

## **Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz:**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates**

Stand: 17.11.2014

Der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V. begrüßt das Vorhaben, die Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates umzusetzen. Der aktuelle Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU vom 22.10.2014 ist jedoch aus Sicht des KOK nicht ausreichend, um den weitreichenden Vorgaben aus der Richtlinie gerecht zu werden.

Der KOK bedauert sehr, dass eine weitergehende Prüfung der Vorschläge aus dem fachlichen, politischen und gesellschaftlichen Raum auf einen späteren Zeitpunkt vertagt wurde und keine der diskutierten und vorliegenden Änderungsvorschläge in den neuen Gesetzesentwurf aufgenommen wurden.

Der Diskurs zu Menschenhandel wird in Deutschland schon seit geraumer Zeit geführt und notwendige Änderungen im Strafrecht seit Jahren diskutiert.<sup>1</sup> Der KOK teilt deshalb die Begründung des Gesetzesentwurfs, dass aufgrund der Fristgebundenheit zur Umsetzung der Richtlinie eine intensive Prüfung und Erörterung der Vorschläge nicht möglich war, nicht. Wie bekannt, hat der Bundesrat in seiner 914. Sitzung bereits den Gesetzesentwurf der letzten Legislaturperiode, welcher fast identisch ist mit dem vorliegenden Entwurf, an den Vermittlungsausschuss verwiesen. Der Bundesrat hat an einigen Stellen seine Kritik gegenüber dem Entwurf ausgesprochen. Nach über einem Jahr wird derselbe Entwurf erneut vorgelegt. Auch wenn in der Gesetzesbegründung ausgeführt wird, dass die Bundesregierung ein umfassendes Regelwerk plant und eine Neukonzeption der §§ 232 ff StGB vorlegen wird sowie weitere straf- und außerstrafrechtliche Regelungen zur Verbesserung des Schutzes der Betroffenen von Menschenhandel einbezogen werden, ist nicht nachvollziehbar, warum dies nicht gleichzeitig mit der Umsetzung der Richtlinie erfolgt. Die Richtlinienumsetzung bietet eine gute Gelegenheit, ein ganzheitliches und menschenrechtsbasiertes Vorgehen gegen Menschenhandel zu gestalten und sollte als solche dringend genutzt werden.

Auf Grund der Tatsache, dass es in Bezug auf das Strafgesetzbuch sowie die Strafprozessordnung im Vergleich zum Gesetzesentwurf vom 04.06.2013 keine Veränderungen gab,

<sup>1</sup> Vgl. BMAS/KOK e.V. (2012): *Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in Deutschland*, Berlin.

möchte der KOK für ausführliche Empfehlungen auf die [KOK Stellungnahme vom 18.11.2012](#)<sup>2</sup> sowie die [KOK Stellungnahme vom 20.06.2013](#)<sup>3</sup>, verweisen.

Wir nehmen Bezug auf die Empfehlungen des Bundesrates vom 20.09.2013.

Der KOK begrüßt die Erweiterung der Ausbeutungsformen um die Aufnahme der Ausnutzung von Betteltätigkeit und die Begehung strafbarer Tätigkeiten sowie die Organentnahme in § 233 durch Artikel 4 Nummern 2 - 4.

Der KOK erachtet die Prüfung einer insgesamt Neuordnung der strafrechtlichen Regelungen zu Menschenhandel als erforderlich. Dabei sollten bereits erarbeitete Empfehlungen aus Fachkreisen Berücksichtigung finden.<sup>4</sup> Empfohlen wird unter anderem eine Neustrukturierung, welche sich, wie im internationalen Gebrauch geläufig, auch auf die Ebene der Rekrutierung bezieht. Es bestehen Zweifel hinsichtlich der Wirksamkeit der im deutschen Recht geltenden Trennung der Straftatbestände Menschenhandel und Förderung des Menschenhandels. Außerdem gibt es Empfehlungen, das Strafrecht den in der Praxis vorherrschenden Ausbeutungsformen anzupassen, um entsprechend der Pyramide der Arbeitsausbeutung dem tatsächlichen Menschenhandel zu entsprechen, wie beispielsweise von Prof. Dr. Renzikowski vorgeschlagen.

