbringen können.

3.7.1 Datenerhebung: Nationale Berichterstatter oder ähnliche Verfahren

35. Die Mitgliedstaaten sollten eine zentrale Stelle einrichten, wo Informationen aus unterschiedlichen Quellen und von unterschiedlichen Akteuren systematisch gesammelt und analysiert werden. Diese Stelle könnte ein nationaler Berichterstatter o. Ä. sein. Das angewendete Verfahren sollte die folgenden Anforderungen erfüllen:

- Hauptaufgabe: Sammeln von Daten über den Menschenhandel im weitesten Sinne, einschließlich der Überwachung der Auswirkungen nationaler Maßnahmen.
- Unabhängiger Status.
- Klarer Auftrag und angemessene Kompetenzen, damit die Daten aller beteiligten Institutionen zugänglich sind bzw. aktiv gesammelt werden können, einschließlich der Daten polizeilicher Stellen, und damit von NROs aktiv Informationen eingeholt werden können. Das Mandat zur Datenerhebung sollte klar von ausführenden, operationellen oder zu Koordination von Strategien dienenden Aufgaben getrennt sein. Diese Aufgaben sollten von anderen Stellen erfüllt werden.
- Die Kompetenz, der Regierung und/oder dem Parlament direkt zu berichten und Empfehlungen zur Entwicklung nationaler Strategien und Aktionspläne abzugeben, ohne jedoch selbst Entscheidungen zu treffen.

36. Sobald nationale Stellen zur Datenerhebung eingerichtet sind, sollte die EU eine solche Stelle auch auf Unionsebene einrichten, die die auf nationaler Ebene gesammelten Daten zusammenbringt, Lücken und Probleme aufspürt und der Kommission und dem Rat Empfehlungen zur Behandlung dieser Probleme erteilt. Auch eine solche europäische Stelle sollte für die Mitarbeit der NROs offen sein.

37. Damit die nationalen Daten vergleichbar sind, sollten gemeinsame Richtlinien für die Datenerhebung entwickelt werden, die sowohl die Art der Daten als auch die verwendeten Methoden regeln.

3.7.2 Datenaustausch

38. Besonders für den Austausch personenbezogener oder sonstiger sensibler Daten sollten im Vorhinein festgelegte Richtlinien gelten, die den Informationsfluss zwischen den verschiedenen Stellen entsprechend der geltenden rechtlichen Bedingungen regeln.
39. Im Hinblick auf die Erweiterung der EU und die angestrebte stärkere Verbreitung und Synchronisation von Daten im Rahmen des Dubliner Übereinkommens sollte beachtet werden, dass ein erhöhtes Risiko des Datenmissbrauchs besteht und dass vom Menschenhandel betroffene Personen dadurch gefährdet sind. Es muss sichergestellt werden, dass jede gesteigerte Kooperation beim Datenaustausch von strengen Datenschutzregelungen begleitet wird, einschließlich einer Bewertung der tatsächlichen und praktischen Möglichkeit, solche Regelungen auch umzusetzen.

3.7.3 Gleichgewicht zwischen Datenschutz, Menschenrechtsfragen und der Durchsetzung des geltenden Rechts

40. Um die Daten vom Menschenhandel betroffener Personen angemessen zu schützen, wird empfohlen:
- den Grundsatz zu befolgen, dass Daten nur dann erhoben, verwendet und ausgetauscht werden sollten, wenn dies notwendig ist, wobei die Notwendigkeit zunächst nachgewiesen werden muss,
 - spezifische, verpflichtende Datenschutzregeln für vom Menschenhandel Betroffene zu beschließen, die den Gebrauch der Daten sowohl im Zielland als auch im Kontakt mit dem Herkunftsland regeln,
 - vor dem Austausch von personenbezogenen Daten sicherzustellen, dass das betreffende Herkunftsland ein angemessenes Datenschutzniveau bietet,
 - sicherzustellen, dass Personen, die bei ihrer Arbeit Zugang zu personenbezogenen Daten haben, durch eine Vertraulichkeitsverpflichtung gebunden sind,
 - den unberechtigten Gebrauch von Daten, den Bruch der Vertraulichkeit u. Ä. als Straftat zu verfolgen,
 - Vertraulichkeitsvermerke zu verwenden, um die Gefahr eines Bekanntwerdens von Daten Betroffener zu minimieren,
 - in Kooperationsvereinbarungen zwischen Polizei- und Justizstellen sowie mit Beratungsstellen und autorisierten NROs Regelungen aufzunehmen, die sicherstellen, dass die Identität und andere personenbezogene Daten einer vom Menschenhandel betroffenen Person nicht ohne die Zustimmung dieser Person oder ohne eine anderweitige angemessene Berechtigung weitergegeben werden,
 - wo sie nicht bereits existieren, Regelungen zu beschließen, die die Vertraulichkeit in der Beziehung zwischen KlientIn und BeraterIn sichern (Dies betrifft Personen, die bei ihrer Arbeit vertrauliche Informationen erhalten, wie etwa SozialarbeiterInnen, medizinisches Personal, ÄrztInnen usw.) und Berate-

rInnen vor der Verpflichtung schützen, Informationen gegen den Willen oder ohne die Zustimmung der/des Betroffenen an Dritte weiterzugeben.

41. Beim Aufbau des neuen SIS II-Systems oder anderer Systeme zum Informationsaustausch und beim Umgang mit Informationen aus neuen Mitgliedstaaten sollte eine Regelung geschaffen werden, die vermutlich und tatsächlich vom Menschenhandel betroffene Personen ausdrücklich aus dem SIS oder anderen Datenbanken ausschließt. Mindestens jedoch sollte das Schengener Abkommen die Mitgliedstaaten ausdrücklich verpflichten, auf Anfrage einer vom Menschenhandel betroffenen Person Bescheid zu geben, ob ihre/seine Daten im SIS gespeichert sind, um so den Betroffenen wenigstens etwas Kontrolle über ihre Daten zurückzugeben.
42. Beim Kontakt mit den Medien sollten die folgenden Grundsätze beachtet werden: Daten wie der Name, die persönliche Geschichte, Fotografien oder andere Details, die die Identifizierung der betroffenen Person erlauben, dürfen nicht veröffentlicht werden. Es sollte jede Berichterstattung vermieden werden, die die Betroffenen gefährdet.

Kapitel 4 – Prävention

4.1 Grundlegende Ursachen des Menschenhandels

43. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten ihre Strategien überprüfen und verändern, die Menschen in die irreguläre und unsichere Arbeitsmigration treiben. Dieser Prozess sollte eine Untersuchung der Auswirkungen repressiver oder diskriminierender Gesetzgebung in den Bereichen Staatsbürgerschaft, Migration und Arbeitsmigration, besonders der Auswirkungen auf Frauen, beinhalten. Der Ausschluss von grundlegenden Rechten und Schutzansprüchen in gerade den Sektoren, wo vor allem Frauen arbeiten, ist diskriminierend.
44. Die Mitgliedstaaten sollten die UN-Konvention zum Schutz der Rechte der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen ratifizieren und umsetzen, um die grundlegenden Menschenrechte von MigrantInnen zu schützen. Außerdem sollten auf der Grundlage dieser internationalen Standards nationale Programme aufgelegt werden, die geschlechtsspezifische Probleme berücksichtigen.
45. Die Mitgliedstaaten sollten in Betracht ziehen, die Möglichkeiten der legalen, gewinnbringenden und nicht ausbeutenden Arbeitsmigration für ArbeitnehmerInnen mit einer großen Bandbreite von Qualifikationen zu verbessern. Außerdem sollten die Regelungen und Überwachungsmechanismen zum Schutz der Rechte von ArbeitsmigrantInnen gestärkt werden.
46. Die Vorbeugung gegen den Menschenhandel und seine gesetzliche und gerichtliche Verfolgung sollte in alle relevanten Kooperationsprogramme der EU und ihrer Mitgliedstaaten mit Herkunftsländern und potentiellen Herkunftsländern aufgenommen werden. Vorrangiges Ziel sollte die Bekämpfung der Ursachen in Herkunfts- und Zielländern sein. Die Bewertung der Folgen sollte ein integraler Bestandteil aller Programme sein, um negative Effekte zu vermeiden.
47. Da der Menschenhandel oft mit Armut und geringem Entwicklungsniveau in den Herkunftsländern in Beziehung steht, sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten keine Sanktionen, wie etwa eine Verringerung der Entwicklungshilfe, ergreifen. Es sollten auch keine Vorbedingungen in Kooperationsvereinbarungen aufgenommen werden, denn solche Maßnahmen könnten die Ursachen des Menschenhandels noch verschärfen.

Stattdessen sollte ein eher positiver Ansatz der Zusammenarbeit mit den Ländern der dritten Welt gewählt werden, um die Ursachen zu bekämpfen, in den Aufbau von Fähigkeiten zu investieren und ein Bewusstsein für sichere Formen der Migration zu entwickeln.

