

**Handbuch  
zum  
Menschenhandelsprotokoll der Vereinten Nationen<sup>1</sup>**

Bestehend aus

**dem Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des  
Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels,**

**dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen  
die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität  
(relevante Abschnitte)**

**den Travaux Préparatoires<sup>2</sup>  
(offizielle Anmerkungen zur Auslegung)**

**Kommentaren  
(inoffiziell)**

**August 2002**

**Ann D. Jordan**  
Direktorin der Initiative Against Trafficking in  
Persons  
International Human Rights Law Group  
1200 18<sup>th</sup> Street, NW  
Washington, DC 20036  
Tel.: 1-202-822-4600 App. 27  
Fax 1-202-822-4606  
[trafficking@hrlawgroup.org](mailto:trafficking@hrlawgroup.org)  
[www.hrlawgroup.org/initiatives/trafficking\\_persons/](http://www.hrlawgroup.org/initiatives/trafficking_persons/)

**Deutsche Fassung:**  
**Ban Ying Koordinationsstelle**  
Anklamer Str. 38  
10115 Berlin  
Tel.: 0049 30 440 63 73/4  
Fax: 0049 30 440 63 75  
[info@ban-ying.de](mailto:info@ban-ying.de)  
[www.ban-ying.de](http://www.ban-ying.de)  
**Übersetzung: Mascha Rohner**

<sup>1</sup> © International Human Rights Law Group 2002. Alle Rechte vorbehalten. Die Vervielfältigung dieses Textes zu kommerziellen Zwecken ist strengstens untersagt. Der gesamte Text kann jedoch unter Nennung des Namens der Autorin und der Organisation zum nicht kommerziellen Zwecke der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte vervielfältigt werden.

<sup>2</sup> Anm.d.Ü.: Laut UN-Übersetzungsdienst wird der Begriff ‚Interpretatives Notes‘ mit ‚Vorarbeiten‘ oder ‚Travaux Préparatoires‘ übersetzt.

<b>Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels,</b> .....	
<b>Präambel</b> .....	<b>6</b>
<b>I. Allgemeine Bestimmungen</b> .....	<b>7</b>
Protokoll Artikel 1 Verhältnis zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität .....	7
Protokoll Artikel 2 Zweck .....	7
Protokoll Artikel 3 Begriffsbestimmungen .....	8
Protokoll Artikel 4 Geltungsbereich .....	13
Übereinkommen Artikel 2 und 3 Begriffsbestimmungen; Geltungsbereich .....	13
Übereinkommen Artikel 10 Verantwortlichkeit juristischer Personen.....	14
Protokoll Artikel 5 Kriminalisierung .....	15
Übereinkommen Artikel 8 Kriminalisierung der Korruption .....	15
Übereinkommen Artikel 9 Maßnahmen gegen die Korruption.....	16
Übereinkommen Artikel 12 Einziehung und Beschlagnahme.....	16
Übereinkommen Artikel 14 Verfügung über eingezogene Erträge aus Straftaten oder Vermögensgegenstände .....	17
<b>II. Schutz der Opfer des Menschenhandels</b> .....	<b>20</b>
Protokoll Artikel 6 Hilfe und Schutz für die Opfer des Menschenhandels .....	20
Übereinkommen Artikel 24 Zeugenschutz .....	24
Übereinkommen Artikel 25 Hilfe und Schutz für Opfer .....	26
Protokoll Artikel 7 Rechtsstellung der Opfer des Menschenhandels in den Aufnahmestaaten .....	27
Protokoll Artikel 8 Rückführung der Opfer des Menschenhandels .....	28
<b>III. Verhütung, Zusammenarbeit und andere Maßnahmen</b> .....	<b>30</b>
Protokoll Artikel 9 Verhütung des Menschenhandels .....	30
Protokoll Artikel 10 Information und Ausbildung.....	32
Protokoll Artikel 11 Grenzmaßnahmen .....	33
Protokoll Artikel 12 Sicherheit und Kontrolle von Dokumenten .....	34
Protokoll Artikel 13 Rechtmäßigkeit und Gültigkeit von Dokumenten.....	34
<b>IV. Schlussbestimmungen</b> .....	<b>35</b>
Protokoll Artikel 14 Vorbehaltsklausel.....	35
Protokoll Artikel 15 Beilegung von Streitigkeiten.....	36
Protokoll Artikel 16 Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme, Genehmigung und Beitritt .....	36
Protokoll Artikel 17 Inkrafttreten.....	37
Übereinkommen Artikel 32 Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens .....	37
Protokoll Artikel 18 Änderung .....	38
Protokoll Artikel 19 Kündigung.....	39
Protokoll Artikel 20 Verwahrer von Sprachen .....	39

## Einleitung

Das vorliegende Handbuch zum neuen Menschenhandelsprotokoll der Vereinten Nationen (UN)<sup>3</sup> soll JuristInnen die Ausarbeitung nationaler Gesetze und Leitlinien gegen den Menschenhandel unter Berücksichtigung menschenrechtlicher Aspekte erleichtern. Im Dezember 2000 hat die UN völkerrechtliche Instrumentarien geschaffen, um das grenzüberschreitende organisierte Verbrechen zu bekämpfen und weitere Übereinkünfte und Protokolle erarbeitet, um Menschenhandel, Schmuggel und Waffenhandel zu bekämpfen. Alle von den Regierungen eingegangenen Verpflichtungen zum Menschenhandel stehen im Übereinkommen der UN gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität<sup>4</sup>, dem Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels<sup>5</sup> und den Vorarbeiten (Travaux Préparatoires)<sup>6</sup>. Diese drei Dokumente umfassen das ganze Paket völkerrechtlicher Verpflichtungen zum Thema Menschenhandel.

Da die UN diese drei Dokumente jedoch nicht zu einem Instrumentarium zusammengeführt hat, müssen die LeserInnen jedes Dokument einzeln zu Rate ziehen. Das Handbuch löst dieses Problem, indem es das Menschenhandelsprotokoll sowie relevante Abschnitte des Übereinkommens und der Travaux Préparatoires in einem Text zusammenfasst. Der Text des Menschenhandelsprotokolls und die relevanten Bestimmungen des Übereinkommens bilden den Haupttext, die Fußnoten enthalten die Travaux Préparatoires. (Für AnwältInnen empfiehlt es sich, das Übereinkommen ganz zu lesen, da sie darin weitere Bestimmungen finden können, die für ihren nationalen Kontext wichtig sind.) Die inoffiziellen Kommentare zum Protokoll und zum Übereinkommen stehen in den Kästen.

Alle Vertragsstaaten können das Übereinkommen und das Menschenhandelsprotokoll unterzeichnen. Allerdings darf nur wer das Übereinkommen unterzeichnet hat, auch das Menschenhandelsprotokoll unterzeichnen. Wie in der Auflistung der unterzeichnenden Vertragsparteien<sup>7</sup> zu sehen ist, hat der überwiegende Teil der Vertragsstaaten, aber nicht alle, beide Instrumente unterzeichnet. Nach der Ratifizierung des Übereinkommens und des Menschenhandelsprotokolls sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die nationale Gesetzgebung an die Bestimmungen des Übereinkommens und des Menschenhandelsprotokolls anzupassen. Doch bereits vor der Ratifizierung dürfen Länder nicht in einer Weise handeln, die den Zwecken beider Instrumentarien widerspricht.