Neben diesen Vorschlägen liegen auch aktuelle Empfehlungen des Deutschen Juristinnenbundes (DJB) vor.<sup>5</sup> Diese favorisieren eine Neufassung der Vorschriften in einem einheitlichen Straftatbestand, verortet im 18. Abschnitt des StGB „Straftaten gegen die persönliche Freiheit“, sowie weitere Änderungen, die aus Sicht des KOK ausführlich geprüft werden sollten.

**Aus Sicht des KOK sollten mindestens die vorgesehenen Formulierungen des Gesetzesentwurfs folgendermaßen geändert werden:**

#### *Mittel*

Aus Sicht des BMJV bedarf es keiner weiteren gesetzgeberischen Maßnahmen zur Umsetzung der RiLi 2011/36/EU als die genannten und umgesetzten. Es gibt eine kurze Ausführung in der Begründung, dass den Anforderungen des Artikels 2 Abs. 4 der RiLi Genüge getan wird. Dieser Absatz führt aus, dass das Einverständnis des Opfers zur beabsichtigten oder tatsächlich vorliegenden Ausbeutung unerheblich ist, wenn eines der Mittel in Abs. 1 vorliegt. Dem BMJV zufolge ist hier kein Umsetzungsbedarf gegeben, da ein Einverständnis eines Opfers von Menschenhandel zur beabsichtigten oder tatsächlich

<sup>2</sup> KOK (2012) *Stellungnahme des KOK e.V. zu der Richtlinie 2011/36/EU des europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates vom 05. April 2011.*

<sup>3</sup> KOK (2013) *Unaufgeforderte Stellungnahme des KOK e.V. zum Entwurf eines Gesetzes vom 04.06.2013 zur Bekämpfung des Menschenhandels und Überwachung von Prostitutionsstätten (BT-Drucksache 17/13706).*

<sup>4</sup> Vgl. ebd., Renzikowski, L1 WP3, S. 294ff.; Renzikowski, J. (2014) *Strafvorschriften gegen Menschenhandel und Zwangsprostitution de lege lata und de lege ferenda*, einzusehen unter: <http://renzikowski.jura.uni-halle.de/aktuelles/>.

<sup>5</sup> Deutscher Juristinnenbund (2014) *Stellungnahme zur Reform der Strafvorschriften des Menschenhandels, Verbesserung des Schutzes der Opfer von Menschenhandel und Regulierung der Prostitution*, einzusehen unter: [www.djb.de/st-pm/st/st14-16/Langfassung/](http://www.djb.de/st-pm/st/st14-16/Langfassung/).

vorliegenden Ausbeutung immer unerheblich ist, wenn eines der in Artikel 2 Abs. 1 der Richtlinie aufgeführten Mittel angewandt wurde. Es wird darauf verwiesen, dass dann ein solches Einverständnis zu diesem Zeitpunkt nicht frei von Willensmängeln ist und damit strafrechtlich unerheblich. Nicht nachvollziehbar ist es aber aus Sicht des KOK, weshalb eben diese Mittel (wie beispielsweise Missbrauch von Macht oder die Ausnutzung besonderer Schutzbedürftigkeit) nicht in die Gesetzesneufassung aufgenommen werden. Im derzeit geltenden Recht sind nur Gewalt, Drohung mit einem empfindlichen Übel und List benannt, die Richtlinie sieht jedoch weitere Mittel vor. Der KOK empfiehlt, die nicht abschließende Auflistung der verschiedenen Mittel analog zu Artikel 2 Abs. 1 der Richtlinie in das Gesetz aufzunehmen.<sup>6</sup>

#### *Mindeststrafe bei minderjährigen Betroffenen*

Der KOK schließt sich dem Vorschlag des DJB an, dass zum Schutz kindlicher und jugendlicher Opfer die unabhängig von Handlungsweisen oder Einverständnis vorgenommenen Handlungen zum Nachteil von Personen unter 18 Jahren unter eine Mindeststrafe von zwei Jahren Freiheitsstrafe gestellt werden.