48. Die finanzielle Unterstützung der EU und ihrer Mitgliedstaaten für die NROs sollte erhöht werden, um deren langfristige und wirksame Ergänzung öffentlicher Strategien zur Vorbeugung gegen den Menschenhandel zu sichern.
49. In bereits laufenden Programmen wie DAPHNE und AGIS sollten Finanzmittel für Forschung und Pilotprojekte über die Auswirkungen der Nachfrage auf den Menschenhandel (besonders im Bereich der Hausarbeit und der sexuellen Dienstleistungen) und zur Förderung und Umsetzung einer Sexual- und Menschenrechtserziehung für Kinder und Jugendliche in den Mitgliedstaaten, die auch geschlechtsspezifische Probleme berücksichtigt, bereitgestellt werden.
50. Die Mitgliedstaaten sollten die Verletzlichkeit ihrer BürgerInnen verringern, indem sie:
 - sicherstellen, dass angemessene, ordnungsgemäße Dokumente zum Nachweis von Geburt, Staatsbürgerschaft und Heirat für alle Menschen verfügbar und erhältlich sind,
 - die Gewalt gegen und Diskriminierung von Frauen bekämpfen, z. B. durch die Sensibilisierung für geschlechtsspezifische Probleme und die Förderung einer gleichwertigen, respektvollen Beziehung zwischen den Geschlechtern,
 - Frauen den gleichberechtigten Zugang zu wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen und die Verfügung darüber garantieren, einschließlich der Förderung flexibler Finanzierungsformen und des Zugangs zu Krediten, auch zu niedrigverzinsten Mikrokrediten für sozial gefährdete Frauen,
 - alle Formen der Diskriminierung von Minderheiten bekämpfen, und dabei auch Programme entwickeln, die Möglichkeiten des Einkommenserwerbs, grundlegende Bildung und Alphabetisierung anbieten und Hindernisse für selbständiges Unternehmertum abbauen.
51. Sowohl Herkunfts- als auch Zielländer, die vom Menschenhandel und besonders vom Kinderhandel tangiert sind, sollten sicherstellen, dass den Ursachen des Handels mit Kindern besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird, z.B. dem mangelnden Zugang zu Schulbildung, der Vernachlässigung von Kindern durch ihre Familien, ihren Lebensbedingungen usw.⁷
52. Da die organisierte Kriminalität besonders in Gebieten mit schwacher öffentlicher und sozialer Infrastruktur an Einfluss gewinnt, sollten Maßnahmen gegen den Menschenhandel darauf abzielen, die lokale und nationale Leistungsfähigkeit und demokratische Institutionen aufzubauen. Allgemeine Maßnahmen zur lokalen und nationalen Kompetenzförderung, zum Aufbau demokratischer Institutionen und zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit sind wichtige Vorbeugungsmaßnahmen und sollten Teil jeder umfassenden Strategie gegen den Menschenhandel sein.

4.2 Forschung und Auswertung

⁷ Eine nähere Betrachtung der Ursachen des Kinderhandels findet sich in Kapitel 4.7.

53. Die Forschung zum Menschenhandel sollte:

- nicht statisch ausgelegt sein, um Veränderungen in den Trends und Mustern des Menschenhandels aufspüren und untersuchen zu können⁸. Regelmäßige Überprüfungen und Bewertungen der Lage und der Maßnahmen gegen den Menschenhandel sollten ein integraler Bestandteil der Forschungsprogramme sein, damit die Gegenmaßnahmen veränderten Bedingungen angepasst werden können.
- auf das Erstellen konkreter Empfehlungen ausgerichtet sein, um den Menschenhandel zu bekämpfen und angemessene Schutz- und Hilfsmaßnahmen für die Betroffenen einzurichten.
- den Schutz vertraulicher und personenbezogener Daten und Informationen respektieren.
- auch Elemente bezogen auf die Aufklärung einbeziehen (Beteiligung und Aktivitäten krimineller Gruppen), sozioökonomische Profile der TäterInnen, der Betroffenen und ihrer Herkunftsgesellschaften, Hauptursachen des Menschenhandels und die Folgen für die betroffenen Einzelpersonen sowie für die tangierten Länder.
- getrennte Daten über Frauen, Männer und Kinder, die Opfer von Menschenhandels geworden sind, erheben.
- auf der Definition der UN-Konvention gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Palermo-Protokoll) beruhen, um die systematische Einschätzung des Phänomens und den Datenvergleich zu erleichtern.

54. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten Bedingungen, einschließlich der notwendigen Strukturen, schaffen, die eine systematische jährliche Einschätzung der Muster und Trends sowie des Umfangs des Menschenhandels in jedem betroffenen Land ermöglichen und auf einer transparenten, einheitlichen Methode beruhen. Die Berichte sollten öffentlich gemacht werden und als Richtlinien für die Unterstützung durch die EU dienen⁹.

55. Die EU sollte systematisch Maßnahmen und Programme auf EU-, internationaler und nationaler Ebene prüfen und bewerten, um ihre angestrebten und tatsächlichen Auswirkungen festzustellen und ihre Wirksamkeit zu verbessern¹⁰. Alle Projekte und Programme gegen den Menschenhandel, die EG-Mittel erhalten, sollten zur Evaluierung verpflichtet sein, und es sollten ihnen entsprechende Evaluierungsmethoden zugänglich gemacht werden.

56. Eine Website mit aktuellen Überblicksinformationen aus der Forschung über den Menschenhandel in EU-Ländern sollte aufgebaut werden, um Ergebnisse, neu entwickelte Instrumente usw. verschiedenen privaten und öffentlichen Nutzern in Organisationen und Institutionen zugänglich zu machen.

57. In den wichtigsten Herkunftsländern sollte stärker erforscht werden, welche Risiken Betroffene erwarten, die freiwillig oder nach einer Abschiebung in ihr Heimatland zu-

⁸ Vgl. IOM, *The Changing Patterns and Trends of Trafficking in Persons in the Balkan Region*, Genf, 2004.

⁹ Vgl. auch Kapitel 3.8.1.

¹⁰ UNHCHR, Prinzipien und Richtlinien über Menschenrechte und Menschenhandel, Richtlinie Nr. 3: „Überwachung und Bewertung der Beziehung zwischen den Zielen von Gesetzen, Strategien und Maßnahmen gegen den Menschenhandel und ihren tatsächlichen Auswirkungen. Insbesondere ist sicherzustellen, dass zwischen solchen Maßnahmen, die den Menschenhandel tatsächlich verringern, und solchen, die das Problem möglicherweise nur von einer Gruppe auf eine andere verlagern, unterschieden wird.“ (Eigene Übersetzung.)

rückkehren, was die Ursachen für den Menschenhandel sind und welche Verbindungen zwischen Menschenhandel, Armut und Ausbeutung bestehen. Diese Verbindungen sollten veröffentlicht werden, um europäische Entwicklungshilfeeinrichtungen zu ermutigen, die entsprechenden Probleme ernsthaft angehen zu können. Gleichzeitig sollten die EU-Länder, besonders die Zielländer des Menschenhandels, erforschen, wie der Menschenhandel im eigenen Land funktioniert und was die Anreize sind, die ihn befördern.

58. Besonders auf folgenden Gebieten sollte weiter geforscht werden:

- Menschenhandel und Zwangsarbeit in anderen Bereichen als der Sex-Industrie
- Auswirkungen von Gegenmaßnahmen im Allgemeinen und auf die Menschenrechte der vom Menschenhandel Betroffenen, der MigrantInnen und anderer Gruppen, auf die bestimmte Maßnahmen einen besonderen Einfluss haben könnten
- die Beziehung zwischen der Steuerung der Migration und dem Ausmaß des Menschenhandels, der Einfluss der Nachfrage und die Rolle von ArbeitgeberInnen und KundInnen, einschließlich ihrer Profile, ihres Sensibilisierungsniveaus und ihrer Beteiligung am Markt, der Einfluss von Standards über Arbeitsbedingungen, von Gewerkschaften und Veränderungen des Arbeitsmarktes sowie der Einfluss der Nachfrage nach bestimmten Leistungen, einschließlich sexueller Dienstleistungen und Hausarbeit. Entsprechende Ergebnisse, auch konkrete Empfehlungen, sollten den betroffenen Regierungen mitgeteilt werden, damit diese sie einsetzen können, um durch konkrete Maßnahmen die Nachfrage zu verringern.
- wirksame Maßnahmen zur Strafverfolgung.

59. Sowohl quantitative als auch qualitative Forschung, die sich mit Kindern beschäftigt, sollte umgesetzt werden und die verschiedenen Faktoren, die die Risiken für Kinder beeinflussen sowie die unterschiedlichen Formen von Ausbeutung, unter denen sie leiden (z.B. sexuelle Ausbeutung, Ausbeutung der Arbeitskraft, illegale Adoption, Organentnahme) untersuchen.

60. Das Europäische Hochschulinstitut und andere Bildungseinrichtungen, die zum Zweck der Nutzung durch die EU geschaffen wurden oder von ihr abhängen, sollten beginnen, systematisch Menschenhandelsfragen in der EU zu untersuchen und darüber zu unterrichten.

4.3 Sensibilisierung

61. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten die Entwicklung internationaler Netzwerke fördern, die alle relevanten Akteure umfassen, um Informationen über den Menschenhandel auszutauschen, best practice weiterzugeben und gemeinsame Strategien und Partnerschaften zu entwickeln.

