

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss)

- a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksachen 17/7316, 17/7368 –**

**Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen des Europarats vom
16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels**

- b) zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Eva Högl, Marlene Rupprecht
(Tuchenbach), Petra Crone, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
– Drucksache 17/8156 –**

**Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels
korrekt ratifizieren – Deutsches Recht wirksam anpassen**

A. Problem

Zu Buchstabe a

Durch den vorliegenden Gesetzentwurf sollen die Voraussetzungen nach Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes für die Ratifizierung des am 17. November 2005 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Übereinkommens des Europarats vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels geschaffen werden.

Mit dem Zusatzprotokoll vom 15. November 2000 zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (VN-Zusatzprotokoll Menschenhandel) gelang es, die völkerrechtlichen Vorgaben für die strafrechtliche Verfolgung des Menschenhandels neu zu bestimmen und an die aktuellen Erscheinungsformen anzupassen. Für eine effektive Bekämpfung des Menschenhandels haben sich sowohl nationale als auch länderübergreifende Strategien als notwendig erwiesen. Neben einer Angleichung der Straftatbestände und einer effizienten Strafverfolgung auch über die Grenzen hinweg ist ein guter Opfer- und Zeugenschutz unerlässlich. Vor diesem Hintergrund wurde das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels von September 2003 bis Mai 2005 verhandelt und ist schließlich am 1. Februar 2008 völkerrechtlich in Kraft getreten.

Ziel dieses Übereinkommens ist es, die z. T. unverbindlichen Bestimmungen des VN-Zusatzprotokolls Menschenhandel – insbesondere im Bereich des Opfer- und Zeugenschutzes – verbindlicher zu gestalten, die Verbesserung der Zusammenarbeit der Vertragsstaaten dieses Übereinkommens des Europarats im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels zu befördern und die Umsetzung dieses Übereinkommens durch die Vertragsstaaten mit Hilfe eines unabhängigen Überwachungsmechanismus zu gewährleisten.

Zu Buchstabe b

Die Fraktion der SPD geht in ihrem Antrag davon aus, dass der grenzüberschreitende Menschenhandel mittlerweile zu den am stärksten globalisierten kriminellen Märkten gehöre und für die Täter und Täterinnen ein äußerst lukratives Geschäft sei. Daher bedürfe es international abgestimmter und koordinierter Maßnahmen zur Bekämpfung. Neben der strafrechtlichen Ahndung rückten bei der Bekämpfung des Menschenhandels Prävention, Opferschutz, die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Gruppen sowie die Überprüfung der Maßnahmen zunehmend in den Blickpunkt. Den Opfern sollten Versorgungsleistungen in medizinischer, finanzieller und rechtlicher Hinsicht sowie Zugang zu Bildung und Arbeit, Übersetzungsdienste und Entschädigungsleistungen gewährt werden. Das Aufenthaltsrecht für Betroffene von Menschenhandel dürfe nicht von deren Aussagebereitschaft abhängig gemacht werden. Die Definition des Straftatbestandes Menschenhandel in § 233 des Strafgesetzbuchs (StGB) müsse entsprechend dem Übereinkommen breiter gefasst werden. Schließlich solle den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Fachberatungsstellen, die Opfer von Menschenhandel unterstützten, ein Zeugnisverweigerungsrecht eingeräumt werden.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 17/7316, 17/7368 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD.

Zu Buchstabe b

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/8156 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Kosten wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksachen 17/7316, 17/7368 unverändert anzunehmen;
- b) den Antrag auf Drucksache 17/8156 abzulehnen.

Berlin, den 27. Juni 2012

Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Sibylle Laurischk
Vorsitzende

Elisabeth Winkelmeier-Becker
Berichterstatterin

Marlene Rupprecht (Tuchenbach)
Berichterstatterin

Nicole Bracht-Bendt
Berichterstatterin

Jörn Wunderlich
Berichterstatter

Monika Lazar
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Elisabeth Winkelmeier-Becker, Marlene Rupprecht (Tuchenbach), Nicole Bracht-Bendt, Jörn Wunderlich und Monika Lazar

I. Überweisung

Zu Buchstabe a

Der Gesetzentwurf auf **Drucksachen 17/7316, 17/7368** wurde in der 133. Sitzung des Deutschen Bundestages am 20. Oktober 2011 dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur federführenden Beratung sowie dem Innenausschuss, dem Rechtsausschuss und dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Mitberatung überwiesen.