#### **Über den vorliegenden Referentenentwurf hinausgehend, möchte der KOK noch einige Punkte aus seinen vorherigen Stellungnahmen hervorheben:**

#### *Straffreiheit der Betroffenen*

Aus Sicht des KOK sind Opferschutz- und Opferrechtsaspekte, wie sie von der Richtlinie gefordert werden, noch nicht im vollen Umfang im deutschen Recht verankert. Dies ist besonders im Bezug auf die Straffreiheit der Betroffenen und den Verzicht auf Strafverfolgung (Artikel 8) der Fall. Die gesetzliche Regelung in § 154c Abs. 2 StPO ist unzureichend, da eine Kann-Vorschrift Ermessenspielraum eröffnet und die Opfer mangelhaft vor Strafverfolgung schützt. Der KOK empfiehlt deshalb, diese Vorschrift mindestens in eine Soll-Regelung abzuändern.

#### *Zugang zur Rechtsberatung*

Ein weiterer wichtiger Punkt zum Schutz der Opferrechte ist der Zugang zur Rechtsberatung. Der von der Richtlinie vorgesehene unverzügliche unentgeltliche Zugang zu Rechtsberatung sowie rechtlicher Vertretung (Art. 12 Abs. 2) bei Opfern ohne ausreichend finanzielle Mittel ist nicht hinreichend gewährleistet.

#### *Minderjährige Betroffene von Menschenhandel*

Die Artikel 13 ff der Richtlinie beschäftigen sich mit den Regelungen für die Opferrechte und den Opferschutz von minderjährigen Betroffenen. Auch in diesem Bereich sind nach Ansicht des KOK die bestehenden Regelungen in Deutschland unzureichend und werden dem Kindeswohl nicht gerecht. Die bestehenden Unterbringungsmöglichkeiten für Minderjährige bspw. sind für Betroffene von Menschenhandel nicht ausreichend oder nicht geeignet, da deren Bedürfnisse und Verhalten weder mit regulären Unterbringungsmöglichkeiten noch

<sup>6</sup> Ebendies wird auch vom djb empfohlen.

geschlossenen Schutzeinrichtungen in Einklang zu bringen sind.<sup>7</sup> Es sollte daher ein neues Konzept entworfen werden, das sowohl die kind- und jugendgerechte Unterbringung als auch die besonderen Bedürfnisse der Betroffenen von Menschenhandel miteinander vereint. Wesentlich ist es bei diesen Überlegungen, die Wünsche, speziellen Bedürfnisse und Sicherheitsinteressen der minderjährigen Betroffenen von Menschenhandel einzubeziehen.

Neben der Verbesserung des Angebots an Unterbringungsmöglichkeiten besteht auch der Bedarf an guter Kooperation und Vernetzung zwischen den Jugendämtern, Jugendwohnungen und Beratungsstellen. Viele der spezialisierten Fachberatungsstellen betreuen bereits Minderjährige. Es sollten jedoch im Einzelnen besondere Angebote für minderjährige Traumatisierte und Opfer sexualisierter Gewalt geprüft werden. Wir verweisen hierzu auch auf die Arbeit von ECPAT.<sup>8</sup>

In Bezug auf Unterstützung und Betreuung von Kindern, die Opfer von Menschenhandel sind, ist die Richtlinie eindeutig. Kindern soll, laut Artikel 14 der Richtlinie, innerhalb eines angemessenen Zeitraums Zugang zur Bildung gewährt werden. Zudem sollen Maßnahmen zur körperlichen und psychisch-sozialen Rehabilitation ergriffen werden. Gemäß Artikel 14 Abs. 3 sind Maßnahmen auch für die Unterstützung und Betreuung der Familien der minderjährigen Opfer zu entwickeln.

Der KOK plädiert dringend dafür, diese Maßnahmen in nationales Recht umzusetzen. Den Minderjährigen wurde durch die Ausbeutung die Zeit für Bildung genommen. Es müssen in diesem Zusammenhang Regelungen geschaffen werden, die es betroffenen Kindern und Jugendlichen ermöglichen, gleichgestellt zu Kindern und Jugendlichen deutscher Staatsbürgerschaft, Zugang zu verschiedenen Schulformen, Freiwilligendiensten, Praktika, Ausbildungsplätzen und den diese Maßnahmen unterstützenden Sozialleistungen zu erhalten. Eine Ausbildung kann auch einer erneuten Ausbeutung entgegenwirken.

Es ist dazu aber auch notwendig, dass Bildungseinrichtungen, welcher Art auch immer (Schule, Kindertagesstätten, Sprachlernrichtungen etc.), den Kindern zugänglich gemacht werden, indem sie örtlich erreichbar sind und Ressourcen für Transport und Lehrmittel zur Verfügung stehen.