62. Sensibilisierungsmaßnahmen sollten:

- exakt auf genau bestimmte Zielgruppen zugeschnitten sein,
- eine Kombination verschiedener Methoden und Aktivitäten einsetzen, um die gesamte Kette des Menschenhandels abzudecken: Vorbeugung, Identifizierung

der Betroffenen, Verfolgung der MenschenhändlerInnen, Unterstützung und Schutz der Betroffenen, Rückkehr und soziale Integration der Betroffenen.

63. Sensibilisierungsmaßnahmen in Herkunftsländern sollten Folgendes umfassen:

- Informationen über sichere Migration und über vorhandene Möglichkeiten der Arbeitsmigration, einschließlich Informationen über relevante Gesetze und Vorgehensweisen in den Zielländern, Rechte von MigrantInnen und Möglichkeiten, bei Problemen Hilfe zu finden. Diese Informationen sollten in den Sprachen der Herkunftsländer verfügbar sein und in den Konsular- und Visa-Abteilungen der diplomatischen Vertretungen aushängen oder ausliegen. Kopien sollten allen schriftlich bearbeiteten Anträgen auf ein Visum beigelegt werden.
- Spezielle Maßnahmen, um Kindern und Jugendlichen die Risiken des Menschenhandels bewusst zu machen. Diese Maßnahmen sollten ein integraler Bestandteil einer Bildung sein, die außerdem die Gleichheit von Mann und Frau fördert und auf Menschenrechte, Stärkung der eigenen Fähigkeiten und Würde ausgerichtet ist.

64. Andere Maßnahmen in den Herkunfts- und auch Zielländern könnten Folgendes umfassen:

- Einrichtung von Telefon-Hotlines in den Herkunfts-, Durchgangs- und Zielländern, die als unabhängige Quelle zur Information und Beratung für potentielle MigrantInnen, als Hilfe beim ersten Kontakt mit vom Menschenhandel Betroffenen und als Werkzeug zur anonymen Anzeige von Fällen von Menschenhandel dienen könnten. Diese Hotlines müssten auch auf Probleme von Kindern spezialisierte MitarbeiterInnen haben.
- Speziell auf VertreterInnen der Medien zugeschnittene Maßnahmen, um eine angemessene Berichterstattung über das Thema zu fördern, die keine Stereotypen verstärkt und die Privatsphäre und Sicherheit der Betroffenen respektiert.
- Speziell auf die wichtigsten VertreterInnen des Marktes, also ArbeitgeberInnen, KundInnen (einschließlich KundInnen sexueller Dienstleistungen), KollegInnen und Gewerkschaften, zugeschnittene Maßnahmen, um die Nachfrage nach unfreien Diensten bzw. Arbeitsleistungen zu reduzieren; um Null-Toleranz gegenüber allen Formen des Menschenhandels und der damit verbundenen Missbräuche zu fördern; um über mögliche Gegenmaßnahmen zu informieren, die diese Akteure selbst ergreifen können, einschließlich der korrekten Weiterleitung (möglicherweise) betroffener Personen, und um die Fähigkeit der Betroffenen selbst zu fördern, sich zu organisieren und ihre Rechte einzufordern.
- Aufnahme von Sensibilisierungsmaßnahmen in alle Ausbildungsmodule gegen den Menschenhandel, die dazu dienen, die Fähigkeiten von betroffenen Institutionen aufzubauen, etwa bei StaatsanwältInnen, RichterInnen, PolizeibeamtInnen, GrenzschützerInnen, AusländerpolizistInnen, ArbeitsinspektorInnen, NROs und SozialarbeiterInnen¹¹.

¹¹ Vgl. Kapitel 4.5.

4.4 Aus- und Weiterbildung

65. In alle nationalen Aktionsprogramme gegen den Menschenhandel sollten Aus- oder Weiterbildungsmaßnahmen integriert sein. Außerdem sollten regionale und europäische Weiterbildungsmodulare entwickelt und in die normalen Lehrpläne aller relevanten Akteure integriert werden.
66. Die Weiterbildung sollte sich an eine große Bandbreite von Akteuren richten und von unterschiedlichen Institutionen angeboten werden. Alle Bildungsmodulare sollten einen allgemeinen und einen spezifisch zielgruppenorientierten Teil umfassen. Eine Beteiligung vieler Akteure ist unerlässlich für einen koordinierten, multidisziplinären Ansatz. Alle Weiterbildungsmaßnahmen sollten von multidisziplinären Teams erteilt werden, an denen besonders auch die NROs beteiligt sein sollten.
67. Alle Bildungsmaßnahmen zum Thema Menschenhandel sollten allgemeine Definitionen von Begriffen wie „Menschenhandel“, „vom Menschenhandel Betroffene“, „Menschenhändler“ oder „Ausbeutung“ vermitteln und den Unterschied zwischen Prostitution und Menschenhandel sowie zwischen Menschenhandel, Menschen schmuggel/Schleusung und irregulärer Migration klären. In den Grundzügen erklärt werden sollten auch der Ablauf des Menschenhandels, die Vorgehensweise der MenschenhändlerInnen, die Kontrolle über die Betroffenen und ihre Ausbeutung, die Arbeitsbedingungen sowie die psychologischen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen für die Betroffenen. Die Bildungsmaßnahmen sollten auf dem Respekt der Menschenrechte beruhen.
68. Bildungsmaßnahmen für MitarbeiterInnen der Polizei und des Justizwesens sollten außerdem die folgenden Zielgruppen ansprechen:
- Polizei- und JustizmitarbeiterInnen sowohl auf weniger spezialisiertem Niveau (BeamtenInnen im Einsatz bei Kriminal- und Verkehrspolizei, beim Schutz der öffentlichen Ordnung, Ausländer- und Grenzpolizei usw.) als auch auf Spezialistenniveau (Spezialeinheiten gegen den Menschenhandel und ErmittlerInnen, die besonders mit diesem Tatbestand in Verbindung kommen, einschließlich der StaatsanwältInnen, wo angemessen),
 - ArbeitsinspektorInnen,
 - KonsularmitarbeiterInnen,
 - RichterInnen, StaatsanwältInnen und AnwältInnen,
 - internationale militärische und Polizeieinheiten und im Sicherheitsbereich eingesetzte zivile VertragnehmerInnen.
69. Aufgrund der besonderen Bedürfnisse von Kindern sollte es spezielle Bildungsmaßnahmen für alle Polizei- und JustizmitarbeiterInnen, GrenzschützerInnen sowie andere MitarbeiterInnen und NROs geben, die mit vom Menschenhandel betroffenen Kindern arbeiten.

4.5 Administrative Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels

70. Die Mitgliedstaaten sollten die Einführung eines breiten Spektrums administrativer Maßnahmen an den Grenzen und in den beiderseitigen grenznahen Regionen fördern,

die die Menschen- und Grundrechte der Betroffenen einschließlich der Freizügigkeit achten.

71. Interinstitutionelle Koordinationsteams (unter Beteiligung von polizeilichen Stellen, Arbeitsmarktinstitutionen/Inspektoren, Einwanderungsbehörden, Ministeriums- und Botschaftsmitarbeitern und NROs) sollten daran mitarbeiten, administrative Kontrollmaßnahmen sowohl in der Planung als auch in der Durchführung zu koordinieren und umzusetzen. Sie sollten den Austausch von Informationen zwischen allen Beteiligten auf regionalem und nationalem Niveau erleichtern, insbesondere zwischen Polizei und Institutionen des Arbeitsmarkts (in enger Koordination mit den Nationalen Verweismechanismen), aber auch den Austausch auf internationalem Niveau (zwischen Herkunfts- und Zielländern)¹².
72. Die Mitgliedstaaten sollten Regelungen treffen, um jene private Agenturen zu kontrollieren, die oft im Zusammenhang mit Menschenhandel in Erscheinung treten.¹³ Um die Agenturen, die sich außerhalb der Legalität bewegen, schnell zu erkennen, sollte es ein System der Lizenzierung und Überwachung geben. Dabei sollten innovative Maßnahmen, etwa systematische Bewertungsverfahren zum Einsatz kommen. Der private Sektor (private Arbeitsvermittlungen und ihre Geschäftspartner, auch einzelne Handelsagenturen) sollte zur Zusammenarbeit mit der Polizei verpflichtet sein und zur Einführung von Selbstkontrollen (Verhaltensregeln) ermutigt werden. Administrative Maßnahmen sollten weiterhin zur Überwachung und Durchsetzung von angemessenen Arbeitsbedingungen eingesetzt werden, gestützt auf Bildungsmaßnahmen für die relevanten Akteure und auf die Strafverfolgung.
73. Die Mitgliedstaaten sollten eine proaktive Regulierung und Überwachung besonders betroffener Sektoren, etwa im Bauwesen, bei unterbezahlter Fabrikarbeit, in der Landwirtschaft und in der Sexindustrie, durch interinstitutionelle Gruppen fördern. Damit würde durch die Identifizierung (möglicherweise) betroffener Personen und durch das Sammeln von Beweisen für großangelegte Untersuchungen¹⁴ die „Unsichtbarkeit der Ausbeutung“ bekämpft.
74. Die Mitgliedstaaten sollten die Einführung/Ausweitung transparenter Arbeitserlaubnisverfahren in Erwägung ziehen und multiinstitutionelle, internationale Durchsetzungsmechanismen einführen. Sie sollten sich noch stärker dafür einsetzen, dass internationale Standards für die Arbeitsbedingungen in Herkunfts- und Zielländern angewendet und durchgesetzt werden.
75. Die Mitgliedstaaten sollten ihre Kapazitäten für die Bearbeitung von Anträgen auf Visum, Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis sowie Familienzusammenführung verbessern, um legale Migration zu fördern. Unterstützungssysteme zur Prüfung der mit den Anträgen eingereichten Dokumente und Aussagen sollten aufgebaut werden. Informationen über betrügerische oder verdächtige Agenturen, ArbeitgeberInnen usw. sollten zwischen allen relevanten Institutionen des Arbeitsmarktes, der Polizei und Justiz und des Konsulardienstes auf regionaler und nationaler Ebene in und zwischen den Herkunfts- und Zielländern ausgetauscht werden. Das Netzwerk der VerbindungsmitarbeiterInnen sollte zu diesem Zweck weiter gestärkt werden.

