

An alle Parteien

Forderungskatalog des KOK e.V. zur Bundestagswahl 2013

„Menschenhandel stellt eine Verletzung der Menschenrechte und einen Verstoß gegen die Würde und die Unversehrtheit des Menschen dar.“ (Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels ETS Nr 197)

„Frauen und Mädchen sind häufig schweren Formen von Gewalt wie häuslicher Gewalt, sexueller Belästigung, Vergewaltigung, Zwangsverheiratung, im Namen der sogenannten ‚Ehre‘ begangener Verbrechen und Genitalverstümmelung ausgesetzt und dies stellt eine schwere Verletzung der Menschenrechte von Frauen und Mädchen sowie ein Haupthindernis für das Erreichen der Gleichstellung von Frauen und Männern dar“ (Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt ETS 210)

Der KOK e.V. sieht Menschenhandel und die Gewalt gegen Frauen im Kontext von Migrationsprozessen, weltweiter Armut, wirtschaftlichen Krisen und ethnischen Konflikten sowie politisch-ökonomischen Umbruchprozessen. Menschenhandel – sei es zu Zwecken der sexuellen Ausbeutung oder der Ausbeutung der Arbeitskraft – findet mitten in unserer Gesellschaft statt und wird dennoch von der Öffentlichkeit als Tabu behandelt. Die komplexe Problematik spielt sich im nationalen, europäischen und auch internationalem Kontext ab. Immer mehr Menschen sind in die weltweite Arbeitsmigration involviert. Hierbei können sie Opfer von struktureller, psychischer oder physischer Gewalt werden. In Deutschland ist Menschenhandel nach dem Strafgesetzbuch durch die §§ 232, 233 definiert. Demnach kann Menschenhandel in die sexuelle Ausbeutung und in die Arbeitsausbeutung erfolgen. Die spezialisierten Fachberatungsstellen berichten bereits seit einigen Jahren vermehrt von dem Phänomen des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung. Auch andere, bislang noch nicht identifizierte Branchen können zukünftig eine Rolle spielen. Die Hintergründe und Ursachen sind vielschichtig. Festzuhalten ist, dass die Komplexität und der kontinuierliche Wandel der Themen Menschenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess es notwendig machen, die Maßnahmen, Beratungs- und Schutzkonzepte kontinuierlich anzupassen. Dies kann nur erfolgen, wenn die Zivilgesellschaft – wie in dem Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels gefordert – in diesen Prozess nicht nur einbezogen wird, sondern auch eine aktive Rolle spielt. Die Herausforderung liegt in der Weiterentwicklung des bestehenden Rechts, der Vernetzungs- und Kooperationsstrukturen, der Rechte der Betroffenen und auch ihrer Durchsetzung.

Nicht nur Frauen, sondern auch Männer, Kinder und Jugendliche sind von Menschenhandel betroffen. Laut Schätzungen des International Labour Office (ILO) von 2012 befinden sich weltweit 18,7 Millionen Menschen in Zwangsarbeitsverhältnissen der Privatwirtschaft.

Dennoch sind Frauen und Mädchen laut dem ersten Globalbericht der Organisation für Drogen- und Verbrechensbekämpfung der Vereinten Nationen (UNODC) zu Menschenhandel 2012 mit weltweit 76 % die hauptsächlich Betroffenen. Auch die neuesten Zahlen der EU-Kommission (April 2013) sprechen von einem hohen Anteil von Frauen und Mädchen (80 %) unter allen ermittelten und mutmaßlichen Opfern des Menschenhandels. Dies wird verstärkt, wenn Frauen wirtschaftlich, sozial oder in Bezug auf ihr Aufenthaltsrecht von TäterInnen abhängig sind.¹ Daher ist es wesentlich, den Schutzanspruch der von Menschenhandel und von Gewalt Betroffenen auf Hilfe und Unterstützung als eine Ausprägung des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit gegenüber dem deutschen Staat festzustellen.²

