

CHRISTOPH LINDNER

Die Effektivität
transnationaler Maßnahmen
gegen Menschenhandel
in Europa

Jus Internationale et Europaeum

87

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

87



Christoph Lindner

Die Effektivität transnationaler Maßnahmen gegen Menschenhandel in Europa

Eine Untersuchung des rechtlichen Vorgehens
gegen die moderne Sklaverei in der
Europäischen Union und im Europarat

Mohr Siebeck

Christoph Lindner, geboren 1984; Studium der Rechtswissenschaft in Regensburg und Sydney; Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Universität Regensburg; Consultant für internationale Organisationen im Bereich Flüchtlingsrecht und Menschenhandel; 2013 Promotion zum Dr. jur.; seit Dezember 2013 Rechtsanwalt in München und Rosenheim.

e-ISBN PDF 978-3-16-153075-3

ISBN 978-3-16-153043-2

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2014 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Den Menschen, die ihr Leben geben, für Frieden, Freiheit und Menschenwürde.

Vorwort

Als ich Anfang 2009 auf das Thema Menschenhandel gestoßen bin, habe ich nicht geahnt, dass es mich für die nächsten Jahre, vielleicht sogar für mein ganzes Berufsleben, begleiten würde. Damals handelte es sich um ein Randthema für Spezialisten. Mittlerweile ist Menschenhandel ein Kernthema der politischen, rechtlichen und öffentlichen Aufmerksamkeit. Ob dies auch dazu führen wird, dass das Vorgehen gegen Menschenhandel wirksamer wird und dabei vor allem die Betroffenen besser geschützt werden, bleibt nicht nur abzuwarten. Es ist vielmehr nötig, hierzu einen aktiven Beitrag zu leisten.

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2013 von der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Regensburg als Dissertation angenommen und im November 2013 mit dem Juratisbona-Preis ausgezeichnet. Allen jungen Wissenschaftlern, die diese Zeilen lesen, kann ich aus eigener Erfahrung nur empfehlen, sich ein Thema zu suchen, das berührt und herausfordert. Die Anstrengungen fallen bedeutend leichter, wenn man merkt, dass die Arbeit von Bedeutung für gesellschaftliche Probleme und für die konkrete Lebenswirklichkeit betroffener Menschen sein kann.

Ich möchte all denjenigen herzlich danken, die zum Entstehen dieser Arbeit beigetragen haben. Besonderer Dank gilt dabei meinem Doktorvater Herrn Professor Dr. Robert Uerpman-Witzack, sowohl für die Betreuung und Förderung der Arbeit, als auch für die spannenden Jahre, die ich Mitarbeiter am Lehrstuhl sein durfte. Ebenso möchte ich mich bei Frau Margit Berndl für ihre motivierenden Worte und ihre Herzlichkeit bedanken. Großer Dank gilt auch Herrn Professor Dr. Alexander Graser für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Mein Studium und diese Arbeit wären nicht ohne die Förderung und Unterstützung meiner Familie möglich gewesen. Allen voran möchte ich meiner Ehefrau Solvejg danken. Es ist ein Geschenk, mit ihr das Leben verbringen zu dürfen. Meinen Eltern, meinem Bruder, meiner Schwiegermutter, meinen Großeltern und meiner Großtante bin ich für die Förderung und Anteilnahme sehr dankbar. In einer Familie zu leben, in der die Wertschätzung nicht der Leistung, sondern der Person gilt, ist ein Glück.

Eine Reihe von Menschen und Institutionen hat sich für die vorliegende Arbeit eingesetzt. Für die Formatierungen und Grafiken hat mein Bruder ungezählte Stunden investiert. Danke Matthias, dass ich immer auf Dich zählen kann. Bei der Korrektur waren mir insbesondere Solvejg Lindner, Dr. Agnes Schlee, Angelika Lindner und Maria Pirzer eine große Hilfe, Danke Euch allen. Mein Dank gilt auch der Belegschaft des UNHCR in Nürnberg für das Vertrauen in meine Arbeit und die wertvollen Praxiserfahrungen.

Zu guter Letzt möchte ich dem Cusanuswerk meinen großen Dank aussprechen. Zum einen für die finanzielle Förderung von Studium und Promotion, viel mehr aber noch für die Begegnungen und Erlebnisse, die mir so ermöglicht wurden.

Samerberg, im Dezember 2013

Christoph Lindner

Inhaltsverzeichnis

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	XVIII
EINFÜHRUNG	1
<i>A. Gegenstand, Ziele und Grenzen der Untersuchung.....</i>	<i>3</i>
I. Präzisierung des Untersuchungsgegenstandes	3
II. Ziele und Grenzen der Arbeit.....	4
<i>B. Gang der Untersuchung.....</i>	<i>6</i>
I. Herangehensweise und grundlegende Methodik	6
II. Struktur der Arbeit.....	7

ERSTER TEIL

MENSCHENHANDEL, TRANSNATIONALE MASSNAHMEN UND EFFEKTIVITÄT

1. Kapitel

Menschenhandel – Definition, Wissensstand und neue Entwicklungen.....	10
--	----

<i>A. Der Begriff Menschenhandel</i>	<i>10</i>
I. Das Palermo-Protokoll mit der ersten verbindlichen Definition von Menschenhandel.....	11
II. Begriffsverständnis in der Europäischen Union und im Europarat.....	14
III. Abgrenzung zur illegalen Migration/Schleusung.....	19

