



**Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen
im Migrationsprozess e.V.**

**KOK – Stellungnahme zu dem Rahmenbeschluss des Rates zur Verhütung
und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern
sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI**

**KOK e.V.
Kurfürstenstr. 33
10785 Berlin
Tel.: + 49 (0) 30 / 26 39 11 76
Fax: + 49 (0) 30 / 26 39 11 86
e-mail: info@kok-buero.de
www.kok-buero.de**

KOK – Stellungnahme zu dem Rahmenbeschluss des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI

Einleitung:

Der bundesweite Koordinierungskreis KOK e.V. setzt sich für Betroffene von Frauenhandel und für von Gewalt betroffene Migrantinnen ein. Der KOK bildet nicht nur bundes-, sondern auch europaweit die einzige Koordinierungsstelle mit diesem Fokus und vernetzt erfolgreich alle in diesem Bereich tätigen deutschen NGOs. Im KOK sind dabei neben den in Deutschland arbeitenden spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Frauenhandel auch andere Organisationen, die sich mit diesem Themenbereich auseinandersetzen, organisiert.

Der KOK begrüßt grundsätzlich den Vorschlag für einen neuen Rahmenbeschluss des Rates „zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI“ vom 25.03.2009 mit dem Ziel, neben einer Verbesserung der Strafverfolgung auch eine bessere Anerkennung der Rolle des Opfers¹ im Strafverfahren zu erreichen.

Insbesondere begrüßen wir die Änderungen im Rahmen der

- Schutzvorschriften für besonders gefährdete Opfer von Menschenhandel in Strafverfahren
- sowie der Unterstützung der Opfer, beispielsweise im Rahmen der medizinischen Versorgung

Dennoch müssen wir mit Bedauern feststellen, dass einige Lücken im Rahmenbeschluss vorhanden sind, wie beispielsweise

- dass in den Opferschutz- und Unterstützungsmaßnahmen im Rahmenbeschluss lediglich die besonders gefährdeten Gruppen angesprochen sind und nicht sämtliche Betroffene des Menschenhandels
- und dass generell bei den Schutzmaßnahmen auf den Zeitraum der Strafverfahren abgestellt wird, so dass beispielsweise der Zeitraum der Bedenk- und Stabilisierungsfrist nicht im Rahmen der Anwendung der Opferschutzmaßnahmen Berücksichtigung findet.

Wir nehmen weiterhin Bezug auf die Stellungnahme der Sachverständigengruppe Menschenhandel der Europäischen Kommission vom 29.04.2009 und unterstützen diese.

Der KOK stellt in seiner Stellungnahme die Probleme und Empfehlungen aus Sicht der Praxis dar.

¹ Der Rahmenbeschluss verwendet die Terminologie „Opfer“, die wir beibehalten. Wir weisen aber darauf hin, dass sie von einigen Stellen als problematisch angesehen wird, diese ziehen die Bezeichnung „Betroffene“ vor.

Im Einzelnen nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Artikel 1: Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel

a. Entwurf

Der Entwurf definiert den Begriff Menschenhandel in Artikel 1. In Nummer 3 wird die Definition von Ausbeutung dahingehend ergänzt, dass diese mindestens verschiedene Formen der Ausbeutung wie Betteltätigkeit oder rechtswidrige Handlungen mit umfasse.

b. Diskussion

Der KOK begrüßt die Tatsache, dass mit Hilfe des Entwurfes die nationalen, voneinander abweichenden strafrechtlichen Vorschriften angeglichen bzw. vereinheitlicht werden sollen. Bislang ist nach Auffassung der Kommission in den Mitgliedstaaten der internationale Rechtsrahmen für die Bekämpfung des Menschenhandels nur unzureichend und uneinheitlich umgesetzt. Daher ist davon auszugehen, dass der neue Rahmenbeschluss über die Harmonisierung der Ansätze zu einer verbesserten internationalen Vernetzung und zu einer Stärkung in der internationalen Zusammenarbeit führen wird. Ebenso positiv ist, dass zusätzliche Formen der Ausbeutung, wie der Tatbestand der Betteltätigkeit und auch der Tatbestand der „rechtswidrigen Handlungen“ identifiziert und definiert werden, obwohl letzterer unserer Auffassung nach genauer gedeutet werden sollte. Unserem Verständnis nach liegen nach dem Strafgesetzbuch dann rechtswidrige Handlungen vor, wenn die Handlung zur Rechtsordnung im Widerspruch steht, wobei die Rechtsordnung die Gesamtheit der rechtlichen Normen umfasst.