Leider ist das Menschenhandelsprotokoll kein Menschenrechtsinstrumentarium. Das Büro der Vereinten Nationen für Drogenkontrolle und Verbrechenverhütung, welches das Menschenhandelsprotokoll ausgearbeitet hat, ist ein Strafverfolgungs-, aber kein Menschenrechtsorgan<sup>8</sup>. Der Sitz in Wien trennt seine MitarbeiterInnen auch geografisch von den in Genf und New York ansässigen Menschenrechtsorganen. Aus diesen Gründen ist das Menschenhandelsprotokoll zuallererst ein Strafverfolgungsinstrument. Vom menschenrechtlichen Standpunkt aus wäre es

<sup>3</sup> Anm.d.Ü.: Hier und in einigen weiteren Fällen werden die üblicheren englischen Abkürzungen verwendet.

<sup>4</sup> Das Übereinkommen kann in deutscher Übersetzung unter folgender Adresse im Internet eingesehen werden: [http://www.un.org/Depts/german/gv-55/band1/a5549\\_anh2.pdf](http://www.un.org/Depts/german/gv-55/band1/a5549_anh2.pdf).

<sup>5</sup> Das Menschenhandelsprotokoll und das Protokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg wurde zur gleichen Zeit verhandelt und beide sind ebenfalls unter dieser Adresse zu finden.

<sup>6</sup> Die Travaux Préparatoires (A/55/383/Add.1 Addendum) stehen auf englisch im Internet unter [http://www.odccp.org/crime\\_cicp\\_convention\\_documents.html](http://www.odccp.org/crime_cicp_convention_documents.html). Sie werden von der UN nicht ins Deutsche übersetzt.

<sup>7</sup> Die Unterzeichnenden und die Ratifikationen finden sich unter [http://www.odccp.org/crime\\_cicp\\_signatures.html](http://www.odccp.org/crime_cicp_signatures.html)

<sup>8</sup> Hauptarbeitsgebiete des Büros der Vereinten Nationen für Drogenkontrolle und Verbrechenverhütung: internationales Vorgehen zur Bekämpfung innerstaatlicher und grenzüberschreitender Kriminalität, einschließlich organisiertem Verbrechen, Wirtschaftskriminalität und Geldwäsche; Schaffung von mehr strafrechtlichen Bestimmungen für den Umweltschutz, Verbrechenverhütung in Städten, einschließlich Jugendkriminalität und –gewalt; und die Verbesserung der Effizienz und Gerechtigkeit der Verwaltungsbereiche im Strafrecht. Nähere Information unter: [http://www.undcp.org/crime\\_cicp\\_commission.html](http://www.undcp.org/crime_cicp_commission.html)

besser gewesen, wenn innerhalb eines Menschenrechtsorgans, statt innerhalb eines Strafverfolgungsorgans ein völkerrechtliches Instrument gegen den Menschenhandel geschaffen worden wäre. Es war jedoch der Wunsch der Vertragsstaaten, den rapiden Anstieg an grenzüberschreitendem organisierten Verbrechen bekämpfen zu können, der den Anstoß zur Entwicklung eines neuen völkerrechtlichen Instrumentariums gab. Aus diesem Grund wurde ein starkes Strafverfolgungswerkzeug mit vergleichsweise schwachen Formulierungen zum Schutz der Menschenrechte und zur Hilfe für Betroffene<sup>9</sup> geschaffen.

An allen Verhandlungen über das neue Menschenhandelsprotokoll nahmen Mitglieder des Human Right Caucus (HRC) teil, der sich aus Nichtregierungsorganisationen (NGOs) aus aller Welt zusammensetzt<sup>10</sup>. Dessen Hauptziele waren es sicherzustellen, dass das Menschenhandelsprotokoll 1. Zwangsarbeit, Sklaverei und Leibeigenschaft als Menschenhandel definiert, ungeachtet dessen, ob er innerstaatlich oder grenzüberschreitend stattfindet und 2. die Rechte von Personen anerkennt, die von Menschenhandel betroffen sind, und ihren Bedürfnissen gerecht wird. Das erste Ziel wurde, soweit dies bei einem völkerrechtlichen Instrumentarium möglich ist, erreicht. Das Menschenhandelsprotokoll gibt eine umfassende Definition von Menschenhandel vor und deckt die meisten Formen grenzüberschreitenden Menschenhandels und einige Formen innerstaatlichen Menschenhandels ab. Das zweite Ziel wurde fast erreicht. Die RegierungsvertreterInnen konzentrierten sich darauf, ein starkes Strafverfolgungsinstrumentarium zu schaffen und viele von ihnen glaubten nicht, dass Menschenrechte in das Menschenhandelsprotokoll gehören. Deshalb werden die LeserInnen feststellen, dass die Strafverfolgungsbestimmungen des Menschenhandelsprotokolls Mussbestimmungen enthalten, während die Bestimmungen zu Schutz und Hilfe (siehe Artikel 6 und 7 des Protokolls und Artikel 24 und 25 des Übereinkommens) schwächer formuliert sind, z.B. „in geeigneten Fällen“ und „soweit wie möglich“.

Die Formulierungen zum Schutz der Betroffenen sind hierin zwar schwach, aber AnwältInnen können auf andere völkerrechtliche und regionale Menschenrechtsinstrumente<sup>11</sup> zurückgreifen, durch welche die Vertragsstaaten verpflichtet werden, die Rechte von Betroffenen des Menschenhandels zu schützen. Information dazu welche Menschenrechts- und Arbeitsrechtsinstrumente einzelne Regierungen unterzeichnet und ratifiziert haben, finden sich im Internet<sup>12</sup>. Die Staaten müssen auf Grund dieser Instrumentarien die Rechte von Betroffenen des Menschenhandels schützen, *selbst wenn* sie das Menschenhandelsprotokoll nicht unterzeichnen. Darüber hinaus stellt der Artikel 14 sicher, dass nichts im Menschenhandelsprotokoll oder dem Übereinkommen die völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte untergraben kann. Das Menschenhandelsprotokoll schreibt also nur gewisse Mindeststandards fest und

<sup>9</sup> Anm.d.Ü.: Der englische Begriff 'victims' wird in dieser Übersetzung mit 'Betroffene' übersetzt, um der Person nicht jede Handlungsfähigkeit abzusprechen. Der besseren Lesbarkeit wegen werden im Folgenden die längeren Begriffe 'vom Menschenhandel betroffenen Personen', 'Betroffene des Menschenhandels' z.T. durch den kürzeren Begriff 'Betroffene' ersetzt.

<sup>10</sup> Der HRC besteht aus: International Human Rights Law Group, Foundation Against Trafficking in Women, Global Alliance Against Traffic in Women, Asian Women's Human Rights Council, La Strada, Ban-Ying, Fundación Esperanza, Foundation for Women, Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationprozess e.V. (KOK), Women's Consortium of Nigeria; Women, Law & Development in Africa (Nigeria).

