

NGO-Stellungnahme für die Einrichtung einer Berichterstattungsstelle in Deutschland

Der KOK e.V. unterstützt die Vorgabe der EU-Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (2011/36/EU), eine Berichterstattungsstelle zu allen Formen des Menschenhandels auch in der Bundesrepublik einzurichten, wie in Artikel 19 der Richtlinie vorgesehen¹.

Seit 2012 arbeitet der KOK e.V. intensiv zu den Themen Datenschutz und Datensammlung im Bereich des Menschenhandels und hat hierzu 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.

Im Rahmen von dataACT hat der KOK eine Studie zum Thema Datenschutz von Betroffenen von Menschenhandel, Datensammlung und Datensammlungsinstrumente in Bezug auf Menschenhandel erstellt und entwickelt Datenschutz-Standards für die spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel. Bereits im Sommer dieses Jahres wurden auf einer Mitgliederversammlung des KOK Standards für den Datenschutz diskutiert und weiter entwickelt. Im September 2013 hat das Team von dataACT eine internationale Konferenz in Berlin organisiert, die erstmals deutsche und europäische DatenschutzexpertInnen mit Sachverständigen der Menschenhandelsbekämpfung zusammenbrachte, um neue Strategien für Datensammlung und den Schutz der Privatsphäre für gehandelte Menschen auszuarbeiten.²

Die vorliegende Stellungnahme ist ein Ergebnis aus den Konsultationen mit den spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel (FBS), mit denen der KOK vernetzt ist, sowie seinen Mitgliedsorganisationen³, und der Workshop-Diskussionen im Rahmen der dataACT Konferenz vom September 2013. Darüber hinaus basieren die vorliegenden Empfehlungen auf den zahlreichen Empfehlungen und Rechtsdokumenten der europäischen Politik, die zum Thema Berichterstattung vorgelegt wurden.⁴

¹ S.a. Europaratskonvention ETS 197 Art. 29

² Siehe Presseerklärung der dataACT Konferenz <http://www.dataact-project.org/en/media/press-releases/detailview/artikel/pressemitteilung-zur-dataact-konferenz.html>

³ So wurden sowohl auf der Jahresklausur des KOK sowie auf seinem Vernetzungstreffen im Jahr 2013 die Position des KOK zu einer Berichterstattungsstelle in Deutschland sowie die Empfehlungen diskutiert.

⁴ Siehe u.a. The EU Hague Ministerial Declaration 1997 Art.III 1.4.; OSCE Decision No.14/06 Enhancing Efforts to Combat Trafficking in Human Beings, including for labour Exploitation, through a Comprehensive and Proactive Approach.MC:DEC/14/06; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region. The EU Strategy towards the

Für die Einrichtung einer Berichterstattungsstelle empfiehlt der KOK e.V. daher folgende Maßnahmen:

1. 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.

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)⁵ 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 birgt. 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 KlientInnen und die Beratungsarbeit weiter zu geben. In diesem Zusammenhang ist es notwendig, das Zeugnisverweigerungsrecht auch für die BeraterInnen der spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von

Eracidation of Trafficking in Human Beings 2012-2016. COM(2012)286 final; CoE Convention on Action against Trafficking in Human Beings. ETS 197

⁵ ‚Privacy by Design (bD) 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

Menschenhandel einzuführen. Der KOK hat hierzu in diesem Jahr eine ausführliche Stellungnahme verfasst.⁶

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. DatenschützerInnen 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.⁷ Hiermit ist gemeint, dass die bisherige Praxis in verschiedenen europäischen Ländern, bei der im Zuge der Beratungsarbeit KlientInnen ihr schriftliches Einverständnis geben müssen, ihre personenbezogenen Daten erheben zu lassen, vom KOK kritisiert wird und zumindest überprüft werden soll.⁸

Auch für die Beratungspraxis der Fachberatungsstellen sollte eine Datensparsamkeitsanalyse vollzogen werden, 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.⁹

2. Die Berichterstattungsstelle sollte unabhängig sein.

Die primäre Aufgabe einer Berichterstattungsstelle liegt in der Dokumentation des Menschenhandels.¹⁰ Sie sollte die Öffentlichkeit, die Politik und Beratungsstellen darüber informieren, welche (Ausbeutungs-)Formen des Menschenhandels in dem

⁶ Siehe hierzu die Stellungnahme des KOK zur Einführung eines Zeugnisverweigerungsrecht vom 31.01.2013 unter: <http://www.kok-buero.de/kok-informiert/stellungnahmen-pressemitteilungen/stellungnahmen-eintraege/detailansicht-stellungnahmen/artikel/kok-empfehl-t-zeugnisverweigerungsrecht.html>

⁷ Siehe Thilo Weichert: dataACT Konferenz

⁸ Die Rechte der Betroffenen von Menschenhandel als Datensubjekte sind u.a. in folgenden Rechtsinstrumenten verbrieft: EU Richtlinie 95/46/EC und die Europaratskonvention 108

⁹ 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

¹⁰ Siehe Funktionsbeschreibungen in den aufgeführten Dokumenten unter Fußnote 4 sowie Empfehlungen unter Punkt 5 dieser Stellungnahme.