<i>B. Forschungsgegenstand Menschenhandel</i>	21
I. Gegenwärtiger Stand der Forschung.....	21
II. Forschungsqualität, Unabhängigkeit und Defizite	23
<i>C. Fakten zum Menschenhandel –</i>	
<i>Wissensstand oder Wissensnotstand?</i>	26
I. Anzahl der Menschenhandelsopfer	26
II. Ursachen und Organisation von Menschenhandel	33
III. Profitabilität des Menschenhandels	36
IV. Maßnahmen gegen das Wissensdefizit.....	38
<i>D. Reale Beispiele des Menschenhandels</i>	39
I. Zwangsprostitution	40
II. Ausbeutung der Arbeitskraft	41
III. Organisierte Betteltätigkeit von Kindern und Erwachsenen	42
IV. Organhandel.....	43
<i>E. Strategien gegen und Blickwinkel auf Menschenhandel</i>	44
I. Dimensionen der Anstrengungen gegen Menschenhandel.....	44
II. Perspektiven auf Menschenhandel.....	46

2. Kapitel

Transnationale Maßnahmen gegen Menschenhandel

in Europa	51
-----------------	----

<i>A. Transnationale Anstrengungen gegen Menschenhandel und ihre Konzepte von</i> <i>Palermo nach Brüssel und Straßburg</i>	52
I. Das Palermo-Protokoll: Basis des modernen transnationalen Vorgehens gegen Menschenhandel	52
II. Die Europäischen Union und der Weg zu einem ausgewogenen Ansatz gegen Menschenhandel.....	54
1. Die Anfänge: Einordnung von Menschenhandel und politische Maßnahmen zur Bekämpfung	54
2. Von Brüssel nach Den Haag bis Lissabon: Rechtliche Maßnahmen und divergierende Absichten.....	57
3. Post-Lissabon: Beginn einer ausgeglichenen Strategie gegen Menschenhandel.....	60

III. Der Europarat: Von weichen Maßnahmen zum Schlüsselakteur gegen Menschenhandel	62
1. Breiter Ansatz und weiche Maßnahmen	62
2. Rechtsverbindliches und innovatives Vorgehen	62
3. Standard-Setting durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte	64
<i>B. Auswahl der Maßnahmen für die strukturierte Effektivitätsanalyse</i>	<i>65</i>
3. Kapitel	
Effektivität und Recht	66
<i>A. Effektivität und ihr Stellenwert im Recht</i>	<i>67</i>
I. Der Begriff „Effektivität“	67
II. Effektivität in der Rechtswissenschaft	68
1. Stellenwert von Effektivitätsüberlegungen in der allgemeinen juristischen Forschung	68
2. Die Rechtssoziologie als Ausgangspunkt der Effektivitätsfrage	70
3. Geltungsbegriff und Effektivitätsbegriff	72
4. Effektivität in der Gesetzesfolgenabschätzung	74
III. Differenzierung des Effektivitätsbegriffs für die Analyse von Rechtsakten	78
1. Zielbestimmung	78
2. Gruppierung der Effektivitätsfaktoren	79
3. Zielerreichung	79
4. Effektivitätsmängel und Rechtswidrigkeit	81
<i>B. Das Funktionsebenenmodell – Entwicklung eines Werkzeugs zur strukturierten Effektivitätsanalyse</i>	<i>83</i>
I. Ausgangspunkt und Notwendigkeit eines eigenen Analysewerkzeugs ...	83
II. Anforderungen an ein gutes Analysewerkzeug	83
III. Aufbau des Funktionsebenenmodells	85
1. Die vorgelagerte Ebene: Erfassen der tatsächlichen Lage	86
2. Die erste Funktionsebene: Die Entstehung transnationaler Maßnahmen	86
3. Die zweite Funktionsebene: Die nationale Umsetzung der Maßnahmen	87
4. Die dritte Funktionsebene: Anwendung der Maßnahmen	88

5. Die tatsächliche Ebene: Zielerreichung der Maßnahmen	88
6. Die Rolle der Judikative.....	89
IV. Erkenntnisquellen der Effektivitätsanalyse.....	90
V. Anwendungsbereich und konkrete Anwendung des Modells.....	91
VI. Möglichkeiten und Grenzen des Modells	92

ZWEITER TEIL

TRANSNATIONALE MASSNAHMEN GEGEN MENSCHENHANDEL IN DER EFFEKTIVITÄTSANALYSE

1. Kapitel	
Die Maßnahmen der EU.....	96
<i>A. Die Richtlinie 2004/81/EG über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für die Opfer von Menschenhandel.....</i>	<i>96</i>
I. Erkenntnisquellen der Analyse	97
II. Vom Entwurf bis zur Ausführungsbestimmung – Genese und Inhalt der Richtlinie.....	99
1. Überblick über das Verfahren der Normsetzung.....	99
2. Entwicklung der Zielsetzung der Richtlinie	100
3. Zur Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten	104
III. Überblick über den Inhalt der Richtlinie und die strukturierte Effektivitätsuntersuchung	106
IV. Information der Betroffenen über die durch die Richtlinie gebotenen Möglichkeiten.....	107
1. Erste Funktionsebene: Effektivität der Normsetzung	108
2. Zweite Funktionsebene: Effektivität der Umsetzung	110
3. Dritte Funktionsebene: Effektivität der Anwendung.....	112
4. Tatsächliche Auswirkungen der Regelung	114
V. Voraussetzungen der Bedenkzeit und ihre Ausgestaltung.....	114
1. Erste Funktionsebene: Effektivität der Normsetzung	115
2. Zweite Funktionsebene: Effektivität der Umsetzung	116
3. Dritte Funktionsebene: Effektivität der Anwendung.....	119
4. Tatsächliche Auswirkungen der Regelung	121
VI. Erteilung und Verlängerung des Aufenthaltstitels	122
1. Erste Funktionsebene: Effektivität der Normsetzung	122
2. Zweite Funktionsebene: Effektivität der Umsetzung	125