Zu Buchstabe b

Der Antrag auf **Drucksache 17/8156** wurde in der 149. Sitzung des Deutschen Bundestages am 15. Dezember 2011 dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur federführenden Beratung sowie dem Auswärtigen Ausschuss, dem Innenausschuss, dem Rechtsausschuss und dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

In der dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zu dem Übereinkommen des Europarats vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels (Bundestagsdrucksache 17/7316) beigefügten Denkschrift wird festgestellt, dass das erste Abkommen hierzu das „Internationale Abkommen vom 18. Mai 1904 über Verwaltungsmaßregeln zur Gewährung wirksamen Schutzes gegen den Mädchenhandel“ (RGBl. 1905 S. 695, 705, 708) gewesen sei. Mit dem Zusatzprotokoll vom 15. November 2000 zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (BGBl. 2005 II S. 954, 956, 995; im Folgenden: VN-Zusatzprotokoll Menschenhandel) sei es gelungen, die völkerrechtlichen Vorgaben für die strafrechtliche Verfolgung des Menschenhandels neu zu bestimmen und an die aktuellen Erscheinungsformen anzupassen.

Das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels wurde von September 2003 bis Mai 2005 verhandelt und ist am 1. Februar 2008 völkerrechtlich in Kraft getreten. Nach den Ausführungen in der Denkschrift verbessert es die Voraussetzungen zur Bekämpfung des Menschenhandels im europäischen Raum. Menschenhandel sei ein weltweites grenzüberschreitendes Verbrechen, seine Ausprägungen seien aber in erster Linie regionaler Natur. Da der Europarat eine multilaterale Organisation mit regionalem Charakter sei, die sowohl Herkunfts- als auch Transit- sowie Zielländer des Menschenhandels umfasse, eigne sich dieses Gremium in besonderer Weise zur Bekämpfung des Menschenhandels im regionalen Rahmen. Für eine effektive Bekämpfung des Menschenhandels seien sowohl nationale als auch länderübergreifende Strategien notwendig. Neben einer Angleichung der Straftatbestände und einer effizienten

Strafverfolgung auch über die Grenzen hinweg sei ein guter Opfer- und Zeugenschutz unerlässlich. Diesen Anforderungen werde das Übereinkommen des Europarats gegen den Menschenhandel in besonderer Weise gerecht, da es die Voraussetzungen für nachhaltige Maßnahmen der einzelnen Vertragsstaaten und für eine engere europäische Zusammenarbeit auf Basis der Begriffsbestimmung und Weiterentwicklung der Pflichten der Vertragsstaaten, die im VN-Zusatzprotokoll Menschenhandel festgelegt worden seien, schaffe.

Ziel des Übereinkommens des Europarats sei es, die z. T. unverbindlichen Bestimmungen des VN-Zusatzprotokolls Menschenhandel – insbesondere im Bereich des Opfer- und Zeugenschutzes – verbindlicher zu gestalten, die Verbesserung der Zusammenarbeit der Vertragsstaaten dieses Übereinkommens des Europarats im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels zu befördern und die Umsetzung dieses Übereinkommens durch die Vertragsstaaten mit Hilfe eines unabhängigen Überwachungsmechanismus zu gewährleisten.

Das Übereinkommen des Europarats baue auf dem VN-Zusatzprotokoll Menschenhandel auf und spezifiziere dieses für den europäischen Rahmen. Die Begriffsbestimmungen des VN-Zusatzprotokolls Menschenhandel seien vollständig übernommen worden und um die im VN-Zusatzprotokoll Menschenhandel fehlende Begriffsbestimmung des Opfers ergänzt worden. Im Vergleich mit dem VN-Zusatzprotokoll Menschenhandel seien im Übereinkommen des Europarats die Rechte der Opfer von Menschenhandel verbindlicher und detaillierter geregelt.