<sup>11</sup> Zum Beispiel das Übereinkommen der UN über die Sklaverei und das Zusatzabkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlichen Einrichtungen und Praktiken, die Internationalen Pakte über bürgerliche und politische Rechte und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, das Übereinkommen der UN zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes und das freiwillige Zusatzprotokoll über den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornographie, die Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation über Zwangs- oder Pflichtarbeit Nr. 29 und die schlimmsten Formen der Kinderarbeit Nr. 182, die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und die Afrikanische Menschenrechtscharta.(S.3)

<sup>12</sup> Für die Instrumentarien der UN siehe: <http://www.unhcr.ch/html/intlinst.htm> und für die Instrumentarien der Internationalen Arbeitsorganisation siehe: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/applratif8conv.cfm?Lang=EN>. Für die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten siehe: <http://www.echr.coe.int/Convention/webConventionGER.pdf>. Für die englische Fassung der Afrikanischen Menschenrechtscharta siehe: <http://www.hrcr.org/docs/Banjul/afrhr.html>.

muss durch Menschenrechtsverpflichtungen, die in völkerrechtlichen und regionalen Menschenrechtsinstrumenten enthalten sind, ergänzt werden.

NGOs, die überall auf der Welt mit Betroffenen arbeiten oder für ihre Interessen eintreten, haben in einer Empfehlung praktische Maßnahmen ausgearbeitet, die Staaten ergreifen können, um ihren völkerrechtlichen Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen. Sie sind in den „Menschenrechtsnormen für den Umgang mit den Betroffenen des Menschenhandels“<sup>13</sup> ausgeführt. Der Text enthält juristische Schritte und politische Maßnahmen, die eine Regierung ergreifen kann und soll, um die erneute Viktimisierung von Betroffenen zu verhindern und ihre Rechte zu fördern und zu schützen.

Um wirkungsvoll und auf einer Rechtsgrundlage auf Menschenhandel reagieren zu können, müssen die Vertragsstaaten 1. das Übereinkommen und das Menschenhandelsprotokoll unterzeichnen und ratifizieren und 2. die nationale Gesetzgebung daran anpassen, indem sie alle Bestimmungen der beiden Instrumente sowie die in den Menschenrechtsnormen empfohlenen Maßnahmen umsetzen. Nur strafrechtliche Maßnahmen zu ergreifen könnte Betroffene in Gefahr bringen, und sowohl zur sofortigen Abschiebung möglicher ZeugInnen führen, als auch dazu, dass diese festgehalten oder inhaftiert werden. Wenn Betroffene als Kriminelle oder MigrantenInnen ohne Rechte behandelt werden, führt dies außerdem dazu, dass sie untertauchen oder ohne jede Unterstützung nach Hause zurückkehren. Im schlimmsten Fall können sie erneut Opfer von Menschenhandel werden.

Wenn dagegen menschenrechtliche Maßnahmen gegen den Menschenhandel ergriffen werden, können Betroffene als ZeugInnen auftreten. Solche Maßnahmen geben ihnen Sicherheit und die Möglichkeit, Recht zu erfahren. Sie ermöglichen es ehemaligen Opfern, auf sichere Weise die Kontrolle über ihr Leben wieder zu erlangen. Um den Kreislauf von Gewalt und Nichtbestrafung der MenschenhändlerInnen zu durchbrechen, wird das ganze Spektrum rechtsschützender, wirtschaftlicher und sozialer Maßnahmen benötigt, das in dem Menschenhandelsprotokoll und den Menschenrechtsnormen enthalten ist.

---

<sup>13</sup> Für die Menschenrechtsnormen in verschiedenen Sprachen siehe: [http://www.hrlawgroup.org/initiatives/trafficking\\_persons/](http://www.hrlawgroup.org/initiatives/trafficking_persons/) und <http://wagner.inet.co.th/org/gaatw/index.html>. Die deutsche Übersetzung kann bei [www.Ban-Ying.de](http://www.Ban-Ying.de) bestellt werden.

**Das UN Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels,**

**mit**

**dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen**

**grenzüberschreitende organisierte Kriminalität**

(relevante Abschnitte, im Text angegeben)

**den Travaux Préparatoires**

(offizielle Anmerkungen zur Auslegung bzw. UN Vorarbeiten, in den Fußnoten)

**Kommentaren**

(inoffiziell, in den Kästchen)

## **Präambel**

Die Vertragsstaaten dieses Protokolls,

*erklärend*, dass wirksame Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, ein umfassendes internationales Vorgehen in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern erfordern, das unter anderem Maßnahmen zur Verhütung dieses Handels, zur Bestrafung der Händler und zum Schutz der Opfer dieses Handels umfasst, namentlich durch den Schutz ihrer international anerkannten Menschenrechte,

*unter Berücksichtigung* der Tatsache, dass zwar eine Reihe internationaler Übereinkünfte vorhanden sind, die Regelungen und praktische Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbeutung von Menschen, insbesondere von Frauen und Kindern, enthalten, dass es jedoch keine allgemein gültige Übereinkunft gibt, die alle Aspekte des Menschenhandels erfasst,

*besorgt* darüber, dass in Ermangelung einer solchen Übereinkunft Personen, die besonders leicht Opfer des Menschenhandels werden, über keinen ausreichenden Schutz verfügen werden,

*unter Hinweis* auf die Resolution 53/111 der Generalversammlung vom 9. Dezember 1998, in der die Versammlung beschloss, einen allen Mitgliedstaaten offen stehenden zwischenstaatlichen Ad-hoc-Ausschuss einzusetzen, mit dem Auftrag, ein umfassendes internationales Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität auszuarbeiten und unter anderem die Ausarbeitung einer internationalen Übereinkunft zur Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels zu erörtern,

*überzeugt*, dass die Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die organisierte Kriminalität durch eine internationale Übereinkunft zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, für die Bekämpfung dieses Verbrechens von Nutzen sein wird,

*sind wie folgt übereingekommen:*

## I. Allgemeine Bestimmungen

### Protokoll Artikel 1 Verhältnis zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität

1. Dieses Protokoll ergänzt das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. Es ist zusammen mit dem Übereinkommen auszulegen.
2. Die Bestimmungen des Übereinkommens werden auf dieses Protokoll sinngemäß angewendet, sofern in diesem Protokoll nicht anderes vorgesehen ist<sup>14</sup>.

Kommentar zum Protokoll: Die Ziffern 1 und 2 nehmen alle relevanten Bestimmungen des Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität in das Menschenhandelsprotokoll auf. Es enthält zwar die Mehrzahl der von den Vertragsstaaten eingegangenen Verpflichtungen hinsichtlich des Menschenhandels, doch eine Reihe sehr wichtiger Bestimmungen (z.B. zum Schutz der Zeuginnen) stehen im Übereinkommen.

3. Die in Übereinstimmung mit Artikel 5 umschriebenen Straftaten werden als in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen umschriebene Straftaten angesehen.

### Protokoll Artikel 2 Zweck

Zweck dieses Protokolls ist es,

- a) den Menschenhandel zu verhüten und zu bekämpfen, wobei Frauen und Kindern besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird;
- b) die Opfer des Menschenhandels unter voller Achtung ihrer Menschenrechte zu schützen und zu unterstützen und
- c) die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten zur Verwirklichung dieser Ziele zu fördern.

Kommentar zum Protokoll: Einer der drei Zwecke dieses Protokolls ist es, Betroffene nach Menschenrechtsgrundsätzen zu *schützen und ihnen zu helfen*. Folglich verpflichtet dieses Protokoll - auch wenn die Schutzbestimmungen relativ schwach formuliert sind - die Regierungen dazu, auf der Grundlage internationaler Menschenrechtsstandards Gesetze zu erlassen und Maßnahmen zu ergreifen, um die Rechte derer zu schützen, die von Menschenhandel betroffen sind und ihnen zu helfen. Es erkennt an, dass bestimmte Arten von Schutz und Hilfe notwendig sind und schreibt vor, dass diese mit internationalen Menschenrechtsnormen übereinstimmen müssen.