3. Dritte Funktionsebene: Effektivität der Anwendung.....	128
4. Tatsächliche Auswirkungen.....	131
VII. Medizinische Versorgung, Sicherheit und Zugang zu Dolmetschern und Rechtsbeiständen für die Betroffenen während der Bedenkzeit und nach Erteilung des Aufenthaltstitels	132
1. Erste Funktionsebene: Effektivität der Normsetzung	133
2. Zweite Funktionsebene: Effektivität der Umsetzung	134
3. Dritte Funktionsebene: Effektivität der Anwendung.....	137
4. Tatsächliche Auswirkungen.....	139
VIII. Behandlung von minderjährigen Betroffenen	140
1. Erste Funktionsebene: Effektivität der Normsetzung	140
2. Zweite Funktionsebene: Effektivität der Umsetzung	141
IX. Möglichkeiten zur Erwerbstätigkeit, Bildung und besondere Programme für Betroffene	141
1. Erste Funktionsebene: Effektivität der Normsetzung	142
2. Zweite Funktionsebene: Effektivität der Umsetzung	143
3. Dritte Funktionsebene: Effektivität der Anwendung.....	143
4. Tatsächliche Auswirkungen.....	144
 B. Die Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer.....	144
I. Erkenntnisquellen der Analyse	145
II. Zielsetzung und Genese der Richtlinie 2011/36/EU	146
1. Der Vorgänger: Rahmenbeschluss 2002/629/JI.....	146
2. Besonderheiten im Verfahren	147
3. Die Entwicklung der Zielsetzung der Maßnahme	149
III. Inhalt und Besonderheiten der Richtlinie und ihrer	154
strukturierten Effektivitätsuntersuchung	154
1. Besonderheit der Richtlinie: Rolle der Erwägungsgründe.....	154
2. Zentrale Normen und Normkomplexe der Richtlinie	156
IV. Beteiligung, Sanktionen und Verantwortlichkeit juristischer Personen	157
V. Beschlagnahme und Einziehung.....	158
VI. Straffreiheit der Opfer	159
VII. Zuständigkeit, Ermittlung und Strafverfolgung.....	160
VIII. Unterstützung und Betreuung von Menschenhandelsopfern	162
1. Grundsätze der Betreuung und Unterstützung.....	163
2. Unterstützung für Drittstaatsangehörige nur bei Kooperation?	163
3. Umfang des Unterstützungs- und Betreuungsanspruchs	164
4. Informations- und Kooperationspflicht.....	165
IX. Rechtsberatung, Schutz und Vermeidung sekundärer Viktimisierung.	166
X. Unterstützung, Betreuung und Schutz für Kinder	168
XI. Entschädigung der Opfer	169

XII. Prävention und Schulungsmaßnahmen	170
XII. Mechanismen zur Koordination und Berichterstattung	171
<i>C. Artikel 5 Absatz 3 der Grundrechtecharta der Europäischen Union</i>	<i>173</i>
I. Erkenntnisquellen der Analyse	173
II. Entstehung und Konzept der Norm	174
III. Effektive Normgestaltung: Art. 5 Abs. 3 GRC als vollwertiges Grundrecht mit Leitbildfunktion	175
IV. Konkrete Schutzwirkung und effektiver Rechtsschutz über Art. 5 Abs. 3 GRC	178
2. Kapitel	
Die Maßnahmen des Europarates	182
<i>A. Konvention gegen Menschenhandel</i>	<i>182</i>
I. Erkenntnisquellen der Analyse	182
II. Zielsetzung und Genese der Konvention	183
1. Überblick über die Entstehung der Konvention	183
2. Der menschenrechtliche Ansatz der Konvention und ihre Ratifizierung	185
III. Überblick über den Inhalt der Konvention	186
IV. Zweck, Geltungsbereich und Nichtdiskriminierung	187
V. Zusammenfassende Analyse der präventiven und begleitenden Regelungen	188
VI. Identifizierung als Opfer von Menschenhandel	189
VII. Unterstützung der Opfer von Menschenhandel	191
1. Ausgangspunkt der Norm	191
2. Reichweite der Verpflichtungen nach Art. 12 Abs. 1 a) bis f)	192
3. Defizite der Norm	193
VIII. Einräumung einer Erholungs- und Bedenkzeit	194
IX. Aufenthaltsrecht für Opfer von Menschenhandel	195
X. Gewährung von Entschädigung und Rechtsschutz	197
XI. Nebenpflichten: Gleichberechtigung, Schutz des Privatlebens, sichere und würdevolle Rückführung	199
XII. Zusammenfassende Analyse der straf- und verfahrensrechtlichen Regelungen	199
XIII. Zusammenfassende Analyse der Regelungen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit	201
XIV. Die sogenannte Abtrennungsklausel der Europäischen Union	202
XV. Die Ratifizierung der Konvention in Deutschland	203