Bundesregierung und Bundesrat weisen darauf hin, dass die Regelungen dieses Übereinkommens, bereits heute umfassend im nationalen deutschen Recht verwirklicht seien, so dass bei Ratifizierung keine Änderungen des deutschen Rechts, insbesondere des Strafrechts und Aufenthaltsrechts, erforderlich seien. Das Übereinkommen enthalte keine Ermächtigungsgrundlage zum Eingriff gegen einzelne Bürgerinnen und Bürger. Darüber hinaus teilt die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates mit, sie prüfe zurzeit, inwieweit die „Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlamentes und des Europäischen 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“, die bis zum 6. April 2013 in nationales Recht umgesetzt sein müsse, gesetzgeberischen Handlungsbedarf auslöse.

Zu Buchstabe b

Die Fraktion der SPD stellt in ihrem Antrag auf Drucksache 17/8156 fest, dass Menschenhandel verschiedene Formen wie Zwangsprostitution, illegaler Organhandel oder Zwangsarbeit annehme und immer auf die Ausbeutung von Menschen abziele, wobei es häufig auch zu einer Verletzung von Kinderrechten komme. Eine wirksame Bekämpfung des Menschenhandels könne nur international abgestimmt und koordiniert erfolgreich sein. Die Bekämpfung und Vermeidung von Menschenhandel erfordere einen ganzheit-

lichen und integrierten Ansatz. Neben der strafrechtlichen Ahndung rückten bei der Bekämpfung des Menschenhandels Prävention, Opferschutz, die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Gruppen sowie die Überprüfung der Maßnahmen u. a. durch Berichtspflichten zunehmend in den Fokus. Das Übereinkommen sei bereits von 34 Staaten des Europarats ratifiziert worden, jedoch noch nicht von Deutschland. Es sei kritikwürdig, dass der Gesetzentwurf keinen Bedarf zur Umsetzung der im Übereinkommen festgelegten Regelungen vorsehe. Das geltende Recht erfülle nicht dessen zwingende Vorgaben. Nach dem Antrag soll die Bundesregierung aufgefordert werden,

- den vorliegenden Gesetzentwurf nachzubessern, um die verbindlichen Vorgaben des Übereinkommens des Europarats korrekt zu ratifizieren;
- mehrere Änderungen des deutschen Rechts auf den Weg zu bringen;
- ein Zeugnisverweigerungsrecht für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Fachberatungsstellen, die Opfer von Menschenhandel unterstützten, im deutschen Recht festzuschreiben.

Folgende Änderungen des deutschen Rechts werden für notwendig gehalten:

- a) Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe a und b des Übereinkommens bestimmten, dass dem Opfer ein verlängerbarer Aufenthaltstitel erteilt werde, wenn die zuständige Behörde entweder der Auffassung sei, dass der Aufenthalt des Opfers aufgrund seiner persönlichen Situation (Buchstabe a) oder für die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden bei den Ermittlungen oder beim Strafverfahren erforderlich sei (Buchstabe b). Betroffenen aus Nicht-EU-Ländern werde bisher ein Aufenthalt in Deutschland jedoch nach § 25 Absatz 4a Nummer 3 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) nur in Bezug auf Buchstabe b gewährt, weshalb eine entsprechende Änderung notwendig sei.
- b) Den Opfern müsse nach Artikel 12 des Übereinkommens besonderer Schutz geboten werden, insbesondere Betreuung, medizinische Versorgung, finanzielle Unterstützung, Zugang zu Bildung und Arbeitsmarkt, Dolmetscherdienste, kostenloser rechtlicher Beistand und Entschädigung sowie die Möglichkeit, ihren ausstehenden Lohn einzufordern. Ein erneuter Zugriff der Täter und Täterinnen müsse verhindert werden (Artikel 28 Absatz 1 des Übereinkommens). Minderjährige und Frauen sollten besondere Schutz- und Betreuungsprogramme erhalten. Nach Artikel 12 Absatz 6 des Übereinkommens müssten außerdem diejenigen Maßnahmen getroffen werden, die sicherstellten, dass die einem Opfer gewährte Unterstützung nicht von dessen Bereitschaft, als Zeuge oder Zeugin aufzutreten, abhängig gemacht werde.
- c) Artikel 4 Buchstabe a des Übereinkommens bestimme, dass alle Maßnahmen, die dem Menschenhandel dienen und ihn vorbereiteten, unter Strafe stünden. Artikel 4 Buchstabe b lege außerdem fest, dass die Einwilligung eines Opfers unerheblich sei. Diesen Vorgaben entspreche § 233 StGB nicht, weshalb dieser zu ändern sei.