c. Stellungnahme

Der KOK begrüßt es, dass durch Artikel 1 eine Vereinheitlichung der Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten sowie die Einführung der neuen Tatbestandsmerkmale angestrebt wird.

2. Artikel 6: Keine Verhängung von Sanktionen gegen Opfer

a. Entwurf

Der Artikel hat zum Inhalt, dass jeder Mitgliedstaat Möglichkeiten vorsieht, Opfer von Menschenhandel wegen ihrer Beteiligung an rechtswidrigen Handlungen, die unmittelbare Folge davon waren, dass sie illegalen Maßnahmen nach den Artikeln 1 und 2 ausgesetzt waren, nicht strafrechtlich zu verfolgen oder zu bestrafen.

b. Diskussion

Der KOK gibt zu bedenken, dass der genaue Inhalt dieser Bestimmung nicht hinreichend klar umschrieben ist. Generell vertritt der KOK die Auffassung, dass das Prinzip der Nichtverhängung von Sanktionen gegen Opfer für sämtliche Straftaten gelten müsste, welche in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Menschenhandel stehen, das heißt, wenn die Betroffenen zu diesen Straftaten gezwungen worden sind.

c. Stellungnahme

Wenn wie oben gefordert eine genaue Bestimmung des Inhaltes erfolgt ist, fordert der KOK, dass das Prinzip „keine Verhängung von Straftaten“ als eine Ist-Bestimmung für alle Mitgliedstaaten eingeführt wird.

3. Artikel 7: Ermittlung und Strafverfolgung

a. Entwurf

In Artikel 7 Absatz 1 soll jeder Mitgliedstaat sicherstellen, dass strafrechtliche Ermittlungen oder die Strafverfolgung in Bezug auf Straftaten nach den Artikeln 1 und 2 nicht von der Anzeige oder der Anklage durch das Opfer abhängen und dass das Strafverfahren auch dann fortgesetzt werden kann, wenn das Opfer seine Aussage zurückgezogen hat. In Absatz 3 wird darauf hingewiesen, dass eine entsprechende Schulung der Personen, Stellen oder Dienste, die für die strafrechtliche Ermittlung oder die Strafverfolgung zuständig sind, vorgenommen werden soll.

b. Diskussion

Spätestens ab dem Zeitpunkt der Kooperation der Betroffenen mit den Strafverfolgungsbehörden und der Einleitung von Strafverfahren begeben sich die Betroffenen sowie ihre Angehörigen in vielen Fällen in eine Gefährdungssituation. Wenn Betroffene die Aussage zurückziehen und, wie in Artikel 7 Nr. 1 beabsichtigt, die Strafverfahren trotzdem weiter fortgesetzt werden, müssen deshalb Schutzmaßnahmen für die Opfer eingeleitet bzw. fortgesetzt und gesichert werden, da die Gefährdung nach wie vor bestehen kann.

Die weiterhin in Artikel 7 angesprochene Sensibilisierung von Personen, Stellen oder Diensten, die für die strafrechtlichen Ermittlungen zuständig sind, wird vom KOK begrüßt. Wir möchten anregen, dass bei diesen Schulungen die spezialisierten Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel eingebunden werden.

c. Stellungnahme

Der KOK gibt zu Bedenken, dass, wenn die Opfer ihre Aussage zurückziehen, dringend Schutzmaßnahmen für die Betroffenen eingeleitet bzw. fortgesetzt werden müssen.

Der KOK empfiehlt bei den Schulungen der Strafverfolgungsbehörden auch Nichtregierungsorganisationen, wie beispielsweise die Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel, welche speziell in diesem Feld arbeiten, einzubinden.

