

Antrag

der Abgeordneten, Dr. Eva Högl, Dr. Peter Danckert, Sebastian Edathy, Dr. Edgar Franke, Iris Gleicke, Angelika Graf (Rosenheim), Ute Kumpf, Christine Lambrecht, Burkhard Lischka, Caren Marks, Thomas Oppermann, Marlene Rupprecht (Tuchenbach), Marianne Schieder (Schwandorf), Olaf Scholz, Sonja Steffen, Christoph Strässer, Rüdiger Veit, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel und zum Opferschutz sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates (Ratsdok. 8157/10)

hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes

Menschenhandel bekämpfen – Opferschutz stärken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Der Deutsche Bundestag begrüßt das Anliegen des Vorschlags der Europäischen Kommission, die Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel zu verbessern.

Die Harmonisierung des Strafrechts in diesem Bereich auszubauen und Opfer zu unterstützen, ist richtig.

Menschenhandel stellt eine schwere Verletzung der Menschenrechte und als moderne Form der Sklaverei ein äußerst gewinnbringendes Geschäftsfeld der organisierten Kriminalität sowie eine der weltweit schwersten Straftaten dar. Der Kampf gegen Menschenhandel erfordert daher eine entschlossene Reaktion, deren Ziel es sein muss, derartige Straftaten zu verhindern und zu bekämpfen sowie die Opfer zu schützen und in ihren Rechten zu stärken.

2. Aufgrund des globalen Charakters ist Menschenhandel nur international abgestimmt wirksam zu bekämpfen. Dabei erschweren Unterschiede in den Definitionen und den Rechtsordnungen in Europa sowohl ein abgestimmtes Vorgehen als auch die Zusammenarbeit von Strafverfolgungs- und Justizbehörden. Insoweit ist der Ansatz zu mehr Kohärenz im Strafrecht zu unterstützen. Gleichzeitig findet die Ausbeutung der Opfer lokal statt und muss mit lokalen Maßnahmen bekämpft werden. Dazu gehört auch, dass der Nachfrage nach Arbeiten, die aufgrund von Menschenhandel erbracht werden, entgegen gewirkt wird.
3. Zugleich weist der Deutsche Bundestag darauf hin, dass ein großer Teil der im Entwurf vorgeschlagenen Maßnahmen und Straftatbestände in Deutsch-

land bereits geltendem Recht entspricht. Nach Auffassung des Deutschen Bundestages spiegelt dies den hohen Stellenwert, den die Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel in Deutschland besitzen.