¹² Während die Brüsseler Erklärung zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels (BE) multidisziplinäre Gruppen fordert, die sich regelmäßig treffen und „eine regelmäßige Evaluierung, Überwachung und kontinuierliche Verbesserung der Durchführung der nationalen Politik“ gewährleisten sollen, fordern wir auch eine konkrete Zusammenarbeit bei der täglichen Arbeit, um die administrativen Maßnahmen wirksam zu machen.

¹³ BE, Punkt 11.

¹⁴ Vgl. ILO, *Working Paper on Special Action Programme to Combat Forced Labour*, Januar 2004.

76. Es sollten Maßnahmen zur Intensivierung der Konsularzusammenarbeit in den Herkunftsländern getroffen werden, um potentielle Fälle von Menschenhandel aufzuspüren. Zu diesem Zweck sollten KonsularmitarbeiterInnen und Grenzpersonal systematisch für die Zusammenarbeit mit NROs ausgebildet werden.
77. Die Sicherheit von Reisedokumenten sollte verbessert werden. Nationale Kontrollmechanismen sollten eingeführt werden, um Fälschungen oder Missbrauch von Visa, Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen zu verhindern.
78. Die Staaten sollten Verfahren zur Überwachung des Internets entwickeln, um die potentielle illegale Nutzung des Internets zum Zweck des Menschenhandels, etwa durch Schleuser-, Adoptions- und Heiratsagenturen, aufzuspüren und zu verfolgen. Öffentlich-private Partnerschaften mit Internetdiensteanbietern und anderen Unternehmen (einschließlich der Selbstkontrolle durch Verhaltenskodices) sollte weiter ausgebaut werden. Besondere Aufmerksamkeit sollte dem Aufspüren der vom Menschenhandel betroffenen Kinder sowie dem Kampf gegen die Ausbeutung und den Missbrauch von Kindern mit Hilfe des Internets gewidmet werden.

4.6 Kinder

79. Jede Strategie oder gesetzliche Regelung, die den Menschenhandel verhindern soll, sollte auch besondere Maßnahmen umfassen, um der Gewalt gegen Kinder, dem Missbrauch und der Ausbeutung von Kindern vorzubeugen und sie zu bekämpfen. Alle Maßnahmen, die Kinder betreffen, sollten sich an der UNCRC ausrichten. Andere wichtige Regelungen sind die ILO-Konvention „Über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit“ und die Strategien, die auf dem zweiten Weltkongress gegen kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern 2001 in Yokohama beschlossen wurden. Best practice für Maßnahmen zur Verhinderung des Kinderhandels sollten entwickelt, umgesetzt und verbreitet werden.
80. Migrantenkinder sind eine besonders gefährdete Gruppe und sollten unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus den gleichen Schutz und die gleichen Chancen genießen, die Kindern mit der Staatsbürgerschaft des Aufenthaltslandes zuteil werden.
81. Die EU-Programme zur Entwicklungszusammenarbeit sollten die grundlegenden Ursachen des Kinderhandels ausdrücklich behandeln. Mögliche Maßnahmen sind:
 - Verbesserung des Zugangs zu Schul- und Berufsbildung und Steigerung der Schulbesuchsquote, vor allem bei Mädchen und bei Minderheiten (z.B. Kinder der Roma)¹⁵.
 - Verringerung der Zahl von Kindern, die von Ihren Familien im Stich gelassen werden und Förderung von Alternativen zur Unterbringung im Heim, etwa Pflegefamilien oder Adoption, vorzugsweise im Herkunftsland (gemäß dem Grundsatz der Nachrangigkeit der internationalen Adoption), um die Lebensbedingungen der Kinder zu verbessern. Heime, Pflegefamilien und internationale Adoptionen sollten strenger überwacht werden.
 - Schutz von Straßenkindern durch Versorgung mit Lebensmitteln, medizinischen Diensten, informellen Bildungsmöglichkeiten und/oder Unterbringung,

¹⁵ Statistiken über den Schulbesuch und die Anzahl der Kinder sollten eingesetzt werden, um tatsächlich oder potentiell vom Kinderhandel Betroffene aufzuspüren.

außerdem Schutz vor Ausbeutung und Missbrauch, die sie möglicherweise erleiden könnten.

- Aufklärung von Familien und Kindern über Kinderrechte, sichere Migration und die Risiken des Menschenhandels durch Veranstaltungen in Schulen und in anderen Stellen, um Kinder zu erreichen, die keinen Zugang zum offiziellen Bildungssystem haben.
 - Verbesserung des Systems zur Registrierung von Geburten.
 - Wo zutreffend, die Notlagen von Kindern, die von bewaffneten Konflikten, erzwungener Migration und anderen humanitären Notfällen betroffen sind, angehen.
82. Mit Maßnahmen, die die Nachfrage betreffen, sollten Mitgliedstaaten besonders die verschiedenen Formen der Ausbeutung von Kindern bekämpfen: sexuelle Ausbeutung, besonders Kinderprostitution und Kinderpornografie, wirtschaftliche Ausbeutung, illegale Adoption sowie Organentnahme.
83. Die Mitgliedstaaten sollten Maßnahmen gegen das Verschwinden von ausgebeuteten oder vom Menschenhandel betroffenen Kindern aus offiziellen Einrichtungen ergreifen, in denen sie untergebracht worden sind. Die Kinder könnten erneut verkauft und ausgebeutet werden.
84. Die Möglichkeiten der legalen Arbeitsmigration und der Familienzusammenführung sollten erweitert werden, um die Zahl der unbegleiteten Kinder zu verringern, die schließlich oft in das Netz des Menschenhandels geraten.
85. Bei der Grenzkontrolle sollte besonders auf unbegleitete Minderjährige, Kinder, die von nicht zur Familie gehörigen Personen begleitet werden, und Kinder ohne entsprechende Dokumente geachtet werden. Unbegleitete Kinder und Kinder ohne Dokumente sollten nicht an der Grenze zurückgewiesen oder in den Transitbereich zurückgeschickt werden, sondern besondere Schutz- und Nachforschungsmaßnahmen genießen. Die Einwanderungs-, Grenzschutz- und sonstigen Polizei- und Justizbehörden sollten unbegleitete Kinder sofort an die betreffenden Kinderschutzorganisationen weiterverweisen. Wenn das Kind von einem Erwachsenen begleitet wird, der sich nicht ordnungsgemäß als Befugte/r ausweisen kann, sollten angemessene Maßnahmen zum Schutz des Kindes ergriffen werden. Das Personal zur Befragung von Kindern muss angemessen ausgebildet sein, und es sollten entsprechende NROs hinzugezogen werden. Außerdem sollte der Besitz eines ordnungsgemäßen Passes oder sonstiger Reisedokumente für Kinder jeden Alters obligatorisch sein, ebenso wie eine Prüfung der Beziehung zwischen dem Kind und der Begleitperson. Die Zusammenarbeit zwischen dem Grenzpersonal, Polizei und Justiz sowie Kinderschutzorganisationen sollte verbessert werden.
86. Bei Visumsanträgen muss besonders auf Kinder geachtet werden, die ohne ein enges Familienmitglied reisen. Kinder und Begleitpersonen müssen einen Identitätsnachweis mit Foto erhalten. Das Ziel solcher Verfahren müssen der Schutz des Kindes und die Förderung des Kindeswohls sein.
87. Die Aufnahme von biometrischen Daten des Kindes, sowohl im Herkunfts- als auch im Zielland, könnte hier nützlich sein, sollte aber nur dem Schutz des Kindes und dem Kindeswohl dienen, nicht der Einwanderungskontrolle (z. B. der Durchsetzung von Ausweisungen). Die Datenaufnahme sollte nicht traumatisierend oder kriminalisierend wirken, die Vorgehensweise muss kinderfreundlich gestaltet werden. Außerdem sollte

ein solches Vorgehen einer strengen Kontrolle im Hinblick auf das Recht auf Privatsphäre und auf den Datenschutz unterliegen.

88. Die Staaten sollten in ihrer nationalen Gesetzgebung das Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Internationalen Adoption¹⁶ umsetzen, um unangemessenes Verhalten von Adoptionsagenturen und missbräuchliche Praktiken bei legalen internationalen Adoptionen zu verhindern.