Auch die EU-Richtlinie 2011/36/EU trägt dem Umstand Rechnung, dass Menschenhandel ein geschlechtsspezifisches Phänomen ist und dass Frauen und Männer oft zu unterschiedlichen Zwecken gehandelt werden. Aus diesem Grund sollten auch die Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen, sofern angebracht, gendersensibel angelegt sein. Die Schub- und Sogfaktoren können je nach Sektor unterschiedlich sein wie zum Beispiel beim Menschenhandel zur Ausbeutung in der Sexindustrie oder zur Ausbeutung der Arbeitskraft in der Bauindustrie, in der Agrarwirtschaft oder im häuslichen Bereich.

Der KOK e.V.³ ruft alle Parteien auf, diesen Schutzanspruch zu gewähren und den Auftrag zur Verwirklichung der Opferrechte und des Opferschutzes explizit zu verankern sowie konkrete Initiativen, Maßnahmen und Förderprogramme zu benennen, um das Selbstbestimmungsrecht und die Eigenständigkeit der Betroffenen zu fördern.

Es ist begrüßenswert, dass einige vom KOK geforderte Maßnahmen aus dem Jahr 2009⁴ bereits umgesetzt worden sind, wie beispielsweise die Ratifizierung des Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels, die Einrichtung des Hilfetelefon Gewalt gegen Frauen sowie die Verbesserungen im § 37 Aufenthaltsgesetz für von Zwangsverheiratung betroffene Frauen.

Mit großem Bedauern stellt der KOK jedoch fest, dass es auch zu Verschlechterungen der Situation zwangsverheirateter Frauen und Männer im Rahmen des Zwangsverheiratungsbekämpfungsgesetzes gekommen ist. So wurde die unabhängige Ehebestandszeit von bislang zwei auf drei Jahre hochgesetzt.

¹ EU Richtlinie 2012/29/EU, Erwägungsgrund Nummer 18

² Vgl. hierzu den Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder (Drucksache 17/10500), S. XXVI

³ Der KOK e.V. ist der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess. Wir sind ein bundesweiter Zusammenschluss von derzeit 37 Nichtregierungsorganisationen, die zu den Themen Frauenhandel und Gewalt an Migrantinnen arbeiten. (Homepage: www.kok-buero.de)

⁴ Forderungen des KOK zur Bundestagswahl 2009: <http://www.kok-buero.de/special-pages/detailansicht/artikel/forderungen-des-kok-zur-bundestagswahl-2009.html>

Sowohl für von Gewalt betroffene Menschen im Migrationsprozess als auch für Betroffene des Menschenhandels müssen die Opferrechte und der Opferschutz verbessert werden, wie es auch die Richtlinie 2011/36/EU fordert. Noch immer fehlt ein Gesamtkonzept, das mit einem menschenrechtsbasierten Ansatz diese Aspekte in den Fokus nimmt und auf die Bekämpfung aller Formen des Menschenhandels abzielt.

Der KOK fordert:

Die Schaffung von einheitlichen bundesweiten Regelungen für die Alimentierung der Betroffenen von Menschenhandel und die Gewährleistung eines gesicherten Aufenthaltstitels, sowohl unabhängig von der Kooperationsbereitschaft der Betroffenen mit den Ermittlungsbehörden als auch nach Abschluss des Strafverfahrens

Der KOK fordert klare bundesweite Regelungen nach dem Sozialgesetzbuch II, die eine bedarfsgerechte Existenzsicherung von Betroffenen von Menschenhandel und Betroffenen von Gewalt im Migrationsprozess im Hinblick auf ihre Grundversorgung, ihren Lebensunterhalt, ihre sichere Unterbringung und ihre medizinische sowie psychotherapeutische Versorgung gewährleisten.