<i>B. GRETA – Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings ...</i>	206
I. Erkenntnisquellen der Analyse	207
II. Entstehung und Rezeption von GRETA	207
III. Überblick über die strukturierte Effektivitätsuntersuchung	209
IV. Zusammensetzung des Gremiums	210
V. Ausschuss der Vertragsparteien	212
VI. Die Arbeitsweise von GRETA	213
1. Ausgestaltung der Herangehensweise	213
2. Der Fragebogen an die Vertragsstaaten	215
3. Ablauf des Evaluationsverfahrens	217
4. Organisationseffizienz und Ressourcenknappheit	217
VII. Inhalte und Auswirkungen der GRETA-Berichte	218
1. GRETA-Evaluation Österreich	219
2. GRETA-Evaluation Georgien	221
VIII. Zusammenwirken mit dem Ausschuss der Vertragsparteien	223
 <i>C. Artikel 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention</i>	 224
I. Erkenntnisquellen der Analyse	225
II. Art. 4 EMRK in Entscheidungen des EGMR vor dem Fall Rantsev ...	225
III. Der Sachverhalt im Fall Rantsev	226
1. Der Sachverhalt bis zum Tod von Frau Rantseva	226
2. Die Ermittlungen der zypriotischen Behörden	227
3. Der Austausch zwischen zypriotischen und russischen Behörden	227
4. Beschwerde vor dem EGMR	228
IV. Die Würdigung des Gerichts	228
1. Prozessuale Besonderheiten als Indikator für die Bedeutung des Falles	228
2. Verstoß gegen Art. 2 EMRK	230
3. Verstoß gegen Art. 3 EMRK	233
4. Verstoß gegen Art. 4 EMRK	233
5. Verletzung von Art. 5 EMRK	237
V. Die Fortentwicklung der Rechtsprechung des EGMR	238
1. Fortentwicklung der normativen und prozeduralen Dimension	238
2. Die aufenthaltsrechtliche Dimension von Art. 4 EMRK in Zusammenspiel mit Art. 3 EMRK	241
VI. Auswirkungen von Art. 4 EMRK auf den folgenden Funktionsebenen	243

DRITTER TEIL
ZUSAMMENSCHAU UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

1. Kapitel

Die wesentlichen Ergebnisse der Effektivitätsanalyse 246

A. Ergebnisse der Effektivitätsanalyse der Maßnahmen der Europäischen Union .. 246

- I. Ziel verfehlt – zur Effektivität der Richtlinie 2004/81/EG 246
 - 1. Gesamteinschätzung 246
 - 2. Bewertung der Effektivität im Einzelnen 246
- II. Kurswechsel mit Erfolgsaussichten – zur Effektivität der Richtlinie
2011/36/EU 249
 - 1. Gesamteinschätzung 249
 - 2. Bewertung der Effektivität im Einzelnen 250
 - 3. Effektivitätsfördernde Faktoren 252
- III. Impulse aus den Grundrechten – zur Effektivität von Art. 5 GRC 253

B. Ergebnisse der Effektivitätsanalyse der Maßnahmen des Europarates 254

- I. Ein Instrument mit hohem Anspruch – zur Effektivität der
Konvention gegen Menschenhandel 254
 - 1. Gesamteinschätzung 254
 - 2. Bewertung der Effektivität im Einzelnen 255
- II. Innovativer Kontrollmechanismus – zur Effektivität von GRETA 257
- III. Wegweisende Standards – zur Effektivität von Art. 4 EMRK 258

2. Kapitel

Drei grundsätzliche Schlussfolgerungen
zur Effektivitätssteigerung 260

A. Bottom-Up-Ansatz als Gegengewicht im Mehrebenensystem 260

B. Konkrete Vernetzung der Akteure 261

C. Förderung der Verantwortungskultur in Legislative und Exekutive 262

SCHLUSSWORT 264

VERZEICHNISSE	267
<i>A. Literatur</i>	267
<i>B. Institutionelle Dokumente</i>	274
REGISTER	285

Abkürzungsverzeichnis

ABL	Amtsblatt der Europäischen Union
a.E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BBGM	Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung
BeschVerfV	Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung
BGBL	Bundesgesetzblatt
BT-Ds	Bundestag-Drucksache
BU ILJ	Boston University International Law Journal
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CAHTEH	Ad Hoc Committee on Action against Trafficking in Human Beings
CEPOL	Europäische Polizeischule
CLWP	Commission Legislative and Work Programme / Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
ECPAT	End Child Prostitution, Child Pornography and the Trafficking of Children for Sexual Purposes
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EIGE	Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen
ERA	Europäische Rechtsakademie
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUROJUST	Europäische Einheit für justizielle Zusammenarbeit
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
FRA	Fundamental Rights Agency (Europäische Grundrechteagentur)
FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GoJIL	Göttingen Journal of International Law
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GRETA	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings
HRLR	Human Rights Law Review
IAO/ILO	Internationale Arbeitsorganisation / International Labour Organization
IOM	International Organization for Migration
JA	Juristische Arbeitsblätter
JURA	Juristische Ausbildung
JZ	Juristenzeitung

KOBRA	Zentrale Koordinierungs- und Beratungsstelle für Opfer von Menschenhandel
KOK e.V.	Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V.
Mich. J. Int'l L.	Michigan Journal of International Law
MRM	MenschenRechtsMagazin
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
ÖASYLGH	Asylgerichtshof der Republik Österreich
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OSZE/OSCE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa / Organization for Security and Co-operation in Europe
PILJ	Public Interest Law Journal
RdA	Recht der Arbeit (Zeitschrift)
SächsABl	Sächsisches Amtsblatt
SOCA	Serious Organised Crime Agency (U.K.)
SOLWODI	Solidarity with women in distress
STAIR	St Antony's International Review
StPO	Strafprozessordnung
TIMS	Trafficking Information Management System
UKHTC	United Kingdom Human Trafficking Centre
UN	United Nations
UN GV	Generalversammlung der Vereinten Nationen
UNAFEI	United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders
UNDP	United Nations Population Division
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
VRÜ	Verfassung und Recht in Übersee
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZfRSoz	Zeitschrift für Rechtssoziologie
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einführung

„Trafficking in human beings is the slavery of our times. It is a severe violation of the most basic human right – individual freedom - and a horrific crime. It cannot be tolerated in any form, be it in Europe – or anywhere else in the world. It implies an obligation, moral as well as legal, to act.“

EU-Innenkommissarin Cecilia Malmström¹

Menschenhandel wird zu Recht als moderne Form der Sklaverei bezeichnet. Dabei hat Menschenhandel viele Gesichter: Zwangsprostitution, Ausbeutung der Arbeitskraft, Zwangsheirat oder illegale Organentnahmen sind einige seiner Erscheinungsformen. Die Opfer sind Frauen, Männer und Kinder unterschiedlichster Herkunft. Es kann eine junge ugandische Frau sein, die im Vereinigten Königreich wie eine Leibeigene Haus- und Pflegedienste verrichten muss. Es kann rumänische Metzger treffen, die in deutschen Schlachthöfen ausgebeutet werden. Oder es können albanische Jungen sein, die nach Griechenland verbracht und dort zum Betteln gezwungen werden.