4. Artikel 9: Schutz besonders gefährdeter Opfer von Menschenhandel im Strafverfahren

a. Entwurf

Gemäß Artikel 9 Nr. 1 werden Kinder als besonders gefährdete Opfer angesehen. Gemäß Artikel 9 Nr. 2 werden außerdem einige Erwachsene, die Opfer einer Straftat nach Artikel 1 und 2 sind, unter Berücksichtigung des Alters, ihrer Reife, ihres Gesundheitszustandes, einer etwaigen Schwangerschaft, einer etwaigen Behinderung, sonstiger persönlicher oder sozialer Umstände und der physischen oder psychischen Folgen der kriminellen Handlung, der sie ausgesetzt waren, als besonders gefährdet angesehen. Nach Artikel 9 Nr. 3 erhalten diese besonders gefährdeten Opfer besondere Schutzmaßnahmen im Verfahren. Nach Nr. 4 wird ihre Identität besonders geschützt. Sie erhalten nach Nr. 6 den Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung und rechtlicher Vertretung einschließlich der Beantragung einer Entschädigung.

b. Diskussion

Der KOK begrüßt es, wenn für in besonderem Maße gefährdete Opfer spezielle Schutzmaßnahmen eingeleitet werden. Wenn der Artikel jedoch dahingehend interpretiert werden sollte, dass dieser Schutz nur für die Gruppe von besonders gefährdeten Opfern von Menschenhandel gilt, ist dies aus Sicht des KOK nicht nachzuvollziehen, da dies implizierte, es gäbe „einfach“ gefährdete Betroffene, die nicht in den Genuss von Schutzmaßnahmen kommen müssten. Opfer von Menschenhandel sind aber generell unmittelbar gefährdet.

Nach Auffassung des KOK müssen somit alle Betroffenen des Menschenhandels ungehinderten Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung, rechtlicher Vertretung sowie der Beantragung einer Entschädigung haben. Für alle Betroffenen des Menschenhandels müssen opferschutzrechtliche Bestimmungen vor, während und nach dem Strafverfahren eingeleitet werden. Über Schutzmaßnahmen muss immer fallspezifisch entschieden werden, es darf keine künstliche Einteilung in Gruppen geben, die in der Konsequenz einer Gruppe Maßnahmen vorenthält.

c. Stellungnahme

Der KOK fordert daher, dass die Formulierung der besonders gefährdeten Opfer im gesamten Rahmenbeschluss gestrichen wird. Allen Betroffenen des Menschenhandels sind die Zugangsrechte für die opferunterstützenden Maßnahmen wie beispielsweise Entschädigungsrechte oder Beratung durch AnwältInnen zu eröffnen.

5. Artikel 10: Unterstützung der Opfer

a. Entwurf

aa. Nach Artikel 10 Nr. 1 bedürfen die Opfer vor, während und nach dem Strafverfahren Unterstützung.

- bb. Artikel 10 Nr. 2 sagt aus, dass die Strafverfolgungsbehörden für die Identifikation von Opfern zuständig sind, wenn sie Anhaltspunkte für den Menschenhandel erkennen.
- cc. Nach Artikel 10 Nr. 3 trifft jeder Mitgliedstaat die Maßnahmen, um in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Opferbetreuungsorganisationen geeignete Verfahren zur frühzeitigen Identifizierung und Unterstützung von Opfern festzulegen.
- dd. Nach Artikel 10 Nr. 4 gewähren die Mitgliedstaaten im Rahmen von Strafverfahren Opfern die erforderliche Hilfe und Unterstützung, damit sie sich erholen und dem Einfluss der TäterInnen entziehen können: dazu gehören eine sichere Unterbringung und materielle Unterstützung, die notwendigen medizinischen Behandlungen einschließlich psychologischer Hilfe, Beratung und Information in Bezug auf die Geltendmachung ihrer Rechte und Interessen in Strafverfahren sowie, bei Bedarf, Übersetzungs- und Dolmetschleistungen.

