

EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004



2009

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

VORLÄUFIG
2006/2078(INI)

21.6.2006

ENTWURF EINES BERICHTS

mit einer Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zur
Bekämpfung des Menschenhandels - ein integriertes Vorgehen und Vorschläge
für einen Aktionsplan
(2006/2078(INI))

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatterin: Edit Bauer

PR_INI

INHALT

	Seite
ENTWURF EINER ENTSCHESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	3
BEGRÜNDUNG	9

ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zur Bekämpfung des Menschenhandels - ein integriertes Vorgehen und Vorschläge für einen Aktionsplan (2006/2078(INI))

Das Europäische Parlament,

- in Kenntnis der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, insbesondere der Artikel 4 und 5, die unterstreichen, dass Sklavenhandel in allen Formen verboten ist,
- in Kenntnis der Charta der Grundrechte der Europäischen Union¹ von 2000, insbesondere ihrer Artikel 1, 4, 5 und 6,
- in Kenntnis des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes von 1989, insbesondere der Artikel 1, 7, 32 und 35, und des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes über den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornographie von 2000, insbesondere Artikel 3,
- in Kenntnis des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau² (CEDAW) von 1979, insbesondere Artikel 5 und 6,
- in Kenntnis des Palermo-Protokolls der Vereinten Nationen zur Verhütung, Bekämpfung und Ahndung von Menschenhandel, insbesondere von Frauen- und Kinderhandel von 2000 in Ergänzung zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität,
- in Kenntnis der am 3. Mai 2005 vom Ministerausschuss angenommenen Konvention des Europarats zum Menschenhandel,
- in Kenntnis der auf der Europäischen Konferenz über die Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels - Globale Herausforderung für das 21. Jahrhundert am 20. September 2002 angenommenen Brüsseler Erklärung zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels,
- in Kenntnis des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates³ vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels
- in Kenntnis des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates vom 22. Dezember 2003 zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie⁴,
- in Kenntnis der am 29. April 2004 angenommenen Richtlinie 2004/81/EG des Rates über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden⁵ kooperieren;
- in Kenntnis der Mitteilung des Rates 2005/C 311/01 zu einem EU-Plan über bewährte

¹ ABl. Nr. C 364 vom 18.02.2000.

² <http://www.un.org/Overview/rights.html>.

³ ABl. L 203 vom 01.08.2002, S.1.

⁴ ABl. L 13 vom 20.01.2004, S. 44.

⁵ ABl. L 261 vom 06.08.2004, S. 19.

Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels¹,

- in Kenntnis der Schlussfolgerungen des Rates zum Menschenhandel auf der 2725. Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ vom 27. und 28. April 2006²,
- unter Hinweis auf das Haager Programm³ zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht, in dem der Rat und die Kommission aufgefordert werden, einen Plan zu vorbildlichen Verfahrensweisen, Standards und Mechanismen im Kampf gegen Menschenhandel zu verabschieden,
- in Kenntnis des Berichts und der Empfehlungen der 2003 von der Europäischen Kommission eingerichteten „Sachverständigengruppe Menschenhandel“ vom 22. Dezember 2004,
- in Kenntnis der Programme DAPHNE zur Bekämpfung jeglicher Form von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen⁴
- in Kenntnis des Berichts der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament auf der Grundlage von Artikel 10 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels⁵,
- in Kenntnis der Europol-Berichte über Menschenhandel, insbesondere ihres Berichts über organisierte Kriminalität in der EU⁶,
- in Kenntnis des Berichts des Europarats zu Lage bezüglich der organisierten Kriminalität 2005 - mit Schwerpunkt auf Gefahren durch Wirtschaftskriminalität,
- in Kenntnis des Übereinkommens Nr. 29 der ILO betreffend Zwangs- oder Pflichtarbeit (1930) und des von der Konferenz auf ihrer siebenundachtzigsten Tagung (1999) angenommenen Übereinkommens Nr. 182 betreffend dem Verbot und unverzüglicher Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit,
- in Kenntnis des Berichts der ILO „A Global Alliance Against Forced Labour“ (Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit) von 2005 im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 2005,
- in Kenntnis der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte von 1997 und des Artikels 22 des Zusatzprotokolls betreffend die Transplantation von menschlichen Organen und Gewebe von 2002,
- in Kenntnis der Empfehlung 1611/2003 des Europarats gegen Menschenhandel,
- unter Hinweis auf den Vorschlag für eine Empfehlung an den Rat von Barbara Kudrycka im Namen der PPE-DE-Fraktion zur Bekämpfung des Menschenhandels - ein integriertes Vorgehen und Vorschläge für einen Aktionsplan (B6-0613/2005),

¹ ABl. Nr. C 311 vom 09.12.2005.