4. Das Vorgehen gegen Menschenhandel braucht einen integrierten Ansatz. Es ist daher richtig, dass neben legislativen Instrumenten auch solche eingesetzt werden sollen, die dem Informationsaustausch und der Zusammenarbeit der beteiligten staatlichen Organe dienen. Ebenso ist die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen von Anfang an und in jeder Phase sicherzustellen. Gerade hinsichtlich der Identifikation von Opfern von Menschenhandel spielen zivilgesellschaftliche Organisationen eine bedeutende Rolle.
5. Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass alle modernen Formen des Menschenhandels in den Anwendungsbereich der Richtlinie einbezogen werden sollen, insbesondere die erzwungene Betteltätigkeit im Sinne des Übereinkommens Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) vom 29. Juni 1930 über Zwangs- oder Pflichtarbeit oder der Menschenhandel zum Zweck der Organentnahme.
6. Das Ziel der Richtlinie, die Rechte der Opfer, vor allem von Frauen und Kindern, zu verbessern und zu stärken, wird unterstützt. Erfolgreiche Strafverfolgung von Menschenhandel ist ohne umfassenden Opferschutz nicht möglich. Insofern finden die Vorschläge, Opfern und ihren Angehörigen Schutz vor strafrechtlicher Verfolgung oder Bestrafung wegen Verstößen z. B. gegen Einwanderungs- oder Prostitutionsgesetzen zu gewähren, die ausdrückliche Zustimmung des Deutschen Bundestages.
7. Der Deutsche Bundestag unterstützt Bestrebungen, die Opfer verstärkt in die Lage zu versetzen, ihre Rechte als Opfer wahrzunehmen und durchzusetzen.
8. Trotz der grundsätzlichen und weitreichenden Zustimmung sieht der Deutsche Bundestag einzelne Vorschläge kritisch. Die Strafen, wie sie in Artikel 4 des Richtlinienentwurfs vorgeschlagen werden, sollten so formuliert werden, dass sie mit nationalen Rechtsordnungen in Einklang zu bringen sind. Die Richtlinie soll Mindeststandards sichern, ohne die strafrechtliche Systematik der einzelnen Mitgliedstaaten durch Mindest- oder Höchststrafen aus dem Gefüge zu bringen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die bisher vorgeschlagenen Strafen minderschweren Fällen entweder nicht gerecht werden oder den Gesetzgeber dazu zwingen können, den Strafraumen insgesamt drastisch anzuheben, ohne dass hinreichend Belege vorliegen, dass eine solche Strafraumenverschiebung durch generalpräventive Erwägungen gerechtfertigt wäre. Strafrecht hat eine Ultima-Ratio-Funktion. Dieser ist durch maßvolle Strafandrohungen der Gesetzgebungsorgane Rechnung zu tragen.
9. Ebenfalls sieht der Deutsche Bundestag die geplante strafrechtliche Verantwortlichkeit juristischer Personen gemäß den Artikeln 5 und 6 des Richtlinienentwurfs kritisch. Ihre isolierte Einführung zur Bekämpfung von Menschenhandel wird als nicht sinnvoll angesehen.
10. Der Deutsche Bundestag hat sich in den vergangenen Legislaturperioden ausführlich und mit steigender Intensität mit der Problematik des Menschenhandels aus menschenrechtlicher, innenpolitischer und rechtspolitischer Sicht auseinandergesetzt. Erinnerung sei an diverse Kleine Anfragen und an die entsprechenden Anträge aller Fraktionen (z. B. Bundestagsdrucksachen 14/6540, 14/8280, 15/599, 15/2741, 16/1006, 16/7680) sowie eine Reihe von gesetzlichen Initiativen (z. B. Bundestagsdrucksache 15/3045 (Strafrechtsänderungsgesetz), 16/12098 (Opferrechtsreformgesetz)). Ebenso widmen sich die parlamentarische Versammlung des Europarates und die in ihr vertretenen Abgeordneten des Deutschen Bundestages sowie das Europäische Parlament dem Thema ausführlich.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, bei den weiteren Verhandlungen im Rat sowie mit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament auf Folgendes hinzuwirken:

1. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass die Bekämpfung des Menschenhandels auch in Zeiten der Wirtschafts- und Finanzkrise, etwa bei der Ausarbeitung von Plänen zur Wiederbelebung der Wirtschaft, sowohl auf der europäischen als auch der einzelstaatlichen Agenda, weiterhin einen hohen Stellenwert einnimmt.
2. Maßnahmen gegen Menschenhandel sind auf der Grundlage eines ganzheitlichen Ansatzes zu entwickeln, der die Menschenrechte in den Mittelpunkt stellt und auf die Bekämpfung des Menschenhandels, seine Verhütung und den Opferschutz ausgerichtet ist. Alle betroffenen Politikfelder (Einwanderungs-, Gleichstellungs-, Beschäftigungs-, Sozial-, Entwicklungs-, Außen-, Nachbarschafts-, Asyl- und Visapolitik) sind dafür zu verzahnen.

Die Koordinierung zwischen Einrichtungen der EU (wie Eurojust und Europol) ist auf der operativen Ebene zu verbessern.

In allen politischen Programmen, Strategien und Maßnahmen gegen Menschenhandel ist der Aspekt der Gleichstellung der Geschlechter zu berücksichtigen. Dabei sind die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen und die in diesem Bereich tätigen Nichtregierungsorganisationen einzubeziehen.