Kapitel 5 – Unterstützung, Schutz und soziale Integration für vom Menschenhandel Betroffene

5.1 Einleitung

89. Um den Menschenhandel wirksam zu bekämpfen, um eine erneute Verschleppung von Betroffenen zu verhindern und um ihren Verpflichtungen aus dem völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz nachzukommen, sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Betroffene Zugang zu angemessenen Hilfsmaßnahmen haben, einschließlich praktischer Unterstützung, Schutz und materieller Ausgleichsmaßnahmen, unabhängig davon, ob sie bereit oder fähig sind, gegen die TäterInnen auszusagen.

5.2 Identifizierung

90. Um die Identifizierung von Betroffenen zu erleichtern, sollten alle beteiligten Akteure, also die MitarbeiterInnen von Regierungsbehörden, Polizei und Justiz, NROs, örtlichen Wohlfahrtsorganisationen, Gewerkschaften, Arbeitsinspektionen und anderen Institutionen des Arbeitsmarktes, angemessen ausgebildet sein, und es sollte ein Verweissystem geben.
91. Um Kontakt zu den vermutlich Betroffenen aufzunehmen und das nötige Vertrauen herzustellen, sollten die Beratungsarbeit, offene Zentren und Telefonhotlines weiter entwickelt werden. Dies ist besonders wichtig, da Studien zeigen, dass nur eine kleine Zahl der vom Menschenhandel Betroffenen durch Polizei oder Justiz identifiziert wird. Die Mehrheit der bekannten Fälle wird offenbar durch die Arbeit der NROs vor Ort, durch lokale Behörden, Hotlines, KundInnen, KollegInnen und andere MitbürgerInnen identifiziert.
92. Da bisher wenig Erfahrungen mit der Identifizierung von Betroffenen außerhalb des Sex-Sektors vorliegen, sollte der Aufklärung und Weiterbildung in den Gewerkschaften, bei ArbeitsinspektorInnen und anderen Institutionen des Arbeitsmarktes besondere Aufmerksamkeit gelten, damit diese Akteure vom Menschenhandel betroffene Personen erkennen und angemessen weiterleiten können. Für die Entwicklung spezieller Methoden und Informationsmaterialien zum Einsatz in stärker betroffenen Bereichen sollte ein eigenes Budget zur Verfügung stehen, etwa für Hausarbeit, Bauwesen, Landwirtschaft und Bekleidungsindustrie.
93. Alle beteiligten Institutionen (aus den Bereichen Polizei und Justiz, Arbeitsmarkt, Sozialdienst, Gesundheit, Bildung, Beratung, Hotlines usw.) sollten zusammenarbeiten

¹⁶ Deutsche Fassung z. B. unter: http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_211_221_311.html

und Informationen austauschen, damit vom Menschenhandel betroffene Kinder so schnell wie möglich entdeckt und unterstützt werden können. Wenn der Verdacht besteht, dass ein Kind vom Menschenhandel betroffen ist, sollte es an die zuständigen Kinderschutzinstitutionen verwiesen werden. Wenn das Kind sicher untergebracht ist, müssen angemessene Maßnahmen zur Feststellung seiner Identität und zu seiner Unterstützung getroffen werden. Ist das Kind begleitet, muss die Beziehung zwischen dem Kind und der Begleitperson beurteilt werden. Wenn das Alter nicht feststeht, weil keine oder nur gefälschte Dokumente vorhanden sind, und die betroffene Person behauptet, unter 18 Jahre alt zu sein, sollte angenommen werden, dass es sich um ein Kind handelt, und es sollte zunächst auch dementsprechend gehandelt werden.

5.3 Bedenkzeit und Aufenthaltsstatus¹⁷

94. Die Richtlinie des Rates 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, sollte wie folgt erweitert und angepasst werden:

Bedenkzeit

Wenn auch nur der geringste Verdacht besteht, dass eine Person vom Menschenhandel betroffen ist, sollte ihr eine Bedenkzeit von mindestens drei Monaten zustehen. Der Zweck dieser Bedenkzeit ist die Erholung der/des Betroffenen und das Treffen einer wohlbegründeten Entscheidung über die ihr/ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, also darüber, ob diese Person sich an einer Strafverfolgung beteiligt, ob sie auf Entschädigung klagt, ob sie an einem sozialen Hilfsprogramm teilnimmt und/oder sich für eine sofortige Heimkehr entscheidet. Als Teil der Bedenkzeit sollten die Betroffenen verpflichtend an Unterstützungsinstitutionen verwiesen werden, die ihnen angemessen helfen können. Den Behörden ermöglicht die Bedenkzeit die Feststellung der Identität sowie die Feststellung, ob es sich tatsächlich um eine/n vom Menschenhandel Betroffene/n handelt. Bezüglich der Bedenkzeit sollte auch beachtet werden, dass der oft geforderte Abbruch der Verbindungen zu einer kriminellen Gruppe oft eher ein längerer Prozess als eine kurzfristige Entscheidung ist. Bei Kindern sollte die Möglichkeit einer Verlängerung der Bedenkzeit bestehen.

Zeitlich begrenzter Aufenthaltstitel

Anschließend an die Bedenkzeit sollte identifizierten vom Menschenhandel Betroffenen ein temporärer Aufenthaltstitel für mindestens sechs Monate gewährt werden, der beim Vorliegen eines oder mehrerer der folgenden Gründe verlängert werden kann¹⁸:

- Bereitschaft der/des Betroffenen, Anklage zu erheben bzw. bei einer Strafverfolgung als Zeugin aufzutreten;
- Teilnahme der/des Betroffenen an einem sozialen Hilfsprogramm, das auf ihre/seine Integration im Zielland oder im Herkunftsland zielt;

¹⁷ Weitere Informationen im „Explanatory Paper 10“.

¹⁸ Diese Gründe sollten sowohl für die erstmalige Gewährung eines zeitweiligen Aufenthaltstitels als auch für die Verlängerung eines solchen Titels gelten.

- Beteiligung der/des Betroffenen an einem Zivilprozess um Ansprüche auf Entschädigung für erlittene Schäden geltend zu machen;
- Anmerkung: Soziale Hilfsprogramme sollten allen Betroffenen offen stehen, unabhängig davon, aus welchem der erwähnten Gründe ihnen ein Aufenthaltstitel verliehen wird. Sie sollten Zugang zum Arbeitsmarkt, Möglichkeiten der beruflichen Aus-/Weiterbildung, der allgemeinen Bildung und anderen Diensten umfassen, die der/dem Betroffenen helfen, ihr/sein Leben selbst in die Hand zu nehmen und eine nachhaltige Zukunft aufzubauen.

Langfristiger oder dauerhafter Aufenthaltstitel

Anschließend an den Ablauf eines temporären Aufenthaltstitels sollten vom Menschenhandel Betroffene einen langfristigen oder dauerhaften Aufenthaltstitel erhalten können, wenn einer oder mehrere der folgenden Gründe vorliegen:

- Die/der Betroffene hat ein soziales Hilfsprogramm erfolgreich abgeschlossen und einen Arbeitsplatz gefunden¹⁹. In diesem Fall sollte der zeitweilige Aufenthaltstitel in eine Arbeitserlaubnis umgewandelt werden, mit der die/der Betroffene den normalen Bestimmungen für ArbeitsmigrantInnen unterliegt.
- Humanitäre Gründe²⁰. Folgende Kriterien sollten beachtet werden: Risiko von Racheakten gegen die/den Betroffene/n oder ihre/seine Familie, Risiko der gerichtlichen Verfolgung im Herkunftsland, die im Zusammenhang mit dem Menschenhandel steht, Perspektiven für die soziale Integration und ein unabhängiges, nachhaltiges, menschenwürdiges Leben im Herkunftsland (unter Beachtung der Risiken einer Stigmatisierung und Diskriminierung), Verfügbarkeit von angemessenen, diskreten und nicht stigmatisierenden Hilfsdiensten im Herkunftsland, Anwesenheit von Kindern. Außerdem sollten gestellte Anträge im Licht des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung und des Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention bewertet werden, der alle Menschen vor unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung schützt.
- Asyl: Vom Menschenhandel Betroffene sollten das Recht haben, gemäß dem völkerrechtlichen Flüchtlingsschutz²¹ Asyl zu beantragen und zu erhalten.

Familienmitglieder und Kinder der Betroffenen

- Wenn es wesentliche Gründe zu der Annahme gibt, dass Familienmitglieder und eventuell Kinder der/des Betroffenen im Herkunftsland in Gefahr sind, sollten diese Familienmitglieder das Recht haben, sich zu den gleichen Bedingungen wie die/der Betroffene zeitweilig oder dauerhaft im Zielland aufzuhalten.

¹⁹ Dazu zählt auch die Arbeit als selbstständige/r UnternehmerIn.

²⁰ UN-Menschenhandelsprotokoll, Art. 7.2; UNHCHR-Richtlinien, Grundsatz 11: „Vom Menschenhandel Betroffenen müssen legale Alternativen zu einer Rückführung angeboten werden, wenn vernünftigerweise anzunehmen ist, dass eine solche Rückführung ein ernstes Risiko für ihre Sicherheit oder für die Sicherheit ihrer Familien darstellen würde.“ (Eigene Übersetzung.)