Bei aller Vielschichtigkeit folgt der Menschenhandel einem doch immer gleichen Prinzip. Menschenhandel funktioniert, indem Abhängigkeitsverhältnisse geschaffen, verschärft oder aufrecht erhalten werden. Die Täter setzen den Grundsatz der Gleichheit der Menschen in Bezug zu ihren Opfern außer Kraft. Sie versuchen, Menschen zur Ware zu machen, sie vom selbstbestimmten Subjekt zu einem Teil der eigenen Verfügungsmasse zu degradieren. Damit ist Menschenhandel eine grundlegende Menschenrechtsverletzung, die für einen Rechtsstaat und seine Gesellschaft nicht hinnehmbar ist.

Diese Erkenntnis hat sich auch in der Europäischen Union und im Europarat durchgesetzt. In den vergangenen Jahren haben beide Akteure ihr Vorgehen gegen Menschenhandel deutlich ausgebaut und dabei auch eine Reihe legislativer Maßnahmen auf den Weg gebracht. Diesen Bemühungen stehen aber auch große Hindernisse entgegen. Menschenhandel ist in seinen Abläufen komplex, multipolar, undurchsichtig und überlagert sich mit anderen Fragestellungen, wie beispielsweise dem Umgang mit Migration. Niemand kann derzeit zuverlässig sagen, welches Ausmaß Menschenhandel hat, wie die Abläufe genau funktionieren oder wie viel Gewinn damit erzielt wird. Im Unterschied zu Delikten wie Waffen- oder Drogenhandel, über die zumindest partiell gesicherte Erkenntnisse vorliegen, kämpft man bei Menschenhandel gegen eine noch unbekannt große Größe. Das liegt auch in der

¹ Rede anlässlich des 6. EU-Aktionstags gegen Menschenhandel am 18.10.2012 in Brüssel, abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-737_en.htm (1.2.2013).

Natur dieses Delikts, denn es gibt dabei keine Waffen, Drogen oder sonstigen Güter, die sich beschlagnahmen, zählen und der Asservatenkammer zuführen ließen.

Es sind aber nicht nur diese sachbezogenen Unwägbarkeiten, die bei Maßnahmen gegen Menschenhandel bedacht werden müssen. Wie viele drängende Herausforderungen unserer Zeit ist auch Menschenhandel ein transnationales Problemfeld. Im Vergleich zu rein nationalen Regelungsfeldern ist es damit erheblich schwieriger, eine wirksame Maßnahme zu treffen. Es beginnt mit der Heterogenität des Normsetzers. Ein oder gleich mehrere Gremien, besetzt mit Vertretern verschiedener Nationen, aus verschiedenen (Rechts-)Kulturen und mit verschiedenen Sprachen, müssen eine Einigung erzielen. Selten werden alle Vertreter deckungsgleiche Interessen verfolgen, politische Herkunft und nationale Interessenlage beeinflussen ihr Handeln. Doch auch wenn eine Einigung erzielt und eine Maßnahme in Recht gegossen wurde, eröffnen sich viele weitere Hindernisse auf dem Weg zur Erreichung des Normzwecks. Zunächst ist in der Regel ein nationaler Umsetzungsakt notwendig, der wiederum Raum lässt, beispielsweise für Verzögerungen oder inhaltliche Abweichungen. Danach gilt es, die Regelung in Anwendung zu bringen, möglichst in Kohärenz mit dem bestehenden nationalen und transnationalen Normgefüge, den Einzelfall aufmerksam abwägend. Nationale wie transnationale Gerichte müssen im Zweifel klären, wie die Maßnahme auszulegen und anzuwenden ist. Aus der Vervielfachung der beteiligten Akteure und Ebenen folgt für transnationale Maßnahmen also ein hoher Zuwachs an Komplexität. Dass es dabei – in unterschiedlicher Intensität – auch zu einem Auseinanderfallen der rechtlichen wie rechtswirklichen Soll- und Ist-Zustände kommen kann, ja sogar kommen muss, liegt nahe.

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit diesem Auseinanderfallen von Soll- und Ist-Zuständen bei transnationalen Maßnahmen gegen Menschenhandel. Die Fragestellung konkretisiert sich im Begriff der Effektivität. Effektivität erfasst die Ziele von Handlungen und misst anschließend das Erreichte an diesem Maßstab. Wendet man sich mit dem Effektivitätsbegriff dem Recht zu, so wird man fragen, ob und in welchem Maß die Regelungsinhalte einer Norm zu den gewünschten Folgen führen. Dazu müssen auf der normativen Seite zunächst die Zielvorstellungen des Normsetzers und der verabschiedeten Norm selbst herausgearbeitet werden. Auf der tatsächlichen Seite muss dagegen eruiert werden, was sich auf Grund der Norm ereignet hat. Anschließend lassen sich diese Erkenntnisse gegenüberstellen, durchleuchten und bewerten.