b. Diskussion

- aa. Nach Artikel 10 Nr. 1 bedürfen Opfern von Menschenhandel vor, während und nach den Strafverfahren Unterstützung. Der KOK begrüßt grundsätzlich alle aufgezählten opferunterstützenden Maßnahmen. Allerdings möchte der KOK auf eine zeitliche Lücke hinweisen, die nicht in Art. 10 Absatz 1 berücksichtigt wird, nämlich die Bedenk- und Stabilisierungszeit. Der KOK fordert seit vielen Jahren die Unterstützung Betroffener unabhängig von ihrer Kooperationsbereitschaft bzw. von Unentschlossenen. Diese ist aus menschenrechtlichen Grundsätzen, aber auch im Rahmen der Gewinnung von Zeuginnen notwendig. Insbesondere den Zeitraum der Bedenk- und Stabilisierungsfrist ist hier von großer Bedeutung. Diese ist aber noch nicht als Zeitrahmen vor dem Strafverfahren zu werten, da sich in dieser Zeit die Betroffenen erst entscheiden, ob sie kooperieren möchten. Das Strafverfahren ist folglich noch nicht eingeleitet. Art. 10 Absatz 1 sollte deshalb dringend um den Zeitraum der Bedenkzeit ergänzt werden und unabhängig von der Kooperationsbereitschaft der Betroffenen gelten.
- bb. Der KOK gibt zu bedenken, dass hier spezifiziert werden sollte, welches diese Anhaltspunkte sind. Ferner gibt der KOK zu bedenken, dass auch Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel Betroffene identifizieren und beraten, die keinen Kontakt zu Strafverfolgungsbehörden haben, aber trotzdem anspruchsberechtigt sind.
- cc. Der KOK begrüßt diese Maßnahmen. In Deutschland existiert auf Bundesebene eine Kooperationsvereinbarung, welche als Empfehlung für die Bundesländer zur Weiterentwicklung und zur Erstellung eigener Konzepte zu verstehen ist. Die Erfahrungen in Deutschland haben gezeigt, dass die Kooperationsvereinbarungen zu positiven Effekten geführt haben. Allerdings sind Opferbetreuungsorganisationen häufig nur unzureichend finanziell abgesichert und die personellen und sachlichen Kapazitäten sehr eingeschränkt, was eine beständige und gleichbleibende Kooperation erschwert.
- dd. Der KOK begrüßt die aufgezählten Opferschutzmaßnahmen. Diese sind dringend notwendig und müssen tatsächlich einheitlich in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Dies wirkt sich auch positiv auf das Aussageverhalten aus. Zurückkehrende Zeuginnen müssen auch in ihrem

Herkunftsland die Möglichkeit des Schutzes haben. Bedauerlicherweise stellt der KOK jedoch fest, dass diese nur im Rahmen der Strafverfahren angewandt werden sollen. Jedoch gerade im Zeitraum vor den Strafverfahren, beispielsweise in der sensiblen Phase der Bedenk- und Stabilisierungszeit, benötigen Opfer dringend Schutzmaßnahmen wie die einer sicheren Unterkunft oder medizinischer einschließlich psychologischer Hilfe. Nicht nachzuvollziehen ist es deshalb, diese Maßnahmen lediglich auf den Zeitrahmen des Strafverfahrens zu beschränken. Sollte es bei dieser Regelung bleiben, befürchten wir, dass das Ziel des Rahmenbeschlusses nicht erfolgreich umgesetzt werden kann. Im Übrigen verweisen wir auf die Erläuterungen unter aa.

c. Stellungnahme

Der KOK empfiehlt folgende Änderungen vorzunehmen:

- Die Formulierung in Artikel 10 Nr. 1 „vor, während und nach Strafverfahren“ wird gestrichen. Opfer von Menschenhandel sollen grundsätzlich ihre Rechte aus dem Rahmenbeschluss 2001/220/JI erhalten.
- In Artikel 10 Nr. 2 ist zu ergänzen, dass auch FBS die Identifikation von Betroffenen von Menschenhandel durchführen können.
- Der KOK fordert eine ausreichende und angemessene Finanzierung der Beratungsstellen.
- Der KOK bittet um die Streichung der Formulierung „Im Rahmen von Strafverfahren“.