Insgesamt müssen die bestehenden Regelungen für minderjährige Betroffene von Menschenhandel in Deutschland dringend geprüft und überarbeitet werden.

### *Schulungen*

Ein sensibler Umgang mit Betroffenen von Menschenhandel setzt voraus, dass Personen, die potenziell mit den Betroffenen arbeiten, ausreichend geschult werden. Regelmäßige Schulungen wie in der Richtlinie vorgesehen (Artikel 9) finden derzeit nicht statt.

### *Entschädigung*

In Artikel 17 verlangt die Richtlinie von den Mitgliedstaaten, den Zugang zu bestehenden Regelungen für die Entschädigung der Opfer von Gewalttaten zu gewährleisten. In Deutschland sind staatliche Entschädigungen für Opfer von Menschenhandel nur sehr eingeschränkt zugänglich, auch Entschädigungszahlungen seitens der Täter\*innen sind wenig

<sup>7</sup> Müller-Güldemeister (2011) Expertise zum Thema „Deutsche Betroffene von MH“, Hrsg. KOK.

<sup>8</sup> Mehr Informationen über das Projekt von ECPAT unter:

[www.ecpat.net/EI/Publications/Trafficking/Global\\_Monitoring\\_ProgressCards.pdf](http://www.ecpat.net/EI/Publications/Trafficking/Global_Monitoring_ProgressCards.pdf) [25.10.2011].

erreichbar. Empfehlenswert wäre deshalb aus Sicht des KOK, einen bundesweiten Entschädigungsfonds einzurichten, dessen Ausgestaltung sich beispielsweise am vom Bundesamt für Justiz verwalteten Fonds für Härteleistung an Opfer extremistischer Übergriffe orientieren könnte.

**Ein weiterer wichtiger Punkt der Richtlinie, welcher in oben genannten Stellungnahmen des KOK nicht umfassend enthalten ist, ist die Einrichtung einer nationalen Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel:**

Sehr bedauerlich findet der KOK, dass Artikel 19 der Richtlinie, welcher die Aufforderung an die Mitgliedstaaten enthält, erforderliche Maßnahmen zu treffen, um nationale Berichterstattungsstellen einzurichten, nicht entsprochen wird. Auch der Bundesrat hat ausdrücklich hierauf hingewiesen (Drucksache 641/13) und betont, dass die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel als an sich bewährtes Vernetzungsgremium dafür nicht geeignet ist. Der KOK empfiehlt dringend die Einrichtung einer solchen Stelle. Der KOK beschäftigt sich mit dem Thema Berichterstattungsstellen in anderen Ländern und in Deutschland seit vielen Jahren<sup>9</sup> und hat eine [Synopse](#) erstellt, welche einen Überblick über die Einrichtung von Berichterstattungsstellen oder vergleichbaren Einrichtungen zu Menschenhandel in verschiedenen europäischen Ländern gibt.<sup>10</sup>

Seit 2012 arbeitet der KOK e.V. intensiv zu den Themen Datenschutz und Datensammlung im Bereich des Menschenhandels und in diesem Zusammenhang zur Einrichtung einer Berichterstattungsstelle. Hierzu wurde vom KOK die europäische Initiative dataACT – data protection in anti-trafficking action – gegründet. dataACT ist ein gemeinschaftliches Projekt des KOK e.V. mit dem europäischen NGO-Netzwerk La Strada International.<sup>11</sup>

Für die Einrichtung einer Berichterstattungsstelle empfiehlt der KOK e.V. daher folgende Maßnahmen, die in einem Konsultationsprozess mit seinen Mitgliedsorganisationen und anderen Nichtregierungsorganisationen und Expert\*innen aus dem Bereich Bekämpfung des Menschenhandels sowie Datenschutzexpert\*innen erarbeitet worden sind:

- *Der Schutz der Privatsphäre der Betroffenen muss im Zentrum aller Maßnahmen der Datensammlung und Auswertung stehen.*

Laut Artikel 19 der EU-Richtlinie 2011/36 treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um nationale Berichterstattungsstellen oder gleichwertige Mechanismen einzuführen. Diese Mechanismen haben vor allem die Aufgabe, die Entwicklungen und Trends des Menschenhandels zu dokumentieren. Außerdem sollen Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels anhand ihrer Effektivität gemessen werden. Grundlage der Arbeit der Berichterstattung ist u.a. die Sammlung statistischer Daten in enger Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft, die auf diesem Gebiet tätig sind.