² <http://www.cosilium.europa.eu>.

³ Das Haager Programm wurde vom Europäischen Rat im November 2004 gebilligt.

⁴ Beschluss Nr. 293/2000/EG, Beschluss Nr. 803/2004/EG.

⁵ KOM(2006)0187.

⁶ www.europol.eu.int

- gestützt auf Artikel 114 Absatz 3 und Artikel 94 seiner Geschäftsordnung,
- in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres sowie der Stellungnahmen des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten und des Ausschusses für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter (A6-0000/2006),
 - A. in der Erwägung, dass Menschenhandel nicht nur mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung, sondern auch zur Ausbeutung von Arbeitskraft, zu illegalen Adoptionen, zur Sklaverei im Haushalt, zum Organhandel ausgeübt wird, was bedeutet, dass die Bekämpfung des Menschenhandels weit über die Bekämpfung von Zwangsprostitution hinausgehen muss und alle Formen der Ausbeutung und Unterdrückung einschließen muss,
 - B. in der Erwägung, dass Menschenhandel nicht notwendigerweise eine geschlechterspezifische Straftat ist, jedoch der überwiegende Teil der Opfer des Menschenhandels weiterhin Frauen und Mädchen sind,
 - C. in der Erwägung, dass trotz der Konvention der Vereinten Nationen zu den Rechten des Kindes, wonach jedes Kind unmittelbar nach der Geburt registriert werden muss, nach Informationen der UNICEF¹ mehr als die Hälfte der Geburten in den Entwicklungsländern - ausgenommen China - nicht registriert sind (mehr als 50 Millionen Kinder); in der Erwägung, dass diese unsichtbaren Kinder zusammen mit Millionen von Weisen und Straßenkindern am stärksten vom Menschenhandel gefährdeten sind, da sie eine einfache Quelle für illegale Adoptionen oder für den Handel mit menschlichen Organen werden,
 - D. in der Erwägung, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt der EU schwierig beziehungsweise sogar gesperrt und überreguliert ist und in der Zwischenzeit die Nachfrage nach Arbeitskräften offensichtlich wird, was illegale Einwanderung, Schmuggel und Menschenhandel zur Folge hat,
 - E. in der Erwägung, dass die hohen Gewinne aus dem Menschenhandel oft zur Geldwäsche genutzt werden, wodurch kriminelle Aktivitäten ermöglicht werden und Straftätern erlaubt wird, wirtschaftliche, soziale oder sogar politische Macht zu erlangen,
 - F. in der Erwägung, dass die Nachfrage nach Leistung durch verkaufte Menschen die hauptsächliche Triebkraft für den Menschenhandel ist und es ohne Stärkung des politischen Willens und gemeinsamer Anstrengungen zu dessen Unterbindung es kaum möglich sein wird, den Menschenhandel zu beenden oder nur wesentlich einzuschränken²,
 - G. In der Erwägung, dass eine rasche Ermittlung der Opfer für die Bekämpfung des Menschenhandels von wesentlicher Bedeutung ist,

¹ Die Lage der Kinder der Welt 2006: Ausgeschlossen und unsichtbar, UNICEF 2005.