Deutschland wirkt darüber hinaus darauf hin, dass im politischen Dialog der EU mit den Partnerländern der Entwicklungszusammenarbeit, der der Festlegung von Unterstützungsmaßnahmen dient, das Thema Menschenhandel regelmäßig angesprochen wird, um eine Sensibilisierung der Partnerländer zu unterstützen.

Die bislang vorgesehene Gewährung eines Aufenthaltstitels für Opfer von Menschenhandel, die in einem Strafprozess als Zeugen aussagen, soll erweitert werden. Bislang kann ihnen ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht erteilt werden, das darauf gerichtet ist, ihre Anwesenheit während des strafrechtlichen Ermittlungs- und Gerichtsverfahrens zu sichern. Hier sollte eine Ermessensnorm aufgenommen werden, mittels der klargelegt wird, dass ihnen im Einzelfall im Wege des Ermessens auch über den Strafprozess hinaus ein Aufenthaltstitel erteilt werden kann.

Opferschutz und Prävention

3. Opferschutz und Prävention sollen Schwerpunkt der Richtlinie bilden. Sowohl auf der Ebene der EU als auch der der Mitgliedstaaten sind sie verstärkt in den Blick zu nehmen. Insbesondere die gesetzliche Verpflichtung zur Prävention soll dabei weiter ausgebaut werden. Es sind alle potenziellen Arten von Opfern zu ermitteln, zur Zielgruppe zu bestimmen und zu schützen. Risikogruppen, insbesondere Frauen und Kindern, hat dabei besonderes Augenmerk zu gelten. Für Minderjährige sind besondere Schutz- und Betreuungsprogramme zu schaffen.

Opfern ist von dem Moment an, in dem sie als solche identifiziert werden, ein umfassendes Recht auf Schutz und Unterstützung zu gewähren, und zwar unabhängig von ihrer Bereitschaft zur Kooperation bei der Strafverfolgung. Dazu gehört auch, den Opfern professionelle Hilfe einschließlich kostenlosem Rechtsbeistand zu gewähren, da es ihnen regelmäßig an finanziellen Mitteln mangelt, weswegen sie nicht in der Lage sind, diese Hilfe bzw. diesen Beistand selbst zu bezahlen.

Opferschutz ist auch dadurch zu gewährleisten, dass die Zustimmung des Opfers zur Ausbeutung keine Relevanz hinsichtlich der Strafverfolgung besitzt

und dass Opfer, ungeachtet ihrer Bereitschaft, in Strafverfahren zu kooperieren, Anspruch auf Unterstützung haben. Gewährleistet werden muss auch, dass Opfer in die Lage versetzt werden, ihre Rechte auch durchzusetzen.

Sowohl FRONTEX als auch die einzelstaatlichen Grenzschutzbehörden sind dazu anzuhalten, bei ihrer Arbeit die Opfer des Menschenhandels von illegalen Einwanderinnen und Einwanderern zu unterscheiden und ihre Beamtinnen und Beamten und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stärker für Menschenhandel zu sensibilisieren, um Opfer von Menschenhandel effizienter als bisher identifizieren zu können.

Mit den Herkunftsländern sind Kooperationsstrukturen hinsichtlich einer sichereren Rückkehr von Opfern aufzubauen.

Zur Prävention sollen legislative und nichtlegislative Maßnahmen einschließlich bildungspolitischer, sozialer, kultureller und administrativer Maßnahmen sowie an die Allgemeinheit gerichteter Sensibilisierungskampagnen eingesetzt werden. Diese sollen sich sowohl an potenzielle Opfer als auch potenzielle Käufer der von den Opfern des Menschenhandels angebotenen Dienstleistungen richten. Die Kampagnen sind regelmäßig auf wissenschaftlicher Grundlage zu evaluieren.

Die Kampagnen sind sowohl in den Mitgliedstaaten als auch in Drittstaaten, die nachweislich Ausgangspunkte oder Zwischenstationen für den Menschenhandel sind, durchzuführen.