<sup>9</sup> Vgl. die erste Übersicht des KOK hierzu von 2007 sowie die aktualisierte Übersicht von 2009 auf der Webseite des KOK: [www.kok-buero.de/detailansicht/artikel/uebersicht-nationale-berichterstatter-oder-vergleichbare-einrichtungen-zu-menschenhandel.html](http://www.kok-buero.de/detailansicht/artikel/uebersicht-nationale-berichterstatter-oder-vergleichbare-einrichtungen-zu-menschenhandel.html)

<sup>10</sup> KOK e.V. (2013) zur Einrichtung von Berichterstattungsstellen zu Menschenhandel [www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user\\_upload/medien/stellungnahmen/KOK Stellungnahme zu Berichterstattungsstellen\\_Nov\\_2013\\_final.pdf](http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/stellungnahmen/KOK_Stellungnahme_zu_Berichterstattungsstellen_Nov_2013_final.pdf)

<sup>11</sup> [www.dataact-project.org](http://www.dataact-project.org)

Hierbei gilt es folgendes zu beachten:

Die Konzeptionierung einer Berichterstattungsstelle sollte auf den Methoden der Datenminimalisierung und Datensparsamkeit, des sogenannten ‚Privacy by Design‘ und ‚Privacy Impact Assessments‘ (PIA)<sup>12</sup> aufbauen. Die Konstellation der gesammelten Daten über Betroffene darf auf keinen Fall einen Rückschluss auf deren Identität zulassen. Um den Schutz der Betroffenen zu gewährleisten, sollten keine Datensätze (auch nicht in anonymisierter Form) zu einzelnen Personen erhoben, übermittelt oder gespeichert werden, da dies die Gefahr einer Identifizierung der Betroffenen mit sich bringt. Es sollte stattdessen eine disaggregierte Datenerhebung betrieben werden. Auch in den zu veröffentlichenden Berichten sollen keine Einzelnennungen enthalten sein. Weiterhin dürfen keine zentralen Datenbanken zu Betroffenen von Menschenhandel erstellt werden.

Die Fachberatungsstellen dürfen nicht unter Druck gesetzt werden, Informationen über die Klient\*innen und die Beratungsarbeit weiter zu geben. In diesem Zusammenhang ist es notwendig, das Zeugnisverweigerungsrecht auch für die Berater\*innen der spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel einzuführen. Der KOK hat hierzu in diesem Jahr eine ausführliche Stellungnahme verfasst.<sup>13</sup>

Der Zugang zu Unterstützungsstrukturen für Betroffene muss niederschwellig und, vor allem für den Erstkontakt, anonym möglich bleiben und darf nicht zum Zwecke der Datenerhebung durch staatliche und/oder nicht-staatliche Akteure genutzt werden. Datenschützer\*innen haben bereits darauf aufmerksam gemacht, dass die Freiwilligkeit der Zustimmung zur Speicherung von personenbezogenen Daten durch das Datensubjekt nicht gegeben ist, wenn diese in Verbindung mit dem Zugang zu Schutz und Beratung steht.<sup>14</sup> Hiermit ist gemeint, dass die bisherige Praxis in verschiedenen europäischen Ländern, bei der im Zuge der Beratungsarbeit Klient\*innen ihr schriftliches Einverständnis geben müssen, ihre personenbezogenen Daten erheben zu lassen, vom KOK kritisiert wird und zumindest überprüft werden soll.<sup>15</sup>

Im Rahmen von dataACT führt der KOK für die Fachberatungsstellen eine Datensparsamkeitsanalyse durch, um Beratung – auch in der Zusammenarbeit mit Behörden – zu garantieren, die den Schutz der Privatsphäre respektiert. Es ist im besonderen Interesse der Betroffenen, einen grenzübergreifenden Datenschutz zu etablieren, damit die informationelle Selbstbestimmung sowohl im Zielland als auch im Herkunftsland gewährleistet werden kann.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> ‚Privacy by Design‘ (PbD) ist eine Datenminimierungsmethode, die in jedem Verfahren oder Produkt den Schutz der Privatsphäre von Grund auf mit einbezieht. Die Methode ist von der kanadischen Datenschutzbeauftragten Ann Cavoukian entwickelt worden <http://www.privacybydesign.ca/index.php/about-pbd/>. ‚Privacy Impact Assessment‘ (PIA) ist ein durch die EU Kommission empfohlenes Messverfahren für den Schutz der Privatsphäre [https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/ElektronischeAusweise/RadioFrequencyIdentification/PIA/pia\\_node.html](https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/ElektronischeAusweise/RadioFrequencyIdentification/PIA/pia_node.html).