- d) Die Strafbarkeit bei Delikten, die die Opfer während ihrer Abhängigkeitsbeziehung hätten ausführen müssen und unter Zwang oder Nötigung im Rahmen der Tätigkeit als Betroffene oder Betroffener verübt worden seien, müsse laut Artikel 26 des Übereinkommens abgeschafft werden.
- e) Anstrengungen zur öffentlichen Sensibilisierung, wie Informationskampagnen oder Schulungsprogramme, müssten verstärkt werden. So verlange es das Übereinkommen in den Artikeln 5, 10 und 29. Die Behörden und zuständigen Stellen müssten zur effektiven Unterstützung von Opfern mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet werden.
- f) Genügende Ressourcen benötigten auch die zuständigen Nichtregierungsorganisationen, die nach Artikel 36 des Übereinkommens als Teil der Zivilgesellschaft strategische Partnerschaften mit den staatlichen Stellen aufbauen sollen.
- g) Nach Artikel 29 Absatz 4 des Übereinkommens sollten nationale Berichterstellerinnen und Berichtersteller oder andere Mechanismen für die Überwachung der innerstaatlichen Umsetzung eingesetzt werden. Darüber hinaus sei die Arbeit der Expertengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) für die Kontrolle der Umsetzung des Übereinkommens und die fortlaufende Evaluierung der getroffenen Maßnahmen in den Vertragsstaaten intensiv zu nutzen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Innenausschuss**, der **Rechtsausschuss** und der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** haben jeweils in ihren Sitzungen am 27. Juni 2012 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/7316 empfohlen.

Zu Buchstabe b

Der **Auswärtige Ausschuss**, der **Innenausschuss**, der **Rechtsausschuss** und der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** haben jeweils in ihren Sitzungen am 27. Juni 2012 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/8156 empfohlen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

1. Abstimmungsergebnis

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/7316.

Er empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE

LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/8156.

2. Inhalt der Ausschussberatung

Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat zu den Vorlagen in seiner 61. Sitzung am 19. März 2012 ein öffentliches Fachgespräch durchgeführt, zu deren Vorbereitung den Sachverständigen folgender Fragenkatalog übermittelt worden war:

„Fragenkatalog für das öffentliche Fachgespräch zum Gesetzentwurf zur Umsetzung der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels (Drucksache. 17/7316, 17/7368) und zum Antrag auf Drucksache 17/8156

1.) Sehen Sie (rechtlich zwingenden) bundesgesetzlichen Änderungsbedarf zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarates vom 15. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels (SEV 197), insbesondere

- a. im Bereich des Aufenthaltsrechts?
- b. im Bereich der Versorgung und Alimentierung von Opfern des Menschenhandels?
- c. im Bereich des Straf- und Strafprozessrechts?
- d. im Bereich der Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsforderungen?

Falls ja, wo sehen Sie den Nachbesserungsbedarf am dringendsten?

2.) Artikel 29 Abs. 4 SEV 197 gibt den Mitgliedstaaten auf, die Ernennung eines nationalen Berichterstatters bzw. einer nationalen Berichterstatterin oder ähnlicher Mechanismen für den Bereich Menschenhandel zu erwägen. Darüber hinaus verpflichtet Abs. 2 des gleichen Artikels die Vertragsparteien zur Koordinierung aller politischen Maßnahmen gegen den Menschenhandel.