<sup>14</sup> UN-Vorarbeiten: „Die Travaux Préparatoires sollen darauf hinweisen, dass dieser Paragraph angenommen wurde, weil der Begriff „mutatis mutandis“ bedeutet: „mit Änderungen, die die Umstände erfordern“ oder „mit den notwendigen Änderungen“. Die Bestimmungen des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, die unter diesem Artikel auf das Protokoll angewendet werden, würden folglich abgeändert oder so ausgelegt werden, dass sie im Protokoll dieselbe grundlegende Bedeutung oder Wirkung haben wie im Übereinkommen.“

### Protokoll Artikel 3 Begriffsbestimmungen

Kommentar zum Protokoll: Die Definition von Menschenhandel der UN im folgenden Abschnitt 3 a) beschreibt zwar recht detailliert die Art des Verbrechens, eignet sich in dieser Form jedoch nicht für nationales Strafrecht. Zu viele Elemente müssten von den AnklagevertreterInnen bewiesen werden und würden dadurch die Strafverfolgung erschweren. Zudem ist die Sprache nicht immer eindeutig, was zu Anfechtungen durch die Beschuldigten führen könnte.

Die neue internationale Definition von Menschenhandel in diesem Protokoll sollte zuerst gelesen und verstanden werden, um dann die Grundaussage klar und eindeutig formuliert in nationales Recht aufzunehmen.

Wir schlagen eine ebensolche strafrechtliche Definition für Menschenhandel vor. Die folgende Strafrechtsdefinition formuliert klar die Art des Verbrechens, vermeidet aber beschreibende und möglicherweise verwirrende Elemente:

„'Menschenhandel' meint die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder den Empfang von Personen mit jedweden Mitteln zum Zwecke der Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnlicher Praktiken, Leibeigenschaft oder der Entnahme von Körperorganen“.

Diese strafrechtliche Definition würde Verurteilungen erleichtern und die Strafverfolgung nicht dadurch behindern, dass Beschuldigte vage gesetzliche Formulierungen nutzen, um Widerspruch einzulegen. Es wäre nicht notwendig nachzuweisen, dass Drohungen, Nötigung, Betrug usw. eingesetzt werden, damit eine Person von Menschenhandel betroffen ist. Nicht die ‚Mittel‘, durch die jemand zur/zum Betroffenen wird, sind ausschlaggebend für das Verbrechen, sondern dass Menschen zum Zwecke der Zwangsarbeit oder Sklaverei von einem Ort zum anderen gebracht werden. Darüber hinaus lässt diese Definition alle nicht definierten oder uneindeutigen Begriffe weg und nennt nur Verbrechen, die in internationalem Recht und im nationalen Recht vieler Staaten definiert sind. Die strafrechtliche Definition ist umfassend genug, um jedwede Form des Menschenhandels einzuschließen – von erzwungenem Betteln über Zwangsarbeit als Hausangestellte bis hin zu Zwangsprostitution oder Zwangsarbeit in landwirtschaftlichen Betrieben.

Wir möchten die LeserInnen dazu ermutigen die o.g. Definition noch einmal durchzusehen, nachdem sie die Definition der UN und die u.g. Kommentare gelesen haben.

Im Sinne dieses Protokolls

a) bezeichnet der Ausdruck "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<sup>15</sup> 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.

<sup>15</sup> UN-Vorarbeiten: „Die Travaux Préparatoires sollen darauf hinweisen, dass sich die Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit auf jede Situation bezieht, in der die betroffene Person keine wirkliche oder akzeptable andere Möglichkeit hat, als sich der Ausnutzung zu beugen.“



Kommentar zum Protokoll: Die Formulierungen „Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit“ und die Formulierung in der Fußnote 16 zeigen, dass es ohne jede Anwendung von Zwang zu Menschenhandel kommen kann. Die Definition trägt der Tatsache Rechnung, dass vielen Betroffenen von einer ihnen nahestehenden Person vorgeschrieben wird, was sie zu tun haben, z.B. von einem Elternteil, dem Ehemann, der Ehefrau oder dem Führer einer Gemeinschaft. Eine Person in dieser Situation hat möglicherweise keine kulturell akzeptierten oder rechtlichen Mittel, um sich zu weigern und „beugt sich“ deshalb der Situation. Nichtsdestotrotz ist sie von Menschenhandel betroffen.

Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung,<sup>16</sup>

Kommentar zum Protokoll: Die Formulierungen „Ausnutzung der Prostitution anderer“ und „sexuelle Ausbeutung“ sind die einzigen Formulierungen in der Definition von Menschenhandel, die absichtlich *undefiniert* geblieben sind; sie sind auch an anderer Stelle im Internationalen Recht *nicht definiert*.

Die mehr als einhundert Länderdelegationen, die beim Büro der Vereinten Nationen für Drogenkontrolle und Verbrechensverhütung über das Menschenhandelsprotokoll verhandelten, konnten sich nicht auf eine Definition dieser beiden Begriffe einigen und beschlossen deshalb, sie undefiniert zu lassen. Die Mehrheit der Delegierten und der Menschenrechtsausschuss waren der Ansicht, dass sich die Gesetze und die politische Praxis zu Sexarbeit von Volljährigen von Staat zu Staat unterscheiden und dass viele Staaten das Menschenhandelsprotokoll nicht unterschreiben wollten oder könnten, wenn es sie zwänge, ihre Gesetze zur Prostitution zu ändern. Einige wenige Delegierte und NGOs bestanden bei den Verhandlungen darauf, dass jede Art von Prostitution bei Volljährigen, auch die freiwillige, und sogar die legale Prostitution bei Volljährigen zu Menschenhandel erklärt werden sollte und erzwangen so bei den Verhandlungen eine jahrelange Debatte zu diesem Thema. Die Mehrheit der Delegierten und der HRC waren nicht der Meinung, dass freiwillige, nicht erzwungene Beteiligung von Erwachsenen an Sexarbeit, Fabrikarbeit oder irgendeiner anderen Arbeit Menschenhandel sei. Solche Arbeit kann zwar missbräuchlich und ausbeuterisch sein, aber sie wird erst zu Menschenhandel, wenn sie die international anerkannten Menschenrechtsverletzungen von Zwangsarbeit, Sklaverei oder Leibeigenschaft erfüllt.

Der HRC tritt für eine Konsenslösung ein, die es allen Staaten ermöglicht, das Menschenhandelsprotokoll zu unterzeichnen, den Staaten, die Sexarbeit von Volljährigen kriminalisieren und den Staaten, die Sexarbeit von Volljährigen per Gesetz entkriminalisieren und/oder regeln. Alle Delegationen stimmten darin überein, dass Menschenhandel Sklaverei, Zwangsarbeit oder Leibeigenschaft beinhaltet. Da der Begriff ‚sexuelle Ausbeutung‘ jedoch nicht international definiert ist, schlugen Mitglieder des HRC vor, den Begriff zwar zu verwenden, ihn aber undefiniert zu lassen. Auf diese Weise könnten alle Regierungen das Menschenhandelsprotokoll unterzeichnen, da die Kompromissdefinition es jedem Vertragsstaat ermöglicht, selbst zu entscheiden, wie er mit freiwilliger Sexarbeit von Volljährigen rechtlich verfährt. Dieser Vorschlag wurde schließlich angenommen.