Betroffenen des Menschenhandels ist ein Aufenthaltstitel zu erteilen, unabhängig von ihrer Kooperationsbereitschaft und ZeugInneneigenschaft über das Prozessende hinaus. Notwendig wäre daher, einen Aufenthaltstitel für mindestens drei Jahre zu schaffen und danach eine Möglichkeit der Verfestigung des Aufenthalts, beispielsweise in Form einer Niederlassungserlaubnis, in Aussicht zu stellen. Gleichzeitig ist es notwendig, in diesem Zeitraum eine bedarfsgerechte Existenzsicherung gemäß dem SGB II für von Menschenhandel und von Gewalt im Migrationsprozess Betroffene im Hinblick auf den Lebensunterhalt, die sichere Unterbringung sowie medizinische und psychotherapeutische Versorgung zu gewährleisten. Die Betroffenen müssen freien Zugang zu Bildung, Integrationskursen, Ausbildung, verschiedenen Schulformen und einen unbeschränkten und direkten Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten.

Die Schaffung eines eigenständigen, eheunabhängigen Aufenthaltsrechtes bzw. erhebliche Reduzierung der Ehebestandszeit von bislang drei Jahren auf ein Jahr

Mit dem Zwangsverheiratungsbekämpfungsgesetz vom 23. Juni 2011 wurde das eigenständige Aufenthaltsrecht der Ehegatten von vormals zwei auf drei Jahre erhöht. Erfahrungen aus der Praxis und empirische Untersuchungen zum Thema der Zwangsverheiratung⁵ zeigen auf, dass „der familiäre Druck zur Aufrechterhaltung der Ehe bei beinahe allen untersuchten Fällen von Zwangsehen mit anschließender Migration nach Deutschland in den ersten Jahren (...) fortgesetzt wird“⁶. Demzufolge kommt für die Betroffenen die Aufgabe der ehelichen Lebensgemeinschaft aufgrund der damit verbundenen Ausreisepflicht gar nicht erst in Frage. Durch die Erhöhung der Ehebestandszeit kann davon ausgegangen werden, dass die Abhängigkeit der Betroffenen

⁵ Hayriye Yerlikaya, Zwangsehen, eine kriminologisch-strafrechtliche Untersuchung, 2012

⁶ Ebd., S. 230

von ihren EhepartnerInnen steigt. Die im Gesetz aufgenommene Härtefallregelung in § 31 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz unterliegt laut Rückmeldung der Praxis einem erheblichen Beweisproblem, z.B. im Falle der Zwangsverheiratung, wo der Druck auf die Betroffenen teilweise mit subtilen Mitteln erfolgt. Zudem berichtet die Praxis von steigenden Beratungszahlen junger Männer, die von Zwangsverheiratung betroffen oder bedroht sind. Für alle betroffenen Gruppen müssen stabil finanzierte Beratungsmöglichkeiten geschaffen werden.

Die Sicherung des Schutzes und des Zugangs zu Rechten für Minderjährige und Kinder, die von Menschenhandel betroffen sind

Sowohl die Praxis als auch das Bundeslagebild des Bundeskriminalamtes 2011 zeigen auf, dass die Zahlen der von Menschenhandel betroffenen Minderjährigen und Kinder steigen. Trotz dieser alarmierenden Meldungen gibt es bislang keine Maßnahmen, die sich in erster Linie auf den Schutz und die Sicherung der Rechte dieser Gruppe beziehen. Beispielsweise existiert im deutschen Aufenthaltsgesetz keine Norm, die für die Opfergruppe der minderjährigen Betroffenen von Menschenhandel einschlägig ist und die als Prüfungsmaßstab eine regelmäßige Berücksichtigung des Kindeswohls zulässt. Dabei wurde die Berücksichtigung des Kindeswohls beispielsweise in dem Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels explizit aufgenommen. Ebenso ist es notwendig, spezialisierte Opferschutzeinrichtungen im Sinne des Wohls der von Menschenhandel betroffenen Kinder und Minderjährigen zu schaffen und die strafprozessualen Vorschriften im Strafverfahren für Minderjährige und Kinder zu verbessern, beispielsweise durch die Einführung einer Videovernehmung als einen gebundenen Anspruch. Zudem sind Verbesserungen in der Altersfeststellung zu veranlassen, Kooperationen mit dem Jugendhilfesystem sowie Sensibilisierungen von Fachpersonen/MultiplikatorInnen auszubauen.