<sup>13</sup> Siehe hierzu die Stellungnahme des KOK zur Einführung eines Zeugnisverweigerungsrecht vom 31.01.2013 unter: <http://www.kok-buero.de/kok-informiert/stellungnahmen-pressemittelungen/stellungnahmen-eintraege/detailsicht-stellungnahmen/artikel/kok-empfehl-zeugnisverweigerungsrecht.html>.

<sup>14</sup> Siehe Thilo Weichert: dataACT Konferenz 25.-27. September 2013.

<sup>15</sup> Die Rechte der Betroffenen von Menschenhandel als Datensubjekte sind u.a. in folgenden Rechtsinstrumenten verbrieft: EU Richtlinie 95/46/EC und die Europaratskonvention 108.

<sup>16</sup> Siehe auch die Stellungnahme des EU Datenschutzbeauftragten zur ‚EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012-2016, 19 June 2012 (COM(2012) 286 Final‘, die den Datenschutz in das Zentrum aller Datensammlungsvorhaben stellt. Siehe [https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Consultation/Comments/2012/12-07-10\\_Human\\_Trafficking\\_EN.pdf](https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Consultation/Comments/2012/12-07-10_Human_Trafficking_EN.pdf).

➤ *Die Berichterstattungsstelle sollte unabhängig sein.*

Die primäre Aufgabe einer Berichterstattungsstelle liegt in der Dokumentation des Menschenhandels.<sup>17</sup> Sie sollte die Öffentlichkeit, die Politik und Beratungsstellen darüber informieren, welche (Ausbeutungs-)Formen des Menschenhandels in dem jeweiligen Land vorliegen und in welchen (Arbeits-)Sektoren und anderen wirtschaftlichen Räumen Ausbeutungsverhältnisse bestehen. Aufgrund dieser Daten sollten nationale, europäische und internationale Maßnahmen angepasst und verbessert werden.

Es ist daher von großer Relevanz, dass eine solche Stelle unabhängig agieren und berichten kann. Unabhängigkeit bezieht sich dabei nicht nur auf durch die jeweilige Regierung nicht beeinträchtigten Handlungs- und Definitionsmöglichkeiten, sondern auch darauf, dass sie durch keine weiteren Mandate oder eine politischen Agenda eingeschränkt ist.

Die Stelle darf nicht in einen Interessenkonflikt zwischen ihrer Funktion als neutrale Berichterstattung und möglichen anderen Eigeninteressen bzw. anderen Aufgabengebieten geraten. Die Stelle sollte keine operative Funktion ausüben, wie zum Beispiel individuelle Beschwerdeverfahren oder Tätigkeiten für die Justiz, Strafverfolgung oder Grenzkontrolle.

Um die Unabhängigkeit zu gewährleisten und zu wahren empfiehlt der KOK die Einrichtung der Berichterstattungsstelle als eigenständige Struktur und ohne Anbindung an bereits bestehende Institutionen. Es wird darüber hinaus empfohlen, dass der Berichterstattungsstelle ein Beirat, ein Kuratorium oder ein ähnliches Gremium vorsteht, das multidisziplinär besetzt ist (NGOs, Regierung, Polizei, etc.) und u.a. die personelle Besetzung der Stelle sowie thematische Schwerpunkte für die jährlichen Berichte festlegt. Weiterhin sollte die Mandatszeit der/des Berichterstatter\*in einen Zeitraum von fünf Jahren nicht überschreiten. Es sollte in Erwägung gezogen werden, das Mandat und die Ressourcen der Berichterstattungsstelle gesetzlich zu regeln.