<sup>16</sup> UN-Vorarbeiten: „Die Travaux Préparatoires sollen darauf hinweisen, dass das Protokoll die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung nur im Zusammenhang mit Menschenhandel anspricht. Die Formulierung „Ausnutzung der Prostitution anderer“ oder „andere Formen sexueller Ausbeutung“ werden im Protokoll *nicht definiert* und sind deshalb für den Umgang der Vertragsstaaten mit Prostitution in den jeweiligen Landesgesetzen *nicht bindend*.“ [Kursiv im zweiten Satz hinzugefügt.]

Die offizielle erklärende Anmerkung in Fußnote 17 erläutert die Kompromiss-Formulierung und nimmt zur Kenntnis, dass es sowohl erzwungene als auch nicht erzwungene Beteiligung an Sexarbeit von Volljährigen gibt. Sie erläutert, dass das Menschenhandelsprotokoll keine Position hinsichtlich der Behandlung von nicht erzwungener Sexarbeit von Volljährigen bezieht und überlässt die rechtliche Handhabung explizit dem Ermessen der einzelnen Vertragsstaaten.

Da Zwang oder Nötigung zu Sexarbeit von Volljährigen (und alle andere Arbeit unter Zwang oder Nötigung) und jede Beteiligung von Kindern an Sexarbeit im Menschenhandelsprotokoll im Zusammenhang mit Sklaverei, Zwangsarbeit oder Leibeigenschaft abgedeckt werden, können Vertragsstaaten die Begriffe „Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung“ in der nationalen Gesetzgebung aussparen. Wenn ein Vertragsstaat sich jedoch entscheidet, diese undefinierten Formulierungen in nationales Gesetz aufzunehmen, müssen diese klar definiert werden. Zu bevorzugende Definitionen beinhalten die Anwendung von Gewalt oder Nötigung (einschließlich psychologischem Zwang), um Menschen gegen ihren Willen festzuhalten. Die folgenden Definitionen könnten in Frage kommen:

„Sexuelle Ausbeutung“ meint die Beteiligung einer Person an Prostitution, sexueller Leibeigenschaft oder der Herstellung von pornographischem Material als Folge von Drohung, Nötigung, Entführung, Zwang, Autoritätsmissbrauch, Betrug oder Abhängigkeit durch Verschuldung.“

Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen<sup>17,18</sup>;

Kommentar zum Protokoll: Der Begriff „Zwangsarbeit“ ist in Artikel 2.1 des Übereinkommens über Zwangs- oder Pflichtarbeit Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO<sup>19</sup>)<sup>20</sup> wie folgt definiert: „Als „Zwangs- oder Pflichtarbeit im Sinne dieses Übereinkommens gilt jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat.“

Der Begriff „Sklaverei“ ist in Artikel 1, Ziffer 1 des Übereinkommens über die Sklaverei der UN<sup>21</sup> wie folgt definiert: „Sklaverei ist der Zustand oder die Stellung einer Person, an der die mit dem Eigentumsrecht verbundenen Befugnisse oder einzelne davon ausgeübt werden.“

„Sklavereiähnliche Praktiken“ sind in Artikel 1 des Zusatzabkommens der UN über Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken benannt:

„a) Schuldknechtschaft, d.h. eine Rechtstellung oder eine Lage, die dadurch entsteht, dass ein Schuldner als Sicherheit für eine Schuld seine persönlichen Dienstleistungen

<sup>17</sup> UN-Vorarbeiten: „Die Travaux Préparatoires sollen darauf hinweisen, dass die Entnahme von Organen bei Kindern mit Einwilligung der Eltern oder des Vormunds aus gerechtfertigten medizinischen oder therapeutischen Gründen nicht als Ausbeutung betrachtet werden soll.“

<sup>18</sup> UN-Vorarbeiten: „Die Travaux Préparatoires sollen darauf hinweisen, dass die unrechtmäßige Adoption in den Geltungsbereich des Protokolls fällt, wenn sie einer sklavereiähnlichen Praxis gleichkommt, wie sie in Artikel 1, Buchstabe d des Zusatzabkommens über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlichen Institutionen und Praktiken definiert ist.“

<sup>19</sup> Siehe Fußnote 3.

<sup>20</sup> Englische Fassung der ILO-Übereinkommen siehe: <http://ilolex.ilo.ch:1567/public/english/docs/convdisp.htm>.

<sup>21</sup> Für die englische Fassung aller UN-Übereinkommen siehe <http://www.unhchr.ch/html/intlinst.htm>.

oder diejenigen einer von ihm abhängigen Person verpfändet, wenn der in angemessener Weise festgesetzte Wert dieser Dienstleistungen nicht zur Tilgung der Schuld dient oder wenn diese Dienstleistungen nicht sowohl nach ihrer Dauer wie auch nach ihrer Art begrenzt und bestimmt sind;

b) Leibeigenschaft, d.h. die Stellung einer Person, die durch Gesetz, Gewohnheitsrecht oder Vereinbarung verpflichtet ist, auf einem einer anderen Person gehörenden Grundstück zu leben und zu arbeiten und dieser Person bestimmte entgeltliche oder unentgeltliche Dienste zu leisten, ohne seine Stellung selbständig ändern zu können;

c) Einrichtungen und Praktiken, durch die

- (i) eine Frau, ohne ein Weigerungsrecht zu besitzen, gegen eine an ihre Eltern, ihren Vormund, ihre Familie oder eine andere Person oder Personengruppe gegebene Geld- oder Naturalleistung zur Ehe versprochen oder verheiratet wird,
- (ii) der Ehemann einer Frau, seine Familie oder seine Sippe berechtigt ist, sie gegen Entgelt oder in anderer Weise an eine andere Person abzutreten,
- (iii) eine Frau beim Tode ihres Ehemannes an eine andere Person vererbt werden kann;

d) Einrichtungen oder Praktiken, durch die ein Kind oder ein Jugendlicher unter achtzehn Jahren von seinen Eltern oder einem Elternteil oder seinem Vormund entgeltlich oder unentgeltlich einer anderen Person übergeben werden, in der Absicht, das Kind oder den Jugendlichen oder seine Arbeitskraft auszunutzen“.

Leibeigenschaft ist in internationalem Gesetz nicht definiert, doch werden die o.g. Praktiken als Formen der Leibeigenschaft betrachtet. Das Zusatzabkommen führt spezifische Beispiele von Leibeigenschaft oder sklavereiähnlichen Praktiken auf. Andere Formen der Leibeigenschaft können aus den im Zusatzabkommen offensichtlichen Grundsätzen hergeleitet werden, wie z.B. übliche Praktiken, die eine Person jeder Möglichkeit berauben, sich Praktiken zu entziehen, die andernfalls als Sklaverei oder Zwangsarbeit betrachtet würden.

Der Handel mit menschlichen Organen ist nur dann gegeben, wenn eine Person mit dem Ziel befördert wird, ihr Organe zu entnehmen. Das Menschenhandelsprotokoll deckt die Beförderung von bereits entnommenen Organen nicht ab.