- a. Was wären Ihrer Meinung nach geeignete Strukturen oder Maßnahmen, um die Gesamtkoordinierung der Maßnahmen gegen den Menschenhandel auf Bundesebene weiterzuentwickeln?
- b. Halten Sie die Einrichtung einer nationalen Berichterstellerstelle für Deutschland für empfehlenswert, und welche Struktur würden Sie hierfür vorschlagen?

3.) Wie beurteilen Sie die Entwicklung der Unterstützungsstrukturen für Opfer des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung/zur Arbeitsausbeutung in Deutschland? Wie haben sich die im Kontext der Bekämpfung des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung entwickelten Kooperationsformen zwischen Polizei und Unterstützungseinrichtungen in Deutschland bewährt?

4.) Der Begründungstext der Konvention führt aus, dass das Kindeswohl entscheidend für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis sein muss (Art. 14 des Übereinkommens). Wie wird dieser Forderung im deutschen Aufenthaltsrecht Rechnung getragen und ergibt sich aus Ihrer Sicht Änderungsbedarf?

5.) Art. 14 Abs. 1 Buchstabe a) und b) des Übereinkommens bestimmen, dass dem Opfer ein verlängerbarer Aufenthaltstitel erteilt wird, wenn die zuständige Behörde entweder der Auffassung ist, dass der Aufenthalt des Opfers aufgrund sei-

ner persönlichen Situation (a)) oder für die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden bei den Ermittlungen oder beim Strafverfahren erforderlich ist (b)). Betroffenen aus Nicht-EU-Ländern wird bisher ein Aufenthalt in Deutschland jedoch nach § 25 Abs. 4a Nr. 3 AufenthG nur in Bezug auf Ziff. b) gewährt. Sehen Sie hier zwingenden Änderungsbedarf?

6.) Welche Erfahrungen ergeben sich aus dem „Italienischen Modell“ eines vorläufigen Aufenthaltstitels für ZeugInnen, die Opfer von Menschenhandel sind? Wie würden Sie bei Geltung einer entsprechenden Regelung in Deutschland die Gefahr einer missbräuchlichen Berufung auf diese Regelung einschätzen?

7.) Welche Kenntnisse haben Sie darüber, dass es keine bundeseinheitliche Praxis zur finanziellen Unterstützung der Betroffenen von Menschenhandel aus den Mitgliedstaaten der EU gibt und welche Schlüsse ziehen Sie daraus?

8.) Sehen Sie unabhängig von der jetzt anstehenden Umsetzung der Konvention weiteren Handlungsbedarf zur effektiveren Bekämpfung des Menschenhandels und Stärkung der Opferrechte?

9.) Welche gesetzlichen Maßnahmen können im Rahmen des Ratifizierungsverfahrens dazu dienen, die Geschäftsmodelle der Täter im Bereich sexuelle Ausbeutung/Menschenhandel einzudämmen? Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang Möglichkeiten der Gewinnabschöpfung bei Tätern sowie die Einführung der sogenannten Freierbestrafung und Einführung einer Erlaubnispflicht für alle Formen von Prostitutionsstätten?

10.) Wie beurteilen Sie die letzten gesetzlichen Änderungen zum Thema Menschenhandel im Rahmen der Umsetzung des zweiten Richtlinienumsetzungsgesetzes? Wurde Ihrer Meinung nach alles richtlinienkonform umgesetzt oder gibt es aus Ihrer Sicht noch Lücken?

11.) Welche Maßnahmen sollten im Bereich der EU-Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen sowie der Bestimmungen zur Erteilung einer Arbeitserlaubnis in der EU ergriffen werden, um Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung besser bekämpfen zu können?

12.) Welche konkreten Maßnahmen sollten bei der Überprüfung und Kontrolle von Arbeitsstätten vorgenommen werden, um Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung besser bekämpfen zu können?