² Galal, I. Potírání obchodu s lidmi v ČR a možnosti optimalizace bezpečnostní politiky státu, Maßnahmepapier des Ministeriums für Inneres der Tschechischen Republik, 2006, Prag

1. richtet folgende Empfehlungen an den Rat:

Rechtsrahmen und Strafverfolgung

- (a) dem Menschenhandel muss mit Mitteln einer kohärenten Politik (Einwanderungs-, Beschäftigungs-, Sozial-, Entwicklungs-, Außen-, Nachbarschafts- und Visapolitik) und einer konsequenten Kriminalisierung begegnet werden, die zumindest die Standards der EU-Rechtsvorschriften in Übereinstimmung mit dem am 19. Juli 2002 angenommenen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels erreichen;
- (b) der Rat und die Mitgliedstaaten müssen eine auf die Menschenrechte und die Lage der Opfer zugeschnittene Vorgehensweise bei der Umsetzung des Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels stärken;
- (c) die Mitgliedstaaten müssen, soweit sie es noch nicht getan haben, das UN-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Ahndung von Menschenhandel, insbesondere von Frauen- und Kinderhandel sowie die Konvention des Europarats zum Menschenhandel ratifizieren und umsetzen;
- (d) die Mitgliedstaaten müssen so bald wie möglich den Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels und die Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln umsetzen und den Zugang zu kurzfristigen Aufenthaltstiteln, einschließlich einer Bedenk-/Erholungszeit für Opfer, die nicht kürzer als 30 Tage dauert, gewährleisten;
- (e) die Mitgliedstaaten müssen den Rahmenbeschluss 2005/212/JI des Rates über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten¹ als Teil des Bekämpfung des Menschenhandels umfassend anwenden;
- (f) die Mitgliedstaaten müssen rechtliche Bestimmungen annehmen, um Opfern des Menschenhandels unabhängig davon, ob sie mit den zuständigen Behörden während der Untersuchungen kooperieren und als Zeugen in Strafverfahren auftreten oder nicht, einen Aufenthaltstitel für einen beschränkten Zeitraum zuzuerkennen;
- (g) die Mitgliedstaaten müssen das Risiko des Organhandels in Europa minimieren, was auch die Senkung der Nachfrage, die wirksamere Unterstützung von Organspenden, die strikte Beibehaltung der Rechtsvorschriften bezüglich lebender unabhängiger Spender einschließt;
- (h) die Mitgliedstaaten müssen die Analyse der aktuellen Lage durch die Umsetzung einheitlicher Methoden zur Sammlung vergleichbarer Daten insbesondere über die Wege des Menschenhandels und Profile der Opfer verbessern;
- (i) die Mitgliedstaaten müssen durchgängig Artikel 4 des Rahmenbeschlusses des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels umsetzen, um zu gewährleisten, dass eine juristische Person für eine Straftat verantwortlich gemacht werden kann, die zu ihren Gunsten begangen wurde;
- (j) die Mitgliedstaaten müssen die Schaffung eines grenzübergreifenden Netzes von Aufsichtsämtern für den Bereich Beschäftigung zur Bekämpfung der Ausbeutung von

¹ ABl. L 68 vom 15.03.2005, S. 44, Artikel 3.

Arbeit prüfen; die Mitgliedstaaten müssen in diesem Bereich die Zusammenarbeit und Koordinierung auf Gemeinschaftsebene stärken;

- (k) die Mitgliedstaaten müssen die Aktivitäten von Arbeitsagenturen und Agenturen für die Einstellung von Saisonarbeitern besser kontrollieren;
- (l) Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels müssen in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, so dass ein schnellerer und substantiellerer Fortschritt erreicht werden kann;

Unterbindung und Senkung der Nachfrage

- (m) Bildung an Schulen, die Informationen vermittelt und die die Sensibilisierung der Öffentlichkeit bezogen auf den Menschenhandel als eine nicht hinnehmbare Straftat verstärkt, sollte als ein wesentliches Element bei der Bekämpfung des Menschenhandels erkannt werden;
- (n) die Kommission muss die besten Verfahrensweisen bei der Senkung der Nachfrage nach Leistungen von Personen, die zur Ausbeutung der Arbeitskraft, zur sexuellen Ausbeutung oder aus anderen Gründen des Menschenhandels in Mitgliedstaaten der Europäischen Union Opfer von Menschenhandel geworden sind, bewerten und verbreiten;
- (o) die Mitgliedstaaten müssen ausgehend von den besten Verfahrensweisen Maßnahmen zur Senkung der Nachfrage umsetzen;
- (p) die Kommission sollte ab 2007 den 25. März zum Tag gegen den Menschenhandel erklären, um die Beseitigung des Sklavenhandels in vielen Ländern der Erde zu kennzeichnen;
- (q) es müssen Maßnahmen eingeleitet werden, um die legalen Mechanismen einer sicheren Einwanderung zu verbessern, den Zugang zu Informationen über sichere Einwanderungsmöglichkeiten zu gewährleisten und Transparenz der Verfahren zu gewährleisten, da so am besten zur Verringerung des Menschenhandels beigetragen werden kann;
- (r) die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten bei ihren Nachbarschafts-, Entwicklungs- und Hilfsmaßnahmen Schritte in Betracht ziehen, die die Wurzeln des Menschenhandels in den Ursprungsländern angehen, was auch Maßnahmen zur Durchsetzung der Registrierung von Kindern einschließt, um deren Anfälligkeit auf illegale Adoptionen, Zwangsehen und Handel mit menschlichen Organen zu mindern;