²¹ UNHCHR-Richtlinien, Grundsatz 1.6.

- Wenn ein/e Betroffene/r einen temporären oder dauerhaften Aufenthaltstitel erhält, sollte sie/er einen Anspruch auf Familienzusammenführung mit ihren/seinen Kindern unter 18 Jahren und ihrem/seinem Ehepartner haben, die unter den gleichen Bedingungen wie die/der Betroffene einen Aufenthaltstitel erhalten sollten.
95. Um sicherzustellen, dass vom Menschenhandel Betroffene nicht in eine Situation zurückgeführt werden, die ihr Leben, ihre Gesundheit oder ihre persönliche Freiheit gefährdet und/oder sie unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung aussetzen würde, sollte vor jeder Entscheidung über die Ausweisung oder Abschiebung einer/eines vom Menschenhandel Betroffenen eine Risikobewertung durchgeführt werden. NROs und andere Dienstleister, die die/den jeweiligen Betroffenen unterstützen, sollten in diesen Prozess aktiv einbezogen werden.
 96. Vom Menschenhandel betroffenen Kindern sollte stets eine zeitweilige Aufenthaltsgenehmigung mit allen dazugehörigen Rechten gewährt werden, um eine angemessene Hilfeleistung zu ermöglichen. Sie sollten erst nach einer Risikobewertung und nur dann, wenn die Rückkehr ihrem Wohl dient und sicher und mit persönlicher Unterstützung durchgeführt werden kann, zurückgeführt werden. Wenn sie die Volljährigkeit erreichen und die nationale Gesetzgebung keine andere Art von Aufenthaltstitel ermöglicht (z.B. für Beschäftigte oder zu Studienzwecken), sollte auf ihre besondere Gefährdung Rücksicht genommen werden, indem man ihnen erlaubt, aus humanitären Gründen im Zielland zu bleiben.
 97. Bei unbegleiteten Kindern sollten alle nötigen Schritte unternommen werden, um Familienmitglieder ausfindig zu machen. Nach einer Risikobewertung und einer Anhörung des Kindes sollte versucht werden, das Kind im Herkunfts- oder im Zielland wieder mit seiner Familie zusammenzuführen, wenn dies dem Kindeswohl förderlich ist. Dabei ist stets der Wille des Kindes gemäß seinem Alter und seiner Reife angemessen zu berücksichtigen, besonders, was die Entscheidung über eine Zusammenführung mit der Familie betrifft²².
 98. Es sollte eine Lösung für solche Personen gesucht werden, die in ihrem Herkunftsland oder einem anderen Land vom Menschenhandel betroffen sind und (sofortigen) Schutz benötigen, den weder das Aufenthaltsland noch ihr Herkunftsland anbieten können oder wollen. Möglich wäre z.B. ein Abkommen zwischen den EU-Mitgliedstaaten, in solchen Fällen einer bestimmten Zahl von Betroffenen den Aufenthalt zu gestatten.

5.4 Soziale Unterstützung und die Entwicklung von Mindeststandards²³

99. Die Mitgliedstaaten sollten angemessene Strukturen aufbauen, um vom Menschenhandel Betroffenen Hilfe und Schutz anbieten zu können. Dazu gehören mindestens eine sichere und angemessene Unterkunft, Beratung, medizinische Versorgung, kostenlose Rechtsberatung, Bildung, Möglichkeiten zur Berufsbildung und Berufstätigkeit. Alle diese Dienste müssen auf der Grundlage der Freiwilligkeit und Vertraulichkeit in nicht diskriminierender und nicht bevormundender Form angeboten werden und einer Reihe von Grundsätzen des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes entsprechen, insbesondere dem Recht auf Privatsphäre, Vertraulichkeit, Selbstbestimmung und Bewegungsfreiheit.

²² UNHCHR-Richtlinien, Grundsätze Nr. 8.4 und 8.6.

²³ Weitere Informationen im „Explanatory Paper 11“.

100. Die Mitgliedstaaten sollten die Bedeutung der vielfältigen Dienstleister für Betroffene anerkennen (einschließlich des NRO-Bereichs), sie angemessen unterstützen, mit ihnen zusammenarbeiten und ihnen ihre finanzielle Unterstützung rechtzeitig und transparent zukommen lassen. Vereinbarungen und/oder Kontrakte zwischen regierungsabhängigen und nicht regierungsabhängigen Institutionen sollten die Rolle der unterschiedlichen Akteure klären.
101. Organisationen, die Betroffene unterstützen, sollten diesen multidisziplinäre und genau auf sie abgestimmte Hilfsangebote anbieten, die von professionellen MitarbeiterInnen mit einer Ausbildung u.a. in interkulturellen und geschlechtsspezifischen Arbeitsmethoden geleistet werden. Es wird dringend empfohlen, mit DolmetscherInnen und kulturellen MediatorInnen zusammenzuarbeiten sowie Selbsthilfegruppen und -organisationen zu fördern und zu unterstützen.
102. Dienstleistungsanbieter für vom Menschenhandel Betroffene sollten Standards entwickeln, die auf eindeutigen und messbaren Indikatoren beruhen, sowie die Qualität und Angemessenheit ihrer Leistungen und ihre Umsetzung regelmäßig erfassen und überprüfen. Die EU sollte die Entwicklung solcher Standards und die internationale Zusammenarbeit zwischen den Dienstleistern fördern.
103. Vom Menschenhandel betroffenen Kindern sollten spezielle Dienste angeboten werden, die ihren besonderen Bedürfnissen, auch den sprachlichen und kulturellen Bedürfnissen, Rechnung tragen und ihre Rechte schützen. Dazu gehören u.a. eine angemessene Unterbringung, vorzugsweise in einer Familie (z.B. in Pflegefamilien oder in Wohneinrichtungen für Kinder mit angemessener Unterstützung durch Erwachsene), besondere psychosoziale Betreuung usw. Ältere Kinder sollten nicht als De-facto-Erwachsene behandelt und ohne Unterstützung durch Erwachsene in allgemeinen Aufnahmeeinrichtungen untergebracht werden. Wenn sich herausstellt, dass ein Kind vom Menschenhandel betroffen ist, sollte so bald wie möglich ein temporären oder dauerhafter Vormund ernannt werden²⁴, der das Wohl des Kindes vertritt und es während der Unterstützungs- und Schutzmaßnahmen begleitet²⁵.

5.5 Zeugenschutz und gerichtliche Behandlung vom Menschenhandel betroffener Personen

104. Es sollte sichergestellt werden, dass der Rahmenbeschluss über die Stellung von Opfern im Strafverfahren volle Anwendung auf vom Menschenhandel betroffene Personen findet, unabhängig von ihrem rechtlichen Status im jeweiligen Mitgliedstaat²⁶.
105. Die Europäische Kommission sollte die Initiative ergreifen, eine rechtsverbindliche EU-Regelung auf den Weg zu bringen über der Stellung von Opfern von Menschenhandel im Strafverfahren, die auf dem Rahmenbeschluss bezüglich der Stellung von Personen im Strafverfahren aufbaut. Eine solche Regelung sollte eine weitgefaste Definition des Menschenhandels enthalten, die alle Betroffenen einschließt, auch Kin-

²⁴ Ein Vormund sollte wenigstens zeitweilig ernannt werden, bis die Eltern ausfindig gemacht wurden und sicher ist, dass das Kind gefahrlos zu ihnen zurückkehren kann.

²⁵ Hier sollte zwischen dem Recht des Kindes auf einen Rechtsbeistand und der Notwendigkeit unterschieden werden, dass eine Person während des gesamten Prozesses das Kindeswohl vertritt. Zur Rolle des Vormunds vgl. UNICEF, *Richtlinien zum Schutz der Rechte von Opfern des Kinderhandels in Südosteuropa*, Kapitel 3.2.

²⁶ Art. 7 des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung des Menschenhandels bezieht sich ausdrücklich auf einige Artikel des Rahmenbeschlusses über die Stellung von Opfern im Strafverfahren.

der, und sie als Opfer eines Verbrechens betrachtet, unabhängig von der Art ihrer Beteiligung an einem Strafverfahren. Dabei sollten gehandelte Menschen vor, während und nach dem Strafverfahren eingeschlossen sein.

106. Im Rahmen einer solchen EU-Regelung sollten auch Richtlinien zu den folgenden Punkten entwickelt werden:

Das Recht auf Respekt: Die betroffene Person muss als ein Opfer von Kriminalität und als InhaberIn bestimmter Rechte angesehen werden, nicht als StraftäterIn, illegale/r MigrantIn, Prostituierte oder moralisch zweifelhafte Person. Der Respekt vor den vom Menschenhandel Betroffenen muss die Grundlage aller Maßnahmen sein.

Das Recht auf Information und Beratung: Die betroffene Person muss unmittelbaren Zugang zu Hilfsorganisationen, zu Übersetzungs- bzw. Dolmetschdiensten und zu kostenlosem Rechtsbeistand haben. Sie muss verständlich und korrekt über die ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten informiert werden, einschließlich der Zusammenarbeit mit der Polizei, sowie über die Folgen ihrer Entscheidung für eine dieser Möglichkeiten, einschließlich Maßnahmen zur Unterstützung und zum Schutz von Opfern und ZeugInnen. Jederzeit muss die/der Betroffene vollständig unterrichtet werden, Zugang zu Beratung und Zeit zum Überdenken der Informationen und der eigenen Möglichkeiten haben. Kinder müssen in einer für sie verständlichen Form informiert werden.