13.) Sehen Sie Möglichkeiten, Unternehmen, die Aufträge an Subunternehmer erteilen, die wiederum Menschen beschäftigen, die durch Menschenhandel zu unwürdigen Arbeiten gezwungen werden, zum Schadenersatz an die Opfer zu verpflichten? Wenn ja, welche konkreten Maßnahmen würden Sie hier vorschlagen?“

In dem öffentlichen Fachgespräch wurden folgende Sachverständige gehört:

Schwester Dr. Lea Ackermann (SOLWODI Deutschland e. V. – Solidarität mit Frauen in Not, Boppard-Hirzenach),

Regina Kalthegener (Rechtsanwältin, Berlin),

Heike Rabe (Deutsches Institut für Menschenrechte e. V., Berlin),

Özlem Dünder-Özdoğan (Volljuristin, Zentrale Koordinierungs- und Beratungsstelle für Opfer von Menschenhandel, Hannover),

Prof. Dr. Joachim Renzikowski (Universität Halle, Lehrstuhl für Strafrecht, Rechtsphilosophie/Rechtstheorie),

Jae-Soon Joo-Schauen (Arbeitsgemeinschaft gegen internationale sexuelle und rassistische Ausbeutung – agisra e. V., Köln) und

Naile Tanis (KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e. V., Berlin).

Wegen des Ergebnisses des öffentlichen Fachgesprächs wird auf das Wortprotokoll der Sitzung vom 19. März 2012 verwiesen.

Der Ausschuss hat die Vorlagen sodann in seiner 71. Sitzung am 27. Juni 2012 abschließend beraten.

Dem Ausschuss lag bei der Beratung eine Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung vor, die dieser in seiner Sitzung vom 19. Oktober 2011 beschlossen hat (Ausschussdrucksache 17(13)132b). Darin bittet der Beirat, in den Ausschussberatungen bei der Bundesregierung nachzufragen, welche konkreten Auswirkungen auf die in der Managementregel 10 und im Indikator 15 formulierten Ziele der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie durch das vorgesehene Gesetz zu erwarten seien. Die Managementregel 10 bezieht sich auf die internationalen Rahmenbedingungen, die u. a. gemeinsam so zu gestalten seien, dass die Menschen in allen Ländern ein menschenwürdiges Leben nach ihren eigenen Vorstellungen und im Einklang mit ihrer regionalen Umwelt führen und an den wirtschaftlichen Entwicklungen teilhaben könnten. Nach dem Indikator 15 zum Bereich Kriminalität soll die persönliche Sicherheit weiter erhöht werden.

Im Rahmen der Ausschussberatung wies die **Fraktion der CDU/CSU** auf eine aktuelle Meldung aus den USA hin, wonach dort ca. 80 Zuhälter, die Kinderprostitution organisiert hätten, festgenommen worden seien. Dieses Beispiel zeige, dass das Phänomen des Menschenhandels auch in zivilisierten Gesellschaften ein ungeahntes Ausmaß haben könne.

Die Europaratskonvention zur Verhütung des Menschenhandels könne aus Sicht der Fraktion der CDU/CSU im jetzigen Stadium und in der vorliegenden Fassung ratifiziert werden. Sie sei in den Jahren 2002 bis 2005 verhandelt und von Deutschland in einem frühen Stadium mitgezeichnet worden. Bedauerlicherweise befinde man sich mit der Ratifizierung im Vergleich zu anderen Staaten im zeitlichen Verzug. Das Abkommen führe in seinem gesamten Geltungsbereich zu deutlichen Vorteilen gegenüber dem Status quo. Beispielsweise beinhalte es einen effektiven Kontrollmechanismus. Es gebe eine Expertengruppe, die überprüfe, wie die verschiedenen Maßnahmen und Mechanismen in den einzelnen Staaten umgesetzt würden. Zudem liege ein Schwerpunkt auf dem Schutz der Opfer zur Wahrung ihrer Menschenrechte.