Schutz der Opfer

- (s) die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten eine mehrsprachige Hotline mit einer einheitlichen europaweiten Nummer einrichten, um den Opfern erste Hilfestellungen geben zu können;
- (t) es sind Maßnahmen erforderlich, um den Schutz nicht nur der Opfer sexueller Ausbeutung sondern auch von Opfern der Ausbeutung der Arbeitskraft und anderer Arten des Menschenhandels zu gewährleisten;
- (u) die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten eindeutige europäische Normen und Leitlinien zur Unterstützung und zum Schutz von Opfern unabhängig von deren Fähigkeit oder Bereitschaft als Zeugen aufzutreten, ausarbeiten und umsetzen, das schließt auch besondere Normen für den Schutz der Rechte von Kindern und einer

Hilfsstruktur für Opfer ein, die gewährleistet, dass die Identifizierung von Opfern ein integraler Bestandteil der Unterstützung und Hilfeleistung ist;

- (v) die Mitgliedstaaten müssen den Zugang zu kurz- und langfristiger Unterstützung für Opfer gewährleisten; diese Unterstützung muss unter anderem einschließen, spezielle Unterkünfte in der ersten Instanz, mit der Möglichkeit des Zugangs zu Wohnraum zu einem späterem Zeitpunkt, medizinische Dienste und Beratung, Rechtsbeistand, Information über ihre Rechte und die Auswirkungen für Opfer, die als Zeugen auftreten, Sprach- und Berufsbildungskurse, kulturelle Einbeziehungskurse, finanzielle Unterstützung und Unterstützung bei der Arbeitssuche, einschließlich spezielle gesetzliche Vormunde für Kinder;
- (w) die Mitgliedstaaten müssen den Opfern Zugang zu Bildung, Berufsbildungsprogrammen und zum Arbeitsmarkt sowie den Schutz von Rechten während zivilrechtlicher, strafrechtlicher und verwaltungsrechtlicher Verfahren und Zugang zu Rechtsbehelfen verschaffen;
- (x) Opfer von Menschenhandel dürfen nicht unmittelbar in die Ursprungsländer zurückgeführt werden, wenn begründet angenommen werden kann, dass sie weiteren Schaden durch Stigmatisierung und Diskriminierung erleiden oder dem Risiko von Repressalien ausgesetzt sein können;
- (y) die Mitgliedstaaten müssen in ihren Rechtsvorschriften sowie in ihrer Verwaltungspraxis die Definition des Kindes durch die Vereinten Nationen, also jedes menschliche Wesen unter 18 Jahre, berücksichtigen;
- (z) die Mitgliedstaaten müssen die Haager Konvention über den Schutz der Kinder und die Zusammenarbeit bezüglich grenzübergreifender Adoptionen umfassend umsetzen, um illegale Adoptionen zu verhindern;
- aa) die Mitgliedstaaten müssen die öffentlich-private Partnerschaft im Bereich des Opferschutzes verstärken, einschließlich der nachhaltigen Finanzierung ihrer Aktivitäten;