Die Einführung eines Zeugnisverweigerungsrechtes für BeraterInnen von spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene des Menschenhandels

Die Tätigkeiten der MitarbeiterInnen der Beratungsstellen setzen ein fundiertes Vertrauensverhältnis zwischen BeraterIn und KlientIn voraus. Die BeraterInnen haben auch gegenüber ihren KlientInnen eine Schweigepflicht. Es kommt jedoch immer wieder vor, dass BeraterInnen als Zeuginnen im Strafverfahren vorgeladen werden, um über das ihnen Anvertraute auszusagen. Die Folge ist eine Belastung und Gefährdung des Vertrauensverhältnisses zwischen BeraterIn und KlientIn. Dies ist sowohl aus Sicht der Betroffenen als auch aus Sicht der Fachleute der Beratungsstellen problematisch. Es wird daher dringend empfohlen, die strafprozessualen Möglichkeiten des Zeugnisverweigerungsrechts um die Berufsgruppe der BeraterInnen von Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel zu erweitern. Die Kriterien, wie

ein solches Zeugnisverweigerungsrecht ausgestaltet sein kann, hat der KOK ausgearbeitet und verweist an dieser Stelle lediglich hierauf⁷.

Sicherung und Ausbau der Arbeit des gesamten Hilfesystems

Betroffene von Gewalt haben einen Schutzanspruch gegenüber dem Staat. Diesem Schutzanspruch kann nur entsprochen werden, wenn eine stabil finanzierte Unterstützungsstruktur existiert, unabhängig von dem Bedarf an Individualleistungen. Ein grundsätzliches Angebot solcher Strukturen muss unabhängig von einer eventuell schwankenden Nachfrage gesichert sein. Notwendig ist es daher, diese Strukturen für die Betroffenen auffindbar, ortsnah, niedrigschwellig, unabhängig von Einkommen, Vermögen, Herkunftsort und Aufenthaltsstatus einzurichten und diese mit ausreichenden Ressourcen für die unterschiedlichen Bedarfe der Betroffenen auszustatten.

In allen internationalen Rechtsinstrumenten wird explizit auf den Zugang der Betroffenen von Gewalt und Menschenhandel zu Unterstützungsmöglichkeiten hingewiesen. Die Staaten müssen diese vorhalten. So verweist beispielsweise die Richtlinie 2012/29/EU vom 25.10.2012 darauf, dass Personen, die besonders schutzbedürftig sind oder die sich in Situationen befinden, in denen sie einem besonders hohen Risiko einer Schädigung ausgesetzt sind, der Zugang zu spezialisierter Unterstützung sowie rechtlicher Schutz gewährleistet werden sollte. Solche spezialisierten Beratungsstellen, die einen integrierten und zielgerichteten Ansatz haben und die Bedürfnisse der Betroffenen in den Mittelpunkt stellen, brauchen ausreichende Ressourcen, um die eingeforderten Unterstützungsleistungen zur Verfügung stellen zu können.

Daher ist es dringend notwendig, umgehend ein Konzept zur Finanzierung des Hilfesystems vorzulegen.

Berlin, 21. Mai 2013

⁷ Vorschlag des KOK über die strafprozessuale Einführung eines Zeugnisverweigerungsrechts aus beruflichen Gründen für MitarbeiterInnen von spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel gemäß § 53 der StPO (31.01.2013): http://www.kok-buero.de/fileadmin/user_upload/medien/KOK_informiert/Zeugnisverweigerungsrecht_31_1_13.pdf