6. Artikel 12: Prävention

a. Entwurf

Gemäß Artikel 12 Nr. 2 sollen die Mitgliedstaaten regelmäßig Schulungen für BeamtInnen fördern, bei denen die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie mit Opfern und potenziellen Opfern in Kontakt kommen.

b. Diskussion

Der KOK begrüßt, dass die Mitgliedstaaten regelmäßige Schulungen der PolizeibeamtInnen fördern und durchführen sollen. Jedoch nicht nur PolizeibeamtInnen kommen mit Betroffenen in Kontakt, ebenso bestehen Kontaktmöglichkeiten mit weiteren Berufsgruppen, welche daher ebenfalls Sensibilisierungsmaßnahmen durchlaufen sollten, zum Beispiel MitarbeiterInnen der Ausländerbehörden, der Finanzdienstkontrolle Schwarzarbeit, der Staatsanwaltschaft, NebenklägerInnen, RichterInnen, Beratungsstellen und Botschaften. Der KOK gibt weiterhin zu bedenken, dass Nichtregierungsorganisationen, anders als öffentliche Stellen, häufig keine Mittel haben, um derartige Fortbildungen zu finanzieren. Der KOK fordert daher abschließend, im Bereich der Fortbildungen für MitarbeiterInnen der Fachberatungsstellen in Artikel 12 Nr. 2 hinzuzufügen, dass die Mitgliedstaaten regelmäßige Schulungen nicht nur fördern, sondern auch für ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten sorgen müssen.

c. Stellungnahme

Der KOK befürwortet die Sensibilisierung der Polizei. Weitere Berufsgruppen, wie bereits oben dargelegt, sind jedoch mit einzubeziehen.

Im Bereich der Fortbildungen für Mitarbeiterinnen der Fachberatungsstellen empfiehlt es sich, in Artikel 12 Nr. 2 hinzu zu fügen, dass

*Jeder Mitgliedstaat nicht nur regelmäßig Schulungen fördert sondern auch **für ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten von Schulungen für Mitarbeiterinnen von Nichtregierungsorganisationen sorgt.***

7. Artikel 13: Kontrolle

a. Entwurf

Der Entwurf sieht vor, dass die Mitgliedstaaten erforderliche Maßnahmen treffen sollen, um nationale Berichterstattungsstellen einzusetzen oder gleichwertige Mechanismen einzuführen.

b. Diskussion

Die Einrichtung einer Berichterstellerstelle oder die Einführung gleichwertiger Mechanismen ist nach Auffassung des KOK sinnvoll. Der KOK möchte aber auch darauf hinweisen dass bei der Einrichtung einer solchen Stelle grundlegende Prinzipien beachtet werden müssen. Zunächst ist es wichtig, dass die Stelle politisch und parteilich unabhängig ist und über ausreichende finanzielle Ressourcen verfügt. Zudem wäre es sinnvoll, wenn die Stellen in den verschiedenen Mitgliedstaaten in Bezug auf ihre Struktur und ihre Voraussetzungen ähnlich wären. Damit würden gleiche Standards vorliegen, welche zu einer verbesserten Bewertung bzw. Vergleichsmöglichkeiten der Berichterstattungsstellen und letztlich der Berichte führen würden.

c. Stellungnahme

Der KOK begrüßt daher, die Einrichtung einer BerichterstellerInnenstelle, wenn diese politisch und parteilich unabhängig ist und über ausreichende finanzielle Ressourcen verfügt. Begrüßenswert wäre es, die Standards der Stellen in den Mitgliedstaaten anzugleichen. Der KOK empfiehlt weiterhin, dass die Einrichtung der Berichterstattungsstellen interdisziplinär sein sollte, alle Formen des Menschenhandels berücksichtigen muss und keine Doppelungen zu bereits bestehenden Strukturen entstehen bzw. vorhandene Einrichtungen in die Entwicklung miteinbezogen werden sollen. Die Einrichtung dieser Stellen sollte unabhängig von Legislaturperioden erfolgen.

Berlin, den 22.07.09