➤ *Das Mandat der Berichterstattungsstelle beruht auf einem gemeinsam ausgehandelten Kooperationsabkommen/Rahmenvereinbarung mit der Koordinierungsstelle der Fachberatungsstellen.*

Die EU Richtlinie 2011/36 fordert von den Mitgliedstaaten, dass die Einrichtung einer Berichterstattungsstelle oder ähnlicher Mechanismen auf der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft beruhen soll. Wie diese Zusammenarbeit zwischen den staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren konkret erfolgen soll, ist nicht näher definiert. Der KOK e.V. empfiehlt daher, ein Modell auszuarbeiten, das die genauen Mandate und Zuständigkeiten der jeweiligen Akteure festlegt.<sup>18</sup>

Wesentliche Punkte für diese Rahmenvereinbarung sind aus unserer Sicht, dass die Autonomie der FBS weiterhin erhalten bleibt und sie nicht durch die Funktion als mögliche Datenlieferanten eingeschränkt wird. Ferner sprechen wir uns für das Prinzip der Datensparsamkeit aus. Es sollte daher genau geprüft werden, welche Daten zu welchem Zweck gesammelt bzw. erhoben werden müssen.

<sup>17</sup> Siehe Funktionsbeschreibungen in den aufgeführten Dokumenten unter Fußnote 4 sowie Empfehlungen unter Punkt 5 dieser Stellungnahme.

<sup>18</sup> Die Kooperationsabkommen können analog der OSZE Empfehlungen zur Einrichtung von National Referral Mechanisms gestaltet werden. Siehe OSCE/ODIHR: National Referral Mechanisms-Joining the Efforts to Protect Trafficked Persons. Warsaw 2004.

➤ *Die Rolle des KOK als Datensammlungsakteur*

Der KOK ist die Koordinierungsstelle von 37 Organisationen bundesweit. Diese sind in erster Linie auch die spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel. In Konsultationen sprachen sich die Organisationen dafür aus, dass der KOK zentral die Statistiken der FBS sammeln und auswerten soll. Dies hätte aus ihrer Sicht den Vorteil, dass sie sich auf den Schutz der Anonymität der Daten verlassen können. Auch herrscht auf Grund der Stellung des KOK als Vernetzungs- und Koordinierungsstelle eine langjährige Vertrauensbasis zu den Fachberatungsstellen. Alle Datenerhebungen würden auf dem Prinzip der Datensparsamkeit und der Wahrung der Privatsphäre beruhen. In Zusammenarbeit mit Datenschutzexpert\*innen würde der KOK unabhängige, sichere und nicht-kommerzielle technische Ausstattungen einrichten und nutzen, um Zugriffen nicht-autorisierter Dritter erfolgreich entgegen zu wirken<sup>19</sup>.

➤ *Die Berichterstattungsstelle sollte Informationen und Daten zu Menschenhandel in einem breiteren Kontext sammeln und auswerten.*

Die Aufgaben einer Berichterstattungsstelle dürfen sich nicht nur darauf beschränken, statistische Daten zu Betroffenen von Menschenhandel, Täter\*innen, konkreten Fällen etc. zu sammeln. Das Verständnis von Menschenhandel wird in der Regel durch straf- und zivilrechtliche Definitionen geprägt. Andere Faktoren, die Menschenhandel ermöglichen, wie z.B. Migrations- und Grenzregime, Diskriminierungen, Rassismus, strukturelle Gewalt, neoliberale Wirtschaftsordnungen und die ‚Ökonomisierung des Sozialen‘ sind oft nicht Bestandteile der Analyse. Der Vorteil der Einrichtung einer unabhängigen Berichterstattungsstelle könnte sein, dass erstmalig eine zentrale Stelle mit ausreichend Ressourcen und Kompetenzen existiert, die sowohl statistische Datensammlung betreibt als auch die Tendenzen und Entwicklungen im Bereich des Menschenhandels, unter Berücksichtigung bereits genannter breiterer Kontexte, regelmäßig umfassend analysiert. Eine künftige Berichterstattungsstelle sollte daher Menschenhandel nicht isoliert von anderen Phänomenen analysieren, sondern unterschiedliche Faktoren in die Analyse und Datenerhebungen mit einbeziehen.

<sup>19</sup> Ein Modellbeispiel, wie die Datensammlung und Weiterleitung über den KOK funktionieren könnte, ist die Bewohnerinnenstatistik der Frauenhauskoordinierung, siehe auch <http://www.frauenhauskoordinierung.de/fhk-materialien-service/bewohnerinnenstatistik.html>