Das Recht auf Privatsphäre: Vom Menschenhandel Betroffene haben ein Recht auf Privatsphäre und auf die Achtung ihres Privat- und Familienlebens²⁷. Viele Betroffene werden von ihrer Gemeinschaft oder von anderen stigmatisiert, wenn Einzelheiten ihrer Erfahrungen öffentlich werden. Außerdem kann die Weitergabe von persönlichen Informationen über Betroffene ihre Sicherheit und die ihrer Familien gefährden. Die Staaten sollten sicherstellen, dass Maßnahmen zum Schutz der Privatsphäre getroffen werden, also auch, dass die Namen und die Details der Gerichtsprozesse von Betroffenen nicht in den Medien veröffentlicht werden und dass die Erhebung und der Austausch von Daten der Betroffenen zwischen verschiedenen Institutionen genau geregelt sind.

Das Recht auf Schutz: Durch Art. 2 und Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention sind die Staaten unmittelbar verpflichtet, Einzelpersonen zu schützen. Vom Menschenhandel Betroffenen sollte auf der Grundlage individueller Risikobewertungen und konkreter Bedürfnisse geholfen werden. Die Meinung der/des Betroffenen muss dabei beachtet werden. Normalerweise sind individuelle, praktische Schutzmaßnahmen wirksamer, billiger und schonender für die Privatsphäre der Betroffenen als voll ausgebaute Zeugenschutzprogramme. Für unbegleitete Kinder sollte ein Vormund ernannt werden, der ihre Interessen vertritt und einen angemessenen Schutz des Kindes sicherstellt.

Befragung und Ermittlungen: Es sollten Richtlinien für nicht konfrontationsorientierte, nicht bevormundende Ermittlungsmethoden entwickelt werden, die die Rechte der Betroffenen achten und ihren Status als Opfer anerkennen. Für Kinder müssen besondere, kinderfreundliche Verfahrensweisen beschlossen werden.

Gerichtsverhandlung: Eine besondere Vorgehensweise für Fälle von Menschenhandel sollte das Recht der Betroffenen auf Privatsphäre schützen. Dazu gehören die Möglichkeit, eine Aussage abzugeben, ohne direkt auf die Angeklagten zu treffen, etwa per Videokonferenz, die Beschränkung von Kreuzverhören zu sexuellen Erfahrungen und

²⁷ Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

die Beschränkung der Berichterstattung über persönliche Details in den Medien. Besondere Vorkehrungen sollten für die Bedürfnisse und Rechte betroffener Kinder getroffen werden.

*Das Recht auf Entschädigung*²⁸: Sowohl in Zivil- als auch in Strafprozessen sollte das Recht auf Entschädigung durchgesetzt werden, einschließlich staatlicher Entschädigungsprogramme. Die Entschädigung sollte sich nicht nur auf die Schäden beziehen, die der/dem Betroffenen als Opfer einer Straftat zugefügt wurden, sondern auch auf den Verlust des Einkommens, das für die geleistete Zwangsarbeit ordnungsgemäß hätte bezahlt werden müssen. Die Staaten sollten Regelungen treffen, z. B. über den Zugang zu Rechtsbeistand und über die Sicherstellung von Vermögenswerten Krimineller, die es den Betroffenen praktisch ermöglichen, einen Entschädigungsanspruch geltend zu machen.

107. Die Mitgliedstaaten sollten angemessene Maßnahmen ergreifen um sicherzustellen, dass vom Menschenhandel Betroffene, auch Kinder, nicht aufgrund von Verletzungen der Einwanderungsgesetzgebung oder von Aktivitäten, in die sie als unmittelbare Folge ihrer Situation als Opfer des Menschenhandels verwickelt waren, in Gewahrsam genommen, belastet oder angeklagt werden.
108. Entsprechend Art. 23 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität („Kriminalisierung der Behinderung der Justiz“) sollte in Erwägung gezogen werden, die Einschüchterung von Zeugen unter Strafe zu stellen.

5.6 Rückkehr und soziale Integration

109. Die Mitgliedstaaten sollten unter angemessener Berücksichtigung der Privatsphäre, Sicherheit, Würde und Gesundheit der Betroffenen und in enger Zusammenarbeit mit NROs, internationalen Organisationen sowie (wo angebracht, etwa bei der Bereitstellung von Ausweisdokumenten) Botschaften und Konsulaten Vorkehrungen für die Rückkehr vom Menschenhandel Betroffener treffen. Es sollte feste Richtlinien für das Rückkehrverfahren bei vom Menschenhandel Betroffenen geben, die für alle beteiligten Institutionen gelten. Diese Richtlinien sollten mindestens die folgenden Punkte behandeln: schnelle Rückkehr auf Wunsch der/des Betroffenen, Information der/des Betroffenen über die anzuwendende Vorgehensweise, Information über die im Herkunftsland für die/den Betroffene/n relevanten Gesetze und die verfügbaren kurz- und langfristigen sozialen Hilfsprogramme, Risikobewertung bezüglich der Sicherheit und des Wohlergehens der/des Betroffenen und ihrer/seiner Kinder und Familienangehörigen während und nach der Rückkehr, Schutz der Privatsphäre der/des Betroffenen, Vertraulichkeit sämtlicher Informationen bezüglich der Erfahrungen der/des Betroffenen mit dem Menschenhandel, Garantie, dass im Zusammenhang mit der Rückkehr in keinem Dokument (z.B. auch Stempel in Pässen) ein Hinweis darauf auftaucht, dass es sich um eine/n vom Menschenhandel Betroffene(n) handelt, Versorgung mit angemessenen Ausweispapieren, Befriedigung grundlegender Bedürfnisse während der Reise.
110. Die Mitgliedstaaten sollten in Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern und mit örtlichen NROs Programme zur freiwilligen und sicheren Rückkehr erarbeiten, damit vom Menschenhandel Betroffene, die in ihr Herkunftsland zurückkehren, Zu-

²⁸ Weitere Informationen zur Frage der Entschädigung in den Kapiteln 6.5 und 6.6 und im „Explanatory Paper 15“.

gang zu kurz- und langfristigen Hilfsprogrammen haben, um ihre Sicherheit und ihr Wohlergehen zu schützen, eine Existenzgrundlage zu finden, eine erneute Gefährdung zu verhindern und das Risiko des erneuten Handels in ein Zielland zu mindern. NROs, die solche Dienste anbieten, sollten angemessen finanziert werden, und die Zusammenarbeit zwischen NROs und anderen Organisationen der Zivilgesellschaft in Herkunfts-, Transit- und Zielländern sollte ermutigt und erleichtert werden²⁹.

111. Die Entwicklung kurz- und langfristiger sozialer Hilfsprogramme sollte ein integraler Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit sein³⁰.
112. Rückkehr- und soziale Hilfsprogramme sollten auf die Stärkung und soziale Integration der Betroffenen ausgerichtet sein³¹. Die Stärkung der Position der Betroffenen („Empowerment“) ist ein Prozess, in dem die/der Einzelne ihre/seine Fähigkeit entwickeln kann, unabhängig zu sein, ihre/seine eigenen Entscheidungen zu treffen und das eigene Leben zu steuern.
113. Rückkehr- und soziale Hilfsprogramme sollten auf folgenden Prinzipien beruhen: Freiwilligkeit, Schutz der Privatsphäre und der Sicherheit³², strenger Schutz der Vertraulichkeit in der Beziehung zwischen Hilfeleistenden und Betroffenen, keine Stigmatisierung, Bewegungsfreiheit der Betroffenen³³, respektvolle, nicht bevormundende, nicht moralisierende oder herablassende Behandlung der Betroffenen. Die Bedürfnisse, Ansichten und Probleme der Betroffenen sollten im Mittelpunkt stehen. Solche Programme sollten eine individuelle Feststellung der Bedürfnisse die Regularisierung der Dokumente der Betroffenen, angemessene Unterkunft, medizinische Versorgung, psychologische Unterstützung, Rechtsbeistand, Unterstützung bei der Suche nach einer nachhaltigen Existenzgrundlage und Unterstützung der Selbstorganisation bieten.
114. Die Mitgliedstaaten sollten verpflichtet sein, vor der Rückkehr oder der Abschiebung einer vom Menschenhandel betroffenen Person in ihr Herkunftsland, auch im Fall von Kindern, eine individuelle Risikobewertung durchzuführen. Es sollten dabei u.a. folgende Faktoren berücksichtigt werden: das Risiko von Vergeltungsmaßnahmen gegenüber Betroffenen oder der Familie durch Menschenhändlernetzwerke; die Fähigkeit und Bereitschaft der Behörden im Herkunftsland, die Betroffenen vor Gewalt oder Einschüchterung zu schützen; der soziale Status der Betroffenen bei ihrer Rückkehr; das Risiko einer Verhaftung, sonstigen Gewahrsamnahme oder Verfolgung durch die Behörden des Herkunftslandes aufgrund von Taten, die im Zusammenhang mit der Situation als vom Menschenhandel Betroffene begangen wurden (etwa Prostitution, Gebrauch oder Besitz gefälschter Dokumente, illegale Ausreise); Verfügbarkeit und tatsächliche Zugänglichkeit von sozialen Hilfsprogrammen, einschließlich sicherer Unterbringung, medizinischer, rechtlicher und psychologischer Unterstützung; Möglichkeiten der langfristigen und nachhaltigen Beschäftigung. NROs und andere Dienstleister, die mit der/dem Betroffenen arbeiten, sollten das Recht haben, zu diesen Aspekten Informationen zu liefern, die dann bei der Entscheidung über die Rückkehr oder Abschiebung angemessen berücksichtigt werden.