Koordinierung von Aktionen auf einzelstaatlicher und gemeinschaftlicher Ebene

- ab) die Mitgliedstaaten müssen nationale Koordinierungsstrukturen gegen den Menschenhandel errichten und stärken und die Integration dieser Strukturen in ein internationales Netzwerk verfolgen;
 - ac) die Kommission und ihre Sachverständigengruppen sollten Untersuchungen über neue Trends des Menschenhandels, insbesondere mit Blick auf den EU-Aktionsplan gegen den Menschenhandel initiieren, fördern und bewerten;
 - ad) die Mitgliedstaaten sollten die Zusammenarbeit innerhalb der EU bei der Bekämpfung des Menschenhandels durch eine regelmäßige Einbeziehung von EU-Organen, wie Europol, Eurojust und Frontex festigen;
 - ae) die Arbeitsgruppe Finanzielle Maßnahmen insbesondere die Arbeitsgruppe zu Typologien, sollte die Arbeit zu Methoden der Geldwäsche, die mit Menschenhandel verknüpft sind, fortsetzen;
2. beauftragt seinen Präsidenten, diese Empfehlung dem Rat und – zur Information – der Kommission, den Mitgliedstaaten und den Beitrittsländern zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

Nach dem Bericht über den Menschenhandel, den das amerikanische Außenministerium im Jahr 2005 veröffentlichte, werden jährlich 600.000 bis 800 000 Männer, Frauen und Kinder Opfer des internationalen Menschenhandels. Davon sind etwa 80% Frauen und Mädchen und fast 50% Minderjährige. Die Opfer des internationalen Menschenhandels werden zum größten Teil zum Zwecke ihrer kommerziellen sexuellen Ausbeutung verschleppt. Andere Schätzungen setzen die Zahl der Opfer noch höher an – so spricht die UNO von mehr als 1 Million Opfern jährlich und die ILO von mehr als 1,2 Millionen Kindern. Nach Ansicht des Europarates ist der Menschenhandel nach dem Waffen- und Drogenhandel die drittgrößte Einkommensquelle der organisierten Kriminalität¹. Der Bericht über den Menschenhandel von 2005 weist jedoch auf eine alarmierende Zunahme der Zahl der Opfer des Menschenhandels hin, die als Zwangsarbeiter ausgebeutet werden.

Die geschätzte Zahl der Opfer des Menschenhandels in der EU liegt bei mehr als 100.000. (Diese Statistiken sollten jedoch mit Vorsicht betrachtet werden, da es keine verlässlichen Daten zum Menschenhandel gibt). Es sollte betont werden, dass Frauen und Kinder in dieser Hinsicht am stärksten gefährdet sind. „Kinder werden – aufgrund ihrer mangelnden Erfahrung, ihrer Abhängigkeit und ihres Vertrauens in Erwachsene, besonders Verwandte und Autoritätspersonen – besonders leicht Opfer des Menschenhandels und haben weniger Möglichkeiten, sich Situationen des Missbrauchs und der Ausbeutung zu entziehen.“². Der jüngste Bericht der UNICEF hebt die große Zahl nicht registrierter Kinder hervor, die vom Menschenhandel am stärksten gefährdet sind.³

Dieser Bericht beruht auf der international anerkannten Definition des UN-Protokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels. Nach Artikel 3 bedeutet „Menschenhandel“ die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder den Empfang von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder andere Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. Der Begriff Ausbeutung umfasst zumindest die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen der sexuellen Ausbeutung, der Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder Sklaverei ähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder der Entnahme von Körperorganen. Die IOM betont auch die Zunahme anderer Formen des Kinderhandels oder der kommerziellen Ausbeutung innerhalb von Familien, die beispielsweise für Bettelei oder kriminelle Aktivitäten⁴.

Auch, obwohl Menschenhandel allgemein als eine „furchtbare“ Straftat⁵ angesehen wird, ist die Ratifizierung und Umsetzung internationaler Übereinkommen, insbesondere der Konvention des Europarats zum Menschenhandel, als auch von Richtlinien nicht zufrieden stellend und verläuft sehr schleppend.

¹ Bericht mit Erläuterungen an den Europarat über Maßnahmen gegen Menschenhandel, 2005

² Handbuch für Vollzugsbeamte über bewährte Praktiken bei der Bekämpfung des Kinderhandels, IOM, Wien, 2006

³ Die Lage der Kinder der Welt 2006: Ausgeschlossen und unsichtbar, UNICEF 2005.

⁴ Ibid.