Die Untersuchung der Effektivität erfordert damit auch eine Ausweitung der gewohnten juristischen Perspektive. Denn neben dem Diskurs über die Rechtsnormen selbst ist eine Rückkopplung an die tatsächliche Ebene, mit anderen Worten also an die betreffende Lebenswirklichkeit, notwendig. Diese faktischen Erkenntnisse gilt es wiederum in Bezug zum Recht zu setzen. Dabei machen es die Heterogenität von Menschenhandel und die Wissensdefizite zu diesem Phänomen weder einfach, effektive normative Maßnahmen gegen Menschenhandel zu ergreifen, noch ihre Effektivität zu erforschen. Insbesondere die Gegenüberstellung der Ziele

und des Erreichten gleicht einem Puzzle. Viele Wissenschaftler, Institutionen und Nichtregierungsorganisationen haben in den letzten Jahren durch ihre evidenzbasierte Arbeit Erkenntnisse gewonnen, die wichtige Teile diese Puzzles darstellen. Sie zu ordnen, zusammensetzen und mit den Erkenntnissen der rechtsdogmatischen Analyse in Zusammenhang zu bringen, ist das Bestreben dieser Arbeit. Dabei wird kein vollständiges Bild entstehen, denn das Puzzle ist äußerst komplex: die Anzahl der Teile ist überwältigend, vielerorts fehlen Stücke, und nicht immer wollen die Teile ineinandergreifen. Die vorliegende Arbeit soll aber einige zentrale Konturen herausarbeiten, die dabei helfen, das Vorgehen gegen Menschenhandel zu verstehen, zu bewerten und zu verbessern.

A. Gegenstand, Ziele und Grenzen der Untersuchung

I. Präzisierung des Untersuchungsgegenstandes

Menschenhandel wird nach allgemeiner Ansicht als gravierendes Problem von internationaler Dimension angesehen, das nur durch länderübergreifende gemeinsame Anstrengungen zu bewältigen ist.² In der Tat gab es insbesondere in den letzten beiden Jahrzehnten umfassende transnationale Initiativen zu seiner Eindämmung.³ Diese Maßnahmen markieren den Ausgangspunkt der Arbeit. Sie regen an zu fragen, wie und wie gut transnationale Mechanismen gegen Menschenhandel wirken. Welche konkreten Ziele verfolgen die Maßnahmen? Erreichen sie diese Ziele? Wo liegen Hindernisse dafür? Wie können die Regelungsziele umfassender verwirklicht werden?

Auf der Suche nach Antworten auf diese Fragen muss sich die Arbeit allerdings in einiger Hinsicht einschränken, um innerhalb des im Rahmen einer Dissertation Möglichen zu bleiben und keine Abstriche bei der inhaltlichen Tiefe der Überlegungen machen zu müssen:

- Rechtsraum Europa
Örtlich bezieht sich die Untersuchung auf den europäischen Rechtsraum mit den Akteuren Europäische Union und Europarat. Weitere Akteure wie die OSZE oder der Baltische Rat werden nicht behandelt.
- Normative Maßnahmen
Als juristische Arbeit fokussiert sich die Untersuchung auf regulative Maßnah-

² Siehe nur *U.S. State Department*, Trafficking in Persons Report 2010, S. 2; Europäisches Parlament, Entschließung vom 10. Februar 2010 zur Verhütung des Menschenhandels, Erwägung U.; *BMFSFJ*, Bekämpfung des Menschenhandels auf internationaler Ebene, <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung.did=73028.html> (1.2.2013); *Kartusch*, Internationale und europäische Maßnahmen gegen den Frauen- und Menschenhandel, S. 9; *Preisling*, Die Bekämpfung des Menschenhandels im deutschen und internationalen Recht, S. 400.

³ Ausführlich dazu im 2. Kapitel des ersten Teils.

men. Flankierende, nicht normbasierte Maßnahmen staatlicher und quasi-staatlicher Akteure werden einbezogen, wenn sie in engem Zusammenhang zu regulativen Maßnahmen stehen.⁴ Die vielen und in ihrer Bedeutung hoch zu schätzenden Programme, Aktionen und Maßnahmen von Nichtregierungsorganisationen werden im Grundsatz nicht behandelt.

- Nationale und rechtsvergleichende Betrachtung
Die Betrachtung der Maßnahmen auf nationaler Ebene erfolgt schwerpunktmäßig für die Bundesrepublik Deutschland. An mehreren Stellen wird jedoch auch auf die Lage in anderen europäischen Ländern eingegangen; rechtsvergleichende Überlegungen erweitern das Bild.
- Wechselnde Tiefe der Untersuchung
Die hohe Komplexität des Themas Menschenhandel würde es erlauben, vielen der hier behandelten Einzelfragen ganze Arbeiten zu widmen. Um diesem Umstand gerecht zu werden, ist die vorliegende Untersuchung als Querschnittsbetrachtung angelegt, die sich mit ausgesuchten Aspekten vertieft befasst, andere dagegen nur anspricht, ohne dass damit eine Wertung der Aspekte einhergehen würde.

II. Ziele und Grenzen der Arbeit

Mit der Suche nach Antworten auf die eingangs formulierten Forschungsfragen verfolgt die Arbeit zwei Ziele.

Zum einen geht es darum, die Wirkweise transnationaler Maßnahmen im europäischen Rechtsraum am konkreten Beispiel zu untersuchen. Im Zuge fortschreitender Integration der Europäischen Union, aber auch der weiter zunehmenden rechtlichen wie vor allem tatsächlichen Vernetzung des gesamten europäischen Raumes, ist die transnationale Kooperation das Mittel der Wahl zur Bewältigung grenzüberschreitender Sachverhalte. Während in Wissenschaft und Praxis mit großer Mehrheit und auch überwiegend mit Nachdruck der Ausbau transnationaler Kooperation gefordert wird,⁵ soll sich die vorliegende Arbeit nicht darauf beschränken, dieses Credo zu wiederholen. Vielmehr ist durch die Erforschung der Wirkung transnationaler Maßnahmen am konkreten Beispiel aufzuzeigen, welche Auswirkungen solche Regelungen schließlich auf der Anwendungsebene haben. Dabei sind auch die Defizite der Maßnahmen und ihrer Umsetzung nachzuweisen und schließlich Ansätze zur Beseitigung dieser Defizite zu erarbeiten. Die Untersuchung soll Erkenntnisse zu Tage fördern, die abstrahiert werden können und

⁴ Wie zum Beispiel das GRETA-Gremium, das mit der Konvention des Europarates gegen Menschenhandel geschaffen wurde, siehe B. im 2. Kapitel des zweiten Teils der Arbeit.