Der Antrag der Fraktion der SPD behandle hinsichtlich des rechtlichen Status in Deutschland einige Punkte, die man anlässlich der Ratifizierung der Konvention aufgreifen und gegebenenfalls ändern sollte. Es müsse allerdings unter-

schieden werden zwischen dem, was zwingend notwendig sei, um den Rechtsstatus zu erfüllen, und zwischen dem, was zusätzlich helfen würde, um dem Problem des Menschenhandels zu begegnen. Die Diskussion habe ergeben, dass es keinen zwingenden Nachbesserungsbedarf gebe. Der Rechtsstatus sei erreicht worden, nachdem im Herbst des vergangenen Jahres die Bedenkfrist für die Opfer, ob sie kooperieren wollten, auf mindestens drei Monate erweitert worden sei.

Das öffentliche Fachgespräch im Ausschuss habe gezeigt, dass das Aufenthaltsrecht und das Prostitutionsrecht noch einmal in den Blick genommen werden sollten. Einige Änderungen des Prostitutionsgesetzes hätten sich gerade im vorliegenden Zusammenhang offenbar negativ ausgewirkt. Zu verschiedenen Punkten gebe es Meinungsverschiedenheiten, die nicht unbedingt zwischen den Fraktionen, sondern teilweise auch zwischen den Fachpolitikern verschiedener Ausschüsse ausgetragen würden. Man befinde sich in einem Gesprächsprozess, der bislang nicht zu einem Ergebnis geführt habe. In diesem Zielkonflikt habe man sich dafür entschieden, nunmehr die Konvention zu ratifizieren und so auch international ein Signal zu setzen und gleichzeitig die Gespräche über mögliche weitere Maßnahmen fortzusetzen. Bei der anstehenden Umsetzung der EU-Richtlinie werde es ebenfalls um die noch offenen Punkte gehen.

Die **Fraktion der SPD** bedauerte einerseits, dass wichtige Rechtsänderungen immer noch nicht zustande gekommen seien. Andererseits freue man sich, dass das Europaratsübereinkommen noch vor der Sommerpause ratifiziert werde. Bei der kürzlich durchgeführten Delegationsitzung des Europarats sei der deutschen Delegation eine Rüge des Ministerrats übermittelt worden, weil Deutschland immer noch nicht ratifiziert habe.

Das öffentliche Fachgespräch habe gezeigt, dass noch an einigen „Stellschrauben gedreht“ werden müsse. Im Antrag der Fraktion der SPD sei der notwendige Änderungsbedarf im deutschen Recht aufgeführt. Es sei ein schwieriger Prozess, sich mit den Fachpolitikerinnen und Fachpolitikern aus den Bereichen Justiz und Inneres zu verständigen. Bislang gebe es im deutschen Recht nur dann ein Aufenthaltsrecht, wenn ein Opfer bereit sei, auszusagen. Die Opfer bekämen auch nicht die notwendige Unterstützung, um tatsächlich in Deutschland bleiben zu können. Hier gehe es u. a. um finanzielle Unterstützung und um den Zugang zu medizinischer Versorgung. Es sei auch unbefriedigend, wenn Opfer, die in Haushalten von Diplomaten ausgenutzt worden seien, keine Möglichkeit hätten, dagegen gerichtlich vorzugehen. Es seien Schutz- und Betreuungsprogramme notwendig. Schließlich dürfe die Strafbarkeit in § 233 StGB (Menschenhandel) nicht davon abhängig gemacht werden, ob das Opfer einwillige.

Für die Opfer von Menschenhandel und Kinderhandel bedürfe es einer Begleitung durch das sog. GRETA-Verfahren, bei dem die Expertengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels die Umsetzung des Übereinkommens kontrolliere, und durch die Monitoring-Gruppe. Geklärt werden müsse, wer die nationale Berichterstattung für die Konvention übernehme. Es sei hilfreich, wenn eine bestimmte Person im federführenden Ressort als Ansprechpartner zur Verfügung stehe. Es gehe darum, die Konvention mit Leben zu erfüllen und umzusetzen.