Die Komplexität der Definition von Menschenhandel unter Buchstabe a sollte nun deutlich geworden sein und wir möchten die LeserInnen ermutigen die einfache und klare strafrechtliche Definition von Menschenhandel, die wir am Anfang des Artikels 3 vorschlagen, erneut zu berücksichtigen.

b) ist die Einwilligung eines Opfers des Menschenhandels in die unter Buchstabe a genannte beabsichtigte Ausbeutung unerheblich, wenn eines der unter Buchstabe a genannten Mittel angewendet wurde;<sup>22 23</sup>

<sup>22</sup> UN-Vorarbeiten: „Die Travaux Préparatoires sollen darauf hinweisen, dass dieser Buchstabe b nicht so ausgelegt werden soll, dass die Anwendung gegenseitigen Rechtsbeistands in Übereinstimmung mit Artikel 18 des Übereinkommens begrenzt wird.“

<sup>23</sup> UN-Vorarbeiten: „Die Travaux Préparatoires sollen darauf hinweisen, dass Buchstabe b nicht so ausgelegt werden soll, dass das Recht einer angeklagten Person auf umfassende Verteidigung und der Unschuldsgrundsatz eingeschränkt werden. Sie sollen auch darauf hinweisen, dass er nicht so ausgelegt werden soll, dass das Opfer die Beweislast trägt. Wie in allen Strafverfahren liegt die Beweislast, in Übereinstimmung mit nationalem Recht, beim Staat oder der Staatsanwaltschaft. Weiter werden sich die Travaux Préparatoires auf Artikel 11, Absatz 6 des Übereinkommens beziehen, wonach die anzuwendende Verteidigung und andere damit zusammenhängende Grundsätze unter nationales Recht der Vertragsstaaten fällt.“

Kommentar zum Protokoll: Diese Bestimmung gibt lediglich bestehende internationale rechtliche Normen wieder. Es ist weder logisch noch möglich ‚einzuwilligen‘, wenn einer der folgenden Sachverhalte vorliegt: „Zwang, Nötigung, Entführung, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Handlungen, die ausgeübt werden, während sich jemand in einem Zustand besonderer Hilflosigkeit befindet oder während jemand in der Gewalt einer anderen Person ist“. Die Delegierten fügten die Fußnote 19 an, sie erläutert, dass Beschuldigte das Recht auf Verteidigung haben. Wenn aber der Straftatbestand des Menschenhandels nachgewiesen ist, wird die Behauptung, die betroffene Person habe ‚eingewilligt‘ irrelevant. Eingewilligt werden kann nur, wenn eine Person alle relevanten Fakten kennt und es ihr freisteht einzuwilligen oder nicht. Nur unter diesen Umständen kann die Einwilligung rechtlich anerkannt werden. Die Fußnote stellt auch sicher, dass Beschuldigte ihr Recht nicht verlieren, alle rechtlichen Einwände vorzubringen.

Daher können Beschuldigte auch dann nicht behaupten, dass der/die Betroffene ‚eingewilligt‘ habe in Zwangsarbeit, Sklaverei oder Leibeigenschaft zu arbeiten, wenn er/sie nachweisbar eingewilligt hat zu migrieren, falsche Ausweisdokumente bei sich zu tragen und undokumentiert im Ausland zu arbeiten. Qua Definition ist eine Einwilligung zu diesen drei Verbrechen nicht möglich. So kann z.B. eine Frau eingewilligt haben zu migrieren, um in einer bestimmten Stadt, in einem bestimmten Bordell für eine bestimmte Geldsumme in der Prostitution zu arbeiten. Wenn der/die Beschuldigte aber tatsächlich versucht hat, die Frau durch Zwang oder Nötigung die sexuelle Arbeit verrichten zu lassen, dann gibt es keine Einwilligung, denn alles was der/die beklagte MenschenhändlerIn der Frau erzählt hat, war eine Lüge. Niemand kann in eine Lüge einwilligen. Selbst wenn eine Person zustimmt, unter sehr schlechten Bedingungen zu arbeiten, für sehr wenig Geld, mit sehr wenig Freiheit, wäre sie immer noch von Menschenhandel betroffen, wenn der/die MenschenhändlerIn versuchen würde, sie durch Schuldknechtschaft abhängig zu halten, durch unfreiwillige Bedingungen oder durch Zwang.

Der Begriff Einwilligung kann jedoch verwirrend sein, wenn das Gesetz nicht klar verständlich ist. Trotzdem ist die Frage der Einwilligung kein Hindernis für eine wirksame Strafverfolgung und sollte es auch nicht sein. Die eigentlichen Hindernisse einer erfolgreichen Strafverfolgung sind in vielen Staaten Korruption, der mangelnde Wille der Behörden, wirkungsvolle Maßnahmen zu ergreifen, um MenschenhändlerInnen strafrechtlich zu verfolgen und Betroffene zu schützen sowie die unzureichende Ausbildung und Erfahrung der MitarbeiterInnen strafverfolgender Behörden. Gut ausgebildete ErmittlungsbeamtInnen würden der Anklage besseres Beweismaterial beibringen können und damit MenschenhändlerInnen leichter überführen. Wenn die Anklage Beweise hat, die zeigen, dass der/die Beschuldigte die betroffene Person angelogen, ihren Pass einbehalten, sie nicht bezahlt, sie unter gefängnisartigen Bedingungen gehalten, sie oder ihre Familie bedroht, ihr nicht erlaubt hat, sich frei zu bewegen oder sie gezwungen hat in Schuldknechtschaft oder Sklaverei zu arbeiten, dann würde es eher zu Verurteilungen kommen.

c) gilt die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder der Empfang eines Kindes zum Zweck der Ausbeutung auch dann als "Menschenhandel", wenn dabei keines der unter Buchstabe a genannten Mittel angewendet wurde;

Kommentar zum Protokoll: Dieser Abschnitt ist unklar. Wenn es um Kinder geht, muss weder Zwang noch Nötigung noch Täuschung vorliegen, es sollte deshalb heißen: „Die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder der Empfang eines Kindes zum Zweck der Prostitution oder Pornografie ist Menschenhandel.“ Diese Formulierung

würde gesetzlich sicherstellen, dass Kinder unter keinen Umständen in der Prostitution oder Pornografie tätig sein dürfen.

Kinder werden nur hier und kurz in Artikel 6, Ziffer 4 erwähnt. Trotz der Empfehlungen des HRC, des Hohen Kommissars für Menschenrechte der UN, UNICEF, der Internationalen Organisation für Migration und anderen, die besonderen Bedürfnisse und den rechtlichen Status von Kindern anzusprechen, haben die Delegierten dies nicht getan. Um diese Lücke im Menschenhandelsprotokoll zu schließen, sollten die Vertragsstaaten die relevanten Bestimmungen des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes<sup>24</sup>, des Freiwilligen Protokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes zu Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie<sup>25</sup> sowie des ILO-Übereinkommens über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, Nr. C182<sup>26</sup> in die nationale Gesetzgebung zum Menschenhandel aufnehmen.

d) bezeichnet der Ausdruck "Kind" jede Person unter achtzehn Jahren.

#### **Protokoll Artikel 4 Geltungsbereich**

Dieses Protokoll findet Anwendung, soweit darin nichts anderes bestimmt ist, auf die Verhinderung, Untersuchung und Strafverfolgung der in Übereinstimmung mit Artikel 5 umschriebenen Straftaten, wenn diese Straftaten grenzüberschreitender Natur sind und eine organisierte kriminelle Gruppe daran mitgewirkt hat, sowie auf den Schutz der Opfer solcher Straftaten.