⁵ Siehe nur *Council of the European Union, Action Oriented Paper (AOP) on strengthening the EU external dimension on action against trafficking in human beings*, S. 3 ff.; *U.S. State Department, Trafficking in Persons Report 2010*, S. 2; *Rolf*; *Die Bekämpfung des Frauenhandels mit den Mitteln des Strafrechts, des öffentlichen Rechts und des Zivilrechts 2005*, S. 280.

sich so auf verschiedenen Feldern transnationaler Normsetzung und -anwendung fruchtbar machen lassen.

Die transnationale Kooperation zur Bekämpfung des Menschenhandels eignet sich auf Grund ihrer Komplexität und Internationalität in besonderer Weise für eine derartige Analyse. Daneben sprechen für dieses Themengebiet auch die gravierenden Folgen, die Effektivitätsmängel in diesem Bereich verursachen können. Für die Opfer können hier kleine Mängel in der Rechtsetzung oder die fehlerhafte oder unterbliebene Rechtsanwendung dazu führen, dass ihre Versklavung andauert, der Schutz ihrer grundlegenden Menschenrechte verweigert wird oder ihnen sekundäre Viktimisierung droht. Diese Überlegung führt zum zweiten Ziel der Arbeit, der Gewinnung von weiteren Erkenntnissen über den Umgang mit Menschenhandel und Strategien für wirkungsvolle Gegenmaßnahmen. Obwohl verlässliche Zahlen über das tatsächliche Ausmaß des Menschenhandels in Europa und weltweit fehlen, ist es dennoch traurige Gewissheit, dass jährlich Tausende Frauen, Männer und Kinder Opfer dieser modernen Form der Sklaverei werden.

Auch die Wissenschaft muss dazu beitragen, dass sich diese Zustände ändern. Dabei ist der Beitrag, den sie auf diesem Gebiet leisten kann, ungleich größer als anderswo. Denn im Gegensatz zu anderen Kriminalitätsformen sind über Dimension, Organisation und Ablauf von Menschenhandel gesicherte Erkenntnisse immer noch in nur unzureichender Zahl und Qualität vorhanden. Dieses Wissensdefizit erschwert die Entwicklung, Implementierung und Bewertung von Maßnahmen gegen Menschenhandel. Antonio Maria Costa, vormaliger UNODC-Exekutivdirektor, adressierte daher an die Wissenschaftler der verschiedenen Disziplinen den Aufruf, sich mit diesem Thema zu befassen.⁶

In dieser Zielsetzung sieht sich die vorliegende Arbeit – neben den naturgemäß begrenzteren Ressourcen eines Einzelforschenden im Vergleich zu institutionell angebundener Forschung - vor allem von zwei thematischen Faktoren eingeschränkt, die sich zudem kumulieren. Denn weder das Thema Menschenhandel noch das Thema Effektivität von Recht ist ein umfassend aufgearbeitetes Forschungsgebiet. Vielmehr überwiegen offene Fragen begrifflicher, methodischer und faktischer Art.⁷ Die Ergebnisse seriöser Forschung aus beiden Bereichen sind daher überwiegend als Einschätzungen und Hypothesen formuliert. Bei dieser Ausgangslage trifft das erst recht auf die vorliegende Arbeit zu. Sie will keine vermeintlich absoluten Feststellungen postulieren, sondern vielmehr durch den Ansatz einer Verknüpfung der rechtsdogmatischen und der rechtstatsächlichen Ebene neue Aspekte, Erklärungsmuster und Schlussfolgerungen hervorbringen.

⁶ UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons*, S. 7.

⁷ Dazu ausführlich unter B. im 1. Kapitel des ersten Teils der Arbeit.

B. Gang der Untersuchung

I. Herangehensweise und grundlegende Methodik

Die Arbeit blickt von der Warte des öffentlichen Rechts auf die Effektivität transnationaler Maßnahmen gegen Menschenhandel. Dabei werden die einzelnen Maßnahmen zunächst als Ganzes und anschließend in ihren zentralen Normen analysiert. Das grundlegende juristische Handwerkszeug hierzu ist im ersten Schritt vor allem die Methodik des Völkerrechts und des Unionsrechts. Rechtsakte der EU und des Europarates sind in ihrer Genese nachzuvollziehen, dann auszulegen, sowie stellenweise Überlagerungen von Europarecht und Völkerrecht zu durchdringen. Im nächsten Schritt, den nationalen Umsetzungen, ist die Wirkung zwischen den völker- wie europarechtlichen Vorgaben auf die bestehende Systematik des nationalen (Verfassungs-) Rechts relevant. Schließlich ist bei der Analyse der Anwendung der Maßnahmen die Methodik des nationalen Verwaltungsrechts einschließlich seiner gegebenenfalls europarechtlichen Auslegung zu berücksichtigen. Handlungen der Behörden sind auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu prüfen, ebenso ist Ansprüchen auf staatliches Handeln nachzugehen.