⁵ Hochrangige Konferenz zur Bekämpfung des Menschenhandels, besonders des Handels mit Frauen und Kindern: Vorbeugung - Schutz - Strafverfolgung, Wien März 2006

Da der größte Teil des Menschenhandels internationalen Charakter hat, muss die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Ermittlung, des Informationsaustauschs, der Ermittlung der Opfer, des Gesetzesvollzugs und der Wiedereingliederung verstärkt werden. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit müssen Europol, Eurojust, Frontex und die Task Force der europäischen Polizeichefs (TFPC) eine wichtigere Rolle übernehmen.

In internationalen Aufzeichnungen wird der Menschenrechtsaspekt betont und kommt dem Opferschutz eine zentrale Rolle zu. Da die Schwere von Menschenrechtsverletzungen nicht immer mit einer angemessenen strafrechtlichen Verfolgung korreliert, kann dieser Ansatz problematisch sein, besonders bei der Ausbeutung von Arbeitskraft, da die strafrechtliche Verfolgung weniger streng betrieben wird, wenn Menschenhandel in erster Linie als Menschenrechtsverletzung¹ angesehen wird.

Bei der Definition von Menschenhandel wird eine eindeutige Unterscheidung zwischen Menschenhandel und Menschenschmuggel getroffen. Einige Experten halten eine solche Unterscheidung für illusorisch, da sich die wahren Folgen oft erst am Ende zeigen. "Ausgehend von dem, was wir über Menschenschmuggel und Menschenhandel wissen, ist es angebrachter, beide als Kontinuum anzusehen, als Phänomene, die sich innerhalb verschiedener Bereiche überlagern und miteinander vermischen"². In diesem Zusammenhang ist die eindeutige Ermittlung der Opfer von großer Bedeutung, da sie es ermöglicht, Menschenhandel von Menschenschmuggel zu unterscheiden. Die Erfahrung zeigt, dass Polizeibehörden, auf Grund dessen, dass sie gewöhnlich keinen Unterschied zwischen den beiden Begriffen machen, Opfer des Menschenhandels oft wie illegal eingeschleuste Personen und illegale Einwanderer behandeln.

Menschenhandel hat sowohl eine Angebots- als auch eine Nachfrageseite. Auf der Angebotseite bestimmen Armut, Arbeitslosigkeit, geschlechtsspezifische Diskriminierung, Diskriminierung von Minderheiten, Bildungsmangel und Korruption das Bild. Dem Urteil einiger Sachverständiger zufolge ist Menschenhandel hauptsächlich nachfragebestimmt. Die Nachfrage auf dem Markt - besonders seitens der Konsumenten sexueller Dienstleistungen - schafft für die Menschenhändler starke Profitanreize und macht den Menschenhandel zur Wachstumsbranche. Wie im Bericht des amerikanischen Außenministeriums³ betont wird, werden dort, wo das Prostitutionsgewerbe blüht, auch die Rahmenbedingungen geschaffen, die dem Menschenhandel Auftrieb geben. Andere Untersuchungen heben die hohe Toleranz gegenüber der Ausbeutung der Arbeitskraft von eingeschleusten Arbeitskräften hervor, als gesellschaftlich akzeptierte Möglichkeit, Dienstleistungen oder Güter billiger⁴ zu erwerben. Wenn sich nichts an der in der Öffentlichkeit herrschenden Toleranz und Doppelmoral hinsichtlich der Nachfrage nach von Opfern des Menschenhandels erbrachten Dienstleistungen ändert, sind nennenswerte Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels kaum möglich.

Obwohl ein umfassendes Wissen und ausreichende Daten über die Nachfrage fehlen, ist das Problem wohl hauptsächlich eine gewisse Hilflosigkeit und wahrscheinlich auch ein Mangel an politischem Willen, diese Nachfrage abzustellen und gezielte Schritte hin zu einer Lösung zu unternehmen. In einigen Berichten ist sogar die Rede von einem hohen Maß an Korruption

¹ Gabal, I.: Potírání obchodu s lidmi v ČR a možnosti optimalizace bezpečnostní politiky státu, Maßnahmepapier des Ministeriums für Inneres der Tschechischen Republik, 2006, Prag

² Kelly, L.: A Critical reflection in research... in Data and research on Human Trafficking: A global survey, 2005, IOM

³ Bericht über Menschenhandel, Juni 2005, US State Department

⁴ Gabal, I. ibid.

bei der Entscheidungsfindung im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Beschränkung der Nachfrage¹.

¹ Gabal, I. ibid