²⁹ BE, Punkt 15; UNHCHR-Richtlinien, Grundsätze Nr. 11 und Nr. 12.

³⁰ Haager Ministererklärung zu europäischen Leitlinien für wirksame Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Frauenhandel mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung, III, 3.4.

³¹ BE, Punkt 15.

³² Haager Ministererklärung zu europäischen Leitlinien für wirksame Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Frauenhandel mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung, III, 3.4.

³³ UNHCHR-Richtlinien, Grundsatz Nr. 1.5.

115. Es sollten besondere Strategien und Programme für Kinder entwickelt werden, damit diese mit angemessener physischer, psychologischer und rechtlicher Hilfe, Hilfe beim Zugang zu Bildung, angemessener Unterbringung und medizinischer Versorgung³⁴ rechnen können. Kinder sollten nur nach einer Risikobewertung zurückgeschickt werden. Die Rückkehr muss dem Wohl des Kindes dienen, sicher und mit angemessener Unterstützung durchgeführt werden können.

Kapitel 6 – Durchsetzung des geltenden Rechts

6.1 Prioritäten, Spezialisierung, Koordination und Zusammenarbeit

116. Die Spezialisierung der Polizei und Justiz muss durch die notwendigen Organisationsstrukturen und eine angemessene Aus- und Weiterbildung der zuständigen MitarbeiterInnen sichergestellt werden. CEPOL sollte in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle spielen. Neue Formen der Spezialisierung, neue Arbeitsmethoden und Kooperationspartnerschaften – z.B. mit Institutionen zur Überwachung von Arbeitsbedingungen oder zur Ermittlung finanzieller Tatbestände im Zusammenhang mit Schwarzarbeit – müssen entwickelt werden, um die Ausbeutung durch Zwangsarbeit außerhalb des Sex-Sektors zu bekämpfen.
117. Bei Spezialisierung und Weiterbildung sollte die Lage der Kinder beachtet werden, die als eigene, besonderer Aufmerksamkeit bedürftige Zielgruppe behandelt werden müssen.
118. Die Bekämpfung des Menschenhandels muss klar als eine Priorität in der Arbeit von Polizei und Justiz benannt werden. Ihr müssen angemessene Personal- und Finanzressourcen zugewiesen werden. Einen Teil dieser Ressourcen sollte dauerhaft speziell für die Bekämpfung des Menschenhandels zur Verfügung stehen. Alle PolizeimitarbeiterInnen auf unterer Ebene sollten ermutigt und motiviert werden, sich mit Fällen von Menschenhandel zu befassen.
119. Proaktive, auf die Beschaffung von Informationen ausgerichtete Ermittlungsmethoden, die nicht auf Aussagen der Betroffenen beruhen, sollten weiterentwickelt werden. Solche „nachrichtendienstlich“ orientierten Methoden dürfen jedoch nie dazu verwendet werden, eine Vernachlässigung des Schutz- und Unterstützungsbedürfnisses der Betroffenen zu rechtfertigen.
120. Europol wird derzeit nicht effizient eingesetzt. Es gibt Defizite im Bereich des Informationsaustauschs, bei der Bildung und Arbeit gemeinsamer Ermittlungsteams und bei der Vermittlung von Informationen aus anderen Mitgliedstaaten an Polizei- und Justizstellen überall in der EU. Diese Defizite müssen behoben werden. Außerdem brauchen sowohl Europol als auch die Mitgliedstaaten angemessene Personal- und entsprechende Finanzressourcen.
121. Finanzielle Anreize, etwa aus einem Europäischen Fonds, sollten verwendet werden, um die Mitgliedstaaten dazu anzuregen, regelmäßig auf EU-Niveau zusammenzuarbeiten, indem europäische Institutionen wie Europol und Eurojust beteiligt werden.

³⁴ UNHCHR-Richtlinien, Grundsatz Nr. 8.7; UN-Menschenhandelsprotokoll, Art. 6.4.

6.2 Bekämpfung der Korruption

122. Maßnahmen gegen die Korruption sollten ein integraler Bestandteil jeder Strategie gegen den Menschenhandel sein. Eine wirksame Strategie zur Korruptionsbekämpfung sollte einen multidisziplinären und integrativen Ansatz verfolgen, mit dem so viele Ursachen der Korruption wie möglich bekämpft werden. Sie sollte sowohl präventive als auch repressive Maßnahmen umfassen und flexibel genug sein, um in unterschiedlichen Bereichen (öffentlich und privatwirtschaftlich) und Situationen eingesetzt werden zu können.

6.3 Geldwäsche, Sicherstellen von Vermögenswerten, Finanzermittlungen

123. In der Gesetzgebung der EU muss klar festgestellt werden, dass der Menschenhandel eine Vortat der Geldwäsche ist und dass die Gewinne aus dem Menschenhandel einer Geldwäsche unterzogen werden.
124. Die Mitgliedstaaten sollten eindeutig verpflichtet werden, angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um die Gewinne von MenschenhändlerInnen aufzuspüren und zu verfolgen. Diese Gewinne müssen auf geeignete Art sichergestellt, also z. B. eingefroren oder beschlagnahmt werden.
125. Das Vermögen wegen Menschenhandel verurteilter Personen sollte beschlagnahmt werden, soweit es in keinem angemessenen Verhältnis zu ihrem bekanntermaßen früher oder gegenwärtig legal erwirtschafteten Einkommen steht und die Betroffenen keine befriedigende Erklärung für dem Erhalt dieses Einkommens dafür abgeben können.
126. Aus dem Menschenhandel sichergestellte Gewinne sollten den vom Menschenhandel Betroffenen zugute kommen. Die Einrichtung eines Entschädigungsfonds für vom Menschenhandel Betroffene sowie die Verwendung sichergestellter Vermögenswerte zur Finanzierung eines solchen Fonds sollte in Erwägung gezogen werden und könnte Teil eines umfassenderen Entschädigungssystems für Kriminalitätsoffer sein.

6.4 Wiedergutmachung und Entschädigung für die Betroffenen

127. Der Rahmenbeschluss über die Stellung von Opfern im Strafverfahren sollte neu bewertet³⁵ und wo nötig verbessert werden. Dabei ist besonders auf die Entschädigung vom Menschenhandel betroffener Personen zu achten.
128. Regelungen, die es vom Menschenhandel Betroffenen ermöglichen sowohl in Zivil- und Strafverfahren als auch durch staatliche Entschädigungsprogramme eine Entschädigung zu erhalten, sollten auch das Recht auf kostenlosen Rechtsbeistand und den Aufschub einer eventuellen Abschiebung während der Dauer des Entschädigungsverfahrens festlegen.
129. Vom Menschenhandel Betroffene müssen als „Opfer eines Schwerverbrechens“³⁶ und erwiesene Kriminalitätsoffer angesehen werden und sollten Zugang zu

³⁵ Dieser Bewertungsprozess hat bereits begonnen. Dennoch kann in die derzeitige Diskussion noch eine besondere Aufmerksamkeit für die vom Menschenhandel Betroffenen eingebracht werden.

³⁶ BE, Punkt 13, siebenter Anstrich.

allgemeinen Entschädigungsprogrammen für Opfer gewalttätiger internationaler Kriminalität haben.

130. Maßnahmen zur Entschädigung sollten den schnellstmöglichen Einsatz aller Möglichkeiten der EU zum Aufspüren, Einfrieren und Beschlagnahmen der Gewinne aus dem Menschenhandel oder der Werte, die davon erworben oder in die sie umgewandelt wurden, umfassen. Diese Vermögenswerte sollten zuallererst zur Entschädigung der vom Menschenhandel Betroffenen dienen.
131. Angemessene Entschädigungsprogramme und -verfahren, etwa nationale Fonds oder ein europäischer Fonds für die Entschädigung von vom Menschenhandel Betroffenen (EU-Bürger, in Mitgliedstaaten Ansässige und Drittstaatsangehörige), sollten eingerichtet werden, um eine gerechte und wirksame Entschädigung der Betroffenen zu sichern. Ein europäischer Fonds könnte durch Beiträge der Mitgliedstaaten finanziert werden, etwa durch einen gewissen Prozentsatz der bei der Strafverfolgung sichergestellten Vermögenswerte aus dem Menschenhandel.
132. Die Diskussion über diese Angelegenheit sollte auf höchstem politischen Niveau behandelt werden, einschließlich eines Dialogs mit wichtigen Drittländern. So können Notlagen und Prioritäten festgestellt, die Schaffung europäischer Regelungen gefördert sowie die Konvergenz und Konsistenz der nationalen Gesetze verbessert werden.