Diese gewohnte juristische Vorgehensweise wird in der vorliegenden Arbeit in die oben formulierte Fragestellung nach der Effektivität transnationaler Maßnahmen eingebettet. Damit geht eine Erweiterung des zu untersuchenden Ausschnitts einher: Die „klassischen“ juristischen Fragen nach richtiger Auslegung und Rechtmäßigkeit werden im Kontext einer möglichst weitgehenden Zielerreichung der Maßnahme betrachtet. Die rechtsdogmatische Perspektive wird so durch Erkenntnisse der (Rechts-) Soziologie, Politik- und Verwaltungswissenschaften über die tatsächliche Sachlage und die Realität des Rechts ergänzt. Das bedeutet ganz konkret, dass schon bei der Betrachtung der Entstehung von rechtlichen Maßnahmen die tatsächliche Ausgangslage und deren Reflektion bei den Normsetzern einbezogen werden.

Im weiteren Gang von der Entstehung über die Umsetzung bis zur Anwendung der Rechtsnormen ergibt sich eine gestufte Methodik: Je weiter man Richtung Anwendung und Zielerreichung der Norm gelangt, desto geringer ist der Dokumentationsgrad der Maßnahmen, desto wichtiger wird die Einbindung empirisch fundierter Erkenntnisse. Die klassische juristische Analyse wird in dieser Arbeit mit der Rechtswirklichkeit rückgekoppelt. Dies fußt auf der Überzeugung, dass im Sinne eines instrumentellen Normverständnisses so die Unterschiede zwischen Soll- und Ist-Zustand verstanden und in der Folge auch verringert werden können.

Von dieser grundlegenden Erkenntnis ausgehend sollen die transnationalen Maßnahmen gegen Menschenhandel ihrem Weg entsprechend von der Genese der Norm bis zur Anwendung im Einzelfall betrachtet werden. Da für eine derartige integrative Effektivitätsanalyse kein entsprechendes, anerkanntes Modell besteht, wird im ersten Teil der Arbeit auch ein methodischer Diskurs geführt, an dessen Ende die Entwicklung des Funktionsebenenmodells steht.⁸

II. Struktur der Arbeit

Die formulierten Ziele verfolgt die vorliegende Arbeit in drei Hauptteilen:

Im ersten Teil stehen die Begriffe „Menschenhandel“, „transnationale Maßnahme“ und „Effektivität“ jeweils im Mittelpunkt eines eigenen Kapitels. Dabei wird deduktiv vorgegangen, die Abschnitte beginnen im Allgemeinen und fokussieren sich dann auf den relevanten Bereich, wobei jeweils die Interdependenz der Problemstellungen und Begriffe berücksichtigt wird.

Die Grundlagen werden, wo möglich und sinnvoll, nur zusammenfassend dargestellt. So liegt im ersten Kapitel der Schwerpunkt in der Erfassung des aktuellen Sachstandes zum Thema Menschenhandel. Insbesondere die Definition des Begriffs in transnationalen Maßnahmen sowie der Wissensstand über das tatsächliche Ausmaß und den Ablauf von Menschenhandel werden dort behandelt. Das zweite Kapitel lenkt den Blick auf die transnationalen Maßnahmen gegen Menschenhandel in Europa und bietet einen Überblick über die unternommenen Schritte der EU und des Europarates. Den Einstieg in das dritte Kapitel bilden die theoretischen Grundlagen der Effektivitätsforschung. Sodann wird spezifisch auf die Effektivitätsforschung im Recht eingegangen und damit die Grundlage für die Entwicklung eines eigenen Modells zur strukturierten Effektivitätsanalyse geschaffen, das zum Abschluss des ersten Teils vorgestellt wird.

Der zweite Teil der Arbeit ist ihr Kernstück. Die zentralen transnationalen Maßnahmen gegen Menschenhandel in Europa werden hier im Detail analysiert, getrennt nach ihrem Ursprung im Unionsrecht oder dem Recht des Europarates. Das erste Kapitel widmet sich den Maßnahmen der EU mit der Richtlinie 2004/81/EG über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Opfer von Menschenhandel, der neuen Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie der Bedeutung von Artikel 5 Abs. 3 der Grundrechtecharta im Kampf gegen den Menschenhandel. Das zweite Kapitel widmet sich den Maßnahmen des Europarates. Im Fokus steht dabei die Konvention gegen Menschenhandel sowie anschließend gesondert der mit der Konvention geschaffene Überwachungsausschuss GRETA. Dem folgt der Blick auf die Europäische Menschenrechtskonvention und ihr Potential im Kampf gegen Menschenhandel.

Innerhalb der einzelnen Maßnahmen werden zu Beginn ihre Zielsetzung und ihre Genese behandelt, zwei Topoi, die eng zusammenhängen. Ebenso wird der In-

⁸ Siehe 3. Kapitel im ersten Teil der Arbeit.

halt der Maßnahme vorgestellt und auf effektivitätsrelevante Aspekte aus der Makroperspektive eingegangen. Sodann erfolgt anhand des im ersten Teil entwickelten Modells die Analyse der Effektivität der zentralen Normen jeder Maßnahme. In diesem Vorgehen liegt der Schwerpunkt des zweiten Teils und zugleich das innovative Element der Arbeit.

Im dritten Teil der Arbeit werden die Ergebnisse der Effektivitätsanalyse des zweiten Teils zusammengefasst und zusammenhängend bewertet. Neben einer Gesamteinschätzung der Effektivität jeder Maßnahme wird auf die wichtigsten effektivitätsfördernden und effektivitätsmindernden Faktoren eingegangen. Die Arbeit schließt mit einigen grundsätzlichen Überlegungen, wie sich eine höhere Effektivität der Maßnahmen gegen Menschenhandel erzielen ließe.

Erster Teil

Menschenhandel, transnationale Maßnahmen
und Effektivität