#### **Übereinkommen Artikel 2 und 3 Begriffsbestimmungen; Geltungsbereich**

2 (a) Der Ausdruck "organisierte kriminelle Gruppe" bezeichnet eine strukturierte Gruppe von drei oder mehr Personen, die eine bestimmte Zeit besteht und gemeinsam vorgeht, mit dem Ziel, ein oder mehrere in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen umschriebene schwere Verbrechen oder Straftaten zu begehen, um sich unmittelbar oder mittelbar einen finanziellen oder sonstigen materiellen Vorteil zu verschaffen;

3.2. Für die Zwecke des Absatzes 1 ist eine Straftat grenzüberschreitender Natur, wenn sie

- a) in mehr als einem Staat begangen wird;
- b) in einem Staat begangen wird, jedoch ein maßgeblicher Teil ihrer Vorbereitung, Planung, Leitung oder Kontrolle in einem anderen Staat stattfindet;
- c) in einem Staat begangen wird, jedoch eine organisierte kriminelle Gruppe an ihr beteiligt ist, die in mehr als einem Staat kriminellen Tätigkeiten nachgeht oder
- d) in einem Staat begangen wird, jedoch erhebliche Auswirkungen in einem anderen Staat hat.

<sup>24</sup> Englische Fassung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes siehe: <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/k2crc.htm>.

<sup>25</sup> Englische Fassung des Freiwilligen Protokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes zu Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie siehe: <http://www.unhchr.ch/html/menu2/dopchild.htm>.

<sup>26</sup> Englische Fassung des ILO-Übereinkommens Nr. C182 siehe: <http://ilolex.ilo.ch:1567/english/convdisp2.htm>.  
Mausklick auf C182 im linken Menü.

Kommentar zum Übereinkommen: Diese beiden Abschnitte schreiben fest, wer angeklagt werden kann und welches Ausmaß das Verbrechen hat. Es ist wichtig, zu erwähnen, dass weder der von ein bis zwei Personen verübte Menschenhandel noch innerstaatlicher Menschenhandel abgedeckt sind. MenschenhändlerInnen von Hausangestellten sind z.B. oft ein Ehepaar, das eine Arbeitskraft aus dem Ausland mitbringt und sie zwingt in einem fremden Land gegen wenig oder ganz ohne Bezahlung und mit wenig oder ganz ohne Freiheiten zu arbeiten. Diese Personen fallen nicht unter den Abschnitt 2 (a). Auch Menschenhandel, der in einem einzigen Land stattfindet und von Bürgern dieses Landes verübt wird, ist nicht abgedeckt. Nationales Gesetz sollte über das Menschenhandelsprotokoll hinausgehen und jeden innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Menschenhandel einschließen und es sollte einzelne MenschenhändlerInnen genauso bestrafen wie organisierte kriminelle Gruppen. Der Menschenhandel innerhalb bestimmter Länder ist genauso schlimm oder sogar schlimmer, als grenzüberschreitender Menschenhandel. Die Betroffenen erleiden den gleichen Schaden, ob er ihnen von einem oder zehn MenschenhändlerInnen zugefügt und grenzüberschreitend oder innerstaatlich verübt wird. Deshalb sollte die Strafe für MenschenhändlerInnen und der Schutz der Rechte der betroffenen Personen derselbe sein, unabhängig davon, ob der Menschenhandel innerstaatlich oder über Grenzen hinaus, ob er von ein oder zwanzig MenschenhändlerInnen verübt wird.

### **Übereinkommen Artikel 10 Verantwortlichkeit juristischer Personen**

1. Jeder Vertragsstaat trifft in Übereinstimmung mit seinen Rechtsgrundsätzen die erforderlichen Maßnahmen, um die Verantwortlichkeit juristischer Personen für die Teilnahme an schweren Verbrechen, an denen eine organisierte kriminelle Gruppe mitwirkt, sowie für die in Übereinstimmung mit den Artikeln 5, 6, 8 und 23 umschriebenen Straftaten zu begründen.
2. Vorbehaltlich der Rechtsgrundsätze des Vertragsstaats kann die Verantwortlichkeit juristischer Personen strafrechtlicher, zivilrechtlicher oder verwaltungsrechtlicher Art sein.
3. Diese Verantwortlichkeit tritt unbeschadet der strafrechtlichen Verantwortung der natürlichen Personen, die die Straftaten begangen haben, ein.
4. Jeder Vertragsstaat stellt insbesondere sicher, dass juristische Personen, die nach diesem Artikel zur Verantwortung gezogen werden, wirksamen, angemessenen und abschreckenden strafrechtlichen und nichtstrafrechtlichen Sanktionen, einschließlich Geldsanktionen, unterliegen.

Kommentar zum Übereinkommen: Nicht alle MenschenhändlerInnen sind 'natürliche Personen'. Einige MenschenhändlerInnen operieren innerhalb einer Firma oder eines Unternehmens und haben Vermögen, das eingezogen und für die Zahlung von Entschädigungen und Schadensersatz an betroffene Personen verwendet werden sollte. Diese wichtige Bestimmung stellt sicher, dass die Verantwortlichkeit von 'juristischen Personen' im nationalen Recht jedes Landes festgeschrieben wird.

### **Protokoll Artikel 5 Kriminalisierung**

1. Jeder Vertragsstaat trifft die notwendigen gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen, um die in Artikel 3 genannten Handlungen, wenn vorsätzlich begangen, als Straftaten zu umschreiben.<sup>27</sup>

Kommentar zum Protokoll: Die Bestimmungen des Menschenhandelsprotokolls und des Übereinkommens zur gesetzlichen Umsetzung sind verpflichtend („shall adopt“ = „verabschieden“). Alle Staaten, die das Menschenhandelsprotokoll unterzeichnen, müssen Gesetze verabschieden und andere Maßnahmen ergreifen, um den Menschenhandel zu bekämpfen.

2. Jeder Vertragsstaat trifft außerdem die notwendigen gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen, um folgende Handlungen als Straftaten zu umschreiben:<sup>28</sup>

- a) vorbehaltlich der Grundzüge seiner Rechtsordnung den Versuch, eine in Übereinstimmung mit Absatz 1 umschriebene Straftat zu begehen;
- b) die Beteiligung als Mittäter oder Gehilfe an einer in Übereinstimmung mit Absatz 1 umschriebenen Straftat und
- c) die Organisation der Begehung einer in Übereinstimmung mit Absatz 1 umschriebenen Straftat oder die Anleitung anderer zu ihrer Begehung.

Kommentar zum Protokoll: Theoretisch kann Abschnitt 5.2 dazu genutzt werden, von Menschenhandel betroffene Personen anzuklagen, die zustimmen undokumentiert zu arbeiten und mit falschem oder ganz ohne Ausweis zu reisen. Betroffene könnten beschuldigt werden, den Menschenhandel zu "organisieren" oder „den Versuch zu unternehmen“, wissentlich an ihrem eigenen Menschenhandel "teilzunehmen" oder dabei zu "helfen"; jedoch ist dies nicht die Intention dieses Abschnitts. Das Menschenhandelsprotokoll beabsichtigt, ausschließlich MenschenhändlerInnen zu bestrafen, nicht Betroffene. Deshalb sollte nationales Recht deutlich klarstellen, dass Betroffene in keinem Fall im Zusammenhang mit ihrem Menschenhandel bestraft werden können. Es sollte außerdem festlegen, dass Betroffene nicht für den "Menschenhandel" von anderen strafverfolgt werden können. Wenn z.B. mehrere Personen zusammen von Menschenhandel betroffen sind, sollte keine der betroffenen Personen als Komplize/in des Menschenhandels an den übrigen Betroffenen strafverfolgt werden.