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 beeinträchtigte Handlungs- und Definitionsmöglichkeiten, sondern auch darauf, dass sie durch keine weiteren Mandate oder eine politische Agenda eingeschränkt ist.

Die Stelle darf nicht in einen Interessenkonflikt geraten zwischen ihrer Funktion als neutrale Berichterstattung und möglichen anderen Eigeninteressen bzw. anderen Aufgabengebieten. 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. Auf welche Art und Weise und in welcher Form dies durchgeführt werden sollte, kann durch eine Organisationsberatung im Vorfeld entwickelt und anhand verschiedener Vorschläge geprüft werden. Nach Auffassung des KOK ist aber die Unabhängigkeit bei der Einrichtung der Stelle wichtigstes Merkmal und sollte daher Vorrang gegenüber weiteren Überlegungen, z.B. zur Ressourcenschonung, haben.

Es wird darüber hinaus empfohlen, dass der Berichterstattungsstelle ein Beirat, ein Kuratorium oder ein ähnliches Gremium vorsteht, das multi-disziplinär besetzt ist (NGOs, Regierung, Polizei, etc.) und u.a. die personelle Besetzung der Stelle sowie thematische Schwerpunkte für die jährlichen Berichte festlegt.

Um die Unabhängigkeit zu wahren sollte weiterhin die Mandatszeit der/des BerichterstatterIn einen Zeitraum von fünf Jahren nicht überschreiten. Außerdem sollte in Erwägung gezogen werden, das Mandat und die Ressourcen der Berichterstattungsstelle gesetzlich zu regeln.

3. 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 ein, 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 definiert.¹¹

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 DatenzulieferInnen 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.

4. Die Rolle des KOK als Datensammlungsakteur

Der KOK ist die Koordinierungsstelle von 37 Organisationen bundesweit. Dies 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 liegt auf Grund der Stellung des KOK als Vernetzungs- und Koordinierungsstelle eine langjährige Vertrauensbasis zu den Fachberatungsstellen vor. Voraussetzung für die Sammlung und Aufbereitung solcher Daten ist jedoch eine entsprechende finanzielle Ausstattung. Die Art und Weise der Datenerhebung müsste in einem engen Konsultationsprozess mit den FBS abgestimmt werden. Das Ziel dabei ist, die Datenerhebung einheitlich und auf der Basis wissenschaftlicher Standards durchzuführen. Alle Datenerhebungen werden auf dem Prinzip der Datensparsamkeit und der Wahrung der Privatsphäre beruhen. In Zusammenarbeit mit DatenschutzexpertInnen wird der KOK eigene und sichere technische Systeme einrichten und nutzen, um Zugriffen nicht-autorisierter Dritter erfolgreich entgegen zu wirken¹².

¹¹ 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.

¹² 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>

5. Die Berichterstattungsstelle sollte Informationen und Daten zu Menschenhandel in einem breiten Kontext sammeln und auswerten.

Die Aufgaben einer Berichterstattungsstelle dürfen sich nicht nur darauf beschränken, statistische Daten zu Betroffenen von Menschenhandel, TäterInnen, 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.

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 Tendenzen und Entwicklungen im Bereich des Menschenhandels, unter Berücksichtigung bereits genannter breiterer Kontexte, regelmäßig umfassend analysiert. Auch die Überprüfung der tatsächlichen Durchsetzung und Sicherung der Rechte der Betroffenen von Menschenhandel sowie die Überprüfung gesetzlicher und politischer Maßnahmen gegen Menschenhandel auf ihre Effektivität hin sind wichtige Aufgaben der Berichterstattungsstelle.

Eine künftige Berichterstattungsstelle sollte daher Menschenhandel nicht isoliert von anderen Phänomenen analysieren, sondern unterschiedliche Faktoren in die Analyse und Datenerhebungen mit einbeziehen.

KOK e.V.

Berlin, 25.11. 2013