Koordination

4. Unter der Aufsicht des für Justiz-, Grund- und Bürgerrechte zuständigen Mitglieds der EU-Kommission ist eine Koordinationsstelle der EU für die Bekämpfung des Menschenhandels zu schaffen, die das Vorgehen und die Strategien der EU in diesem Bereich – einschließlich der Tätigkeiten des Netzwerks nationaler Berichtserstatterinnen und Berichtserstatter – koordiniert und sowohl dem Europäischen Parlament als auch dem Ständigen Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI) verantwortlich ist.

Von ihr werden die Bemühungen der Organe, Ämter, Einrichtungen, Agenturen und Institute der EU, der Polizei- und Zolldienste, Beschaffungsstellen und Strafverfolgungsbehörden auf regionaler und nationaler Ebene in den Mitgliedstaaten und von internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen zusammengeführt.

Die Stelle erstellt einen jährlichen Bericht, der dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten sowie dem Rat und der Kommission vorzulegen ist. Dieser ist Vorlage für eine öffentliche Anhörung mit Nichtregierungsorganisationen und Organisationen der Zivilgesellschaft, um die Ursachen des Menschenhandels zu verdeutlichen (Faktoren in den Herkunfts- und Zielländern, die den Menschenhandel begünstigen; aktuelle Trends in Bezug auf Opfer, Täter und kriminelle Netze und ihre Vorgehensweisen; Reiserouten und örtliche Umstände in Zielländern, die die Inanspruchnahme der von Opfern des Menschenhandels erbrachten Dienstleistungen begünstigen; verschiedene Formen der Ausbeutung). Zur Erstellung des Berichts haben Rat, Kommission sowie Eurojust, Europol und FRONTEX der Koordinationsstelle alle notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen.

Über den Bericht sind das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente im Einklang mit Artikel 70 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union umfassend zu unterrichten.

Für die nationale Berichterstattung ist ein einheitlich anzuwendendes Muster für die Erhebung und den Abgleich von Daten zu entwickeln.

Justiz

5. Es ist schnellstmöglich ein erschöpfender und umfassender Rechtsrahmen zu schaffen, der wirksame Strategien gegen die mit dem Menschenhandel zusammenhängende Cyberkriminalität beinhaltet. Abgestimmte Kriterien für die neuen Straftatbestände sind schnellstens zu entwickeln.

Der Notwendigkeit extraterritorialer Zuständigkeiten nationaler Strafverfolgungsbehörden für Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel ist zu berücksichtigen. Dabei sind den Gerichtsstand betreffende Vorschriften mit dem Entwurf des Rahmenbeschlusses zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren abzustimmen.

Empfindliche Eingriffe in die Systematik von Teilbereichen des nationalen Strafrechts, etwa durch unabgestimmte Mindest- bzw. Mindesthöchststrafen oder die EU-weite Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit juristischer Personen, ist zu vermeiden. Stattdessen ist darauf hinzuwirken, dass der Strafrahmen der Richtlinie sich am Unrechtsgehalt der Tat orientiert und die differenzierten Strafrahmen der nationalen Rechtsordnungen respektiert.

Umsetzung

6. Alle Mitgliedstaaten und nationalen Parlamente haben die Maßnahmen gegen den Menschenhandel auf innerstaatlicher Ebene vollständig umzusetzen und möglichst rasch weitere Rechtsinstrumente in diesem Bereich zu ratifizieren und umsetzen. Zur vollständigen Umsetzung gehört auch die Änderung des vorübergehenden Aufenthaltstitels nach § 25 Absatz 4a des Aufenthaltsgesetzes von einer Kann- zu einer Soll-Vorschrift, da die Richtlinie 2004/81/EG nur in wenigen Fällen Spielraum für eine Nichterteilung der Aufenthaltserlaubnis enthält.
7. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels zügig zu ratifizieren und umzusetzen.

Berlin, den 30. Juni 2010

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