Die **Fraktion der FDP** schloss sich den Ausführungen der Fraktion der CDU/CSU und auch der Fraktion der SPD an und weist darauf hin, dass sich die Bundesregierung in den Verhandlungen zu dem Abkommen intensiv für Verbesserungen bei der Bekämpfung des Menschenhandels eingesetzt habe. Deutschland habe die Konvention im November 2005 gezeichnet. Mittlerweile seien 36 der 47 Mitgliedstaaten des Europarats dem Übereinkommen beigetreten. Die Fraktion begrüße die vorgesehene Verabschiedung des Gesetzes, mit der das Beitrittsverfahren nunmehr zügig abgeschlossen werde.

Die **Fraktion DIE LINKE.** führte aus, es treffe nicht zu, dass alle opferschützenden Maßnahmen bereits in innerstaatliches Recht umgesetzt worden seien. Insoweit werde auf das öffentliche Fachgespräch verwiesen, das diese Einschätzung bestätigt habe. Es sei allerdings positiv zu bewerten, dass das Europaratsübereinkommen nunmehr ratifiziert werde. Deshalb werde man dem Gesetzentwurf im Ergebnis zustimmen.

Der Antrag der Fraktion der SPD spreche einige wichtige Punkte, beispielsweise die Frage des Aufenthaltstitels, an. Ein solcher sollte nach Auffassung der Fraktion DIE LINKE. unabhängig von der Mitwirkung des Opfers im Strafverfahren erteilt werden. Das öffentliche Fachgespräch habe gezeigt, dass dies im Hinblick auf die Glaubwürdigkeit von Zeugen im Strafverfahren die bessere Lösung sei. Den Opfern müssten besonderer Schutz, umfassende Beratung und finanzielle Hilfen zubilligt werden. In diesem Zusammenhang werde auf die Notwendigkeit einer Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes hingewiesen. Besonders wichtig sei es, ein Zeugnisverweigerungsrecht für Mitarbei-

terinnen und Mitarbeiter von Opferberatungsstellen gesetzlich zu verankern.

Bereits im Jahr 2010 habe die Fraktion DIE LINKE. eine Initiative eingebracht, die wesentlich weiter gehe und umfangreicher sei als der Antrag der Fraktion der SPD. Gleichwohl werde man diesem Antrag in der jetzigen Situation zustimmen, um noch weitere Fortschritte im Sinne der Opfer des Menschenhandels zu ermöglichen. Es gebe auch Signale vom Vorsitzenden des Rechtsausschusses, dass mit Innenpolitikern weiterhin über weitere Maßnahmen gesprochen werde.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** begrüßte die Ratifizierung des Europaratsübereinkommens und wies gleichzeitig darauf hin, dass der derzeitige rechtliche Status in Deutschland nicht ausreiche. Dies gelte insbesondere im Aufenthalts- und im Bleiberecht. Beim öffentlichen Fachgespräch seien sich alle Sachverständigen einig gewesen, dass hier nachgebessert werden müsse. Deshalb sollte im Sinne der Betroffenen weiterhin Druck ausgeübt werden. Den betroffenen Frauen könne dadurch geholfen werden, dass man ihnen einen Aufenthaltstitel einräume. Es sei nicht zielführend, in diesem Zusammenhang immer wieder auf eine mögliche Änderung des Prostitutionsgesetzes zu verweisen. Da man sich in der Zielsetzung einig sei, den betroffenen Frauen zu helfen, gehe es nunmehr darum, die Diskussion um den richtigen Regelungsort zu beenden und stattdessen in der Sache voranzukommen.

Vor diesem Hintergrund werde die Ratifizierung des Übereinkommens unterstützt, obwohl noch weiterer Handlungsbedarf bestehe. Dem Antrag der Fraktion der SPD werde man ebenfalls zustimmen.

Berlin, den 27. Juni 2012

Elisabeth Winkelmeier-Becker
Berichterstatlerin

Marlene Rupprecht (Tuchenbach)
Berichterstatlerin

Nicole Bracht-Bendt
Berichterstatlerin

Jörn Wunderlich
Berichterstatler

Monika Lazar
Berichterstatlerin