### **Übereinkommen Artikel 8 Kriminalisierung der Korruption**

1. Jeder Vertragsstaat trifft die erforderlichen gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen, um folgende Handlungen, wenn vorsätzlich begangen, als Straftaten zu deklarieren:

- a) das unmittelbare oder über Mittelspersonen erfolgende Versprechen, Anbieten oder Gewähren eines ungerechtfertigten Vorteils für einen Amtsträger, sei es für ihn selbst oder für eine andere Person oder Stelle, damit der Amtsträger bei der Ausübung seiner Dienstpflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt;

<sup>27</sup> UN-Vorarbeiten: „Die Travaux Préparatoires sollen darauf hinweisen, dass die hier genannten ‚sonstigen Maßnahmen‘ zusätzlich zu den gesetzgeberischen Maßnahmen zu verstehen sind, unter Voraussetzung eines bestehenden Gesetzes.“

<sup>28</sup> UN-Vorarbeiten: „Die Travaux Préparatoires sollen darauf hinweisen, dass der Versuch, Handlungen zu begehen, die nach nationalem Recht und gemäß diesem Absatz 2 Straftaten sind, in einigen Ländern sowohl Handlungen in Vorbereitung einer Straftat einschließen, als auch Handlungen in Zusammenhang mit einem gescheiterten Straftatversuch, wenn diese Handlungen unter nationalem Recht fahrlässig oder strafbar sind.“

b) die unmittelbar oder über Mittelspersonen erfolgende Forderung oder Annahme eines ungerechtfertigten Vorteils für einen Amtsträger, sei es für ihn selbst oder für eine andere Person oder Stelle, damit der Amtsträger bei der Ausübung seiner Dienstpflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt.

2. Jeder Vertragsstaat zieht in Erwägung, die erforderlichen gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen zu treffen, um die in Absatz 1 genannten Handlungen als Straftaten zu deklarieren, wenn daran ein ausländischer Amtsträger oder ein internationaler Beamter mitgewirkt hat. Dergleichen erwägt jeder Vertragsstaat, andere Formen der Korruption als Straftaten zu definieren.

3. Jeder Vertragsstaat trifft außerdem die erforderlichen Maßnahmen, um die Beteiligung als Mittäter oder Gehilfe an einer in Übereinstimmung mit diesem Artikel umschriebenen Straftat als Straftat zu deklarieren.

4. Für die Zwecke des Absatzes 1 und des Artikels 9 bezeichnet der Ausdruck "Amtsträger" einen Amtsträger oder eine Person, die eine öffentliche Dienstleistung im Sinne des innerstaatlichen Rechts und nach der Anwendung des Begriffs im Strafrecht des Staates, in dem die betreffende Person diese Aufgabe wahrnimmt, erbringt.

### **Übereinkommen Artikel 9 Maßnahmen gegen die Korruption**

1. Zusätzlich zu den in Artikel 8 genannten Maßnahmen trifft jeder Vertragsstaat, soweit dies angemessen und mit seiner Rechtsordnung vereinbar ist, Gesetzgebungs-, Verwaltungs- oder sonstige wirksame Maßnahmen, um die Integrität von Amtsträgern zu fördern und ihre Korruption zu verhindern, aufzudecken und zu bestrafen.

2. Jeder Vertragsstaat trifft Maßnahmen, um ein wirksames Tätigwerden seiner Behörden zur Verhinderung, Aufdeckung und Bestrafung der Korruption von Amtsträgern sicherzustellen, indem er diese Behörden unter anderem mit ausreichender Unabhängigkeit ausstattet, um eine unzulässige Einflussnahme auf ihr Handeln zu verhindern.

Kommentar zum Übereinkommen: Viele Staaten haben keine Gesetzgebung, um gegen korrupte Beamte vorzugehen, obwohl Menschenhandel in den meisten Fällen nicht ohne die Kooperation korrupter MitarbeiterInnen in Behörden vorstatten gehen kann. Diese Antikorruptionsbestimmungen sind daher zur Vorbeugung des Menschenhandels sehr wichtig und sollten in alle nationalen Gesetzgebungen aufgenommen werden.

### **Übereinkommen Artikel 12 Einziehung und Beschlagnahme**

1. Die Vertragsstaaten treffen die gegebenenfalls notwendigen Maßnahmen, soweit dies nach ihrer innerstaatlichen Rechtsordnung möglich ist, um die Einziehung

a) der aus Straftaten nach diesem Übereinkommen stammenden Erträge oder von Vermögensgegenständen, deren Wert demjenigen solcher Erträge entspricht,

b) von Vermögensgegenständen, Gerät oder anderen Tatwerkzeugen, die zur Begehung von Straftaten nach diesem Übereinkommen verwendet wurden oder bestimmt waren, zu ermöglichen.



Kommentar zum Übereinkommen: Diese Bestimmungen schreiben den Vertragsstaaten vor, Gesetze zu erlassen, aufgrund derer das Vermögen von MenschenhändlerInnen eingezogen werden kann. Das Vermögen wird Eigentum desjenigen Staates, in dem es sich befindet. Sehr wahrscheinlich wird ein Großteil des Vermögens in den reicheren Zielländern und nicht in den ärmeren Herkunftsländern zu finden sein.

*(Die Abschnitte 2.-7. sind hier der Kürze wegen nicht aufgeführt. Sie enthalten jedoch wichtige Details, die ebenfalls in nationales Recht aufgenommen werden sollten).*

8. Dieser Artikel darf nicht so ausgelegt werden, als stehe er den Rechten gutgläubiger Dritter entgegen.

Kommentar zum Übereinkommen: Diese Bestimmung stellt sicher, dass „gutgläubige“ Dritte Zugang zu dem eingezogenen Vermögen haben. Deshalb sollte nationales Recht festschreiben, dass von Menschenhandel betroffene Personen immer "gutgläubige Dritte" sind, denen dieses Vermögen zugänglich sein sollte, um Entschädigung für erlittenen Missbrauch zu erhalten. Die Regierungen sollten nicht behaupten dürfen, dass Betroffene nicht "gutgläubig" seien, nur weil sie ohne geregelte Papiere in das Land eingereist sind oder ohne Papiere gearbeitet haben.

#### **Übereinkommen Artikel 14**

##### **Verfügung über eingezogene Erträge aus Straftaten oder Vermögensgegenstände**

1. Ein Vertragsstaat, der Erträge aus Straftaten oder Vermögensgegenstände auf Grund des Artikels 12 oder des Artikels 13 Absatz 1 eingezogen hat, verfügt über diese nach seinem innerstaatlichen Recht und seinen Verwaltungsverfahren.

Kommentar zum Übereinkommen: Das nationale Recht vieler Länder wird dahingehend überprüft werden müssen, ob die Verfügung über Vermögen auf günstige Art und Weise für die Betroffenen durchgeführt wird. Das Vermögen sollte für die Zahlung von Entschädigung, Erstattung und Schadenersatz an von Menschenhandel betroffene Personen bereitstehen und um Einrichtungen für Betroffene in Ziel-, Durchgangs- und Herkunftsländern finanziell zu unterstützen.

Die Regierungen sollten Vermögen nicht für andere Zwecke einbehalten, wer dies dennoch tut, profitiert von den Verbrechen der MenschenhändlerInnen. Vermögen aus Menschenhandel gründet sich auf Zwangsarbeit, dem Leiden von und Menschenrechtsverletzungen an den Betroffenen; es sollte an sie verteilt und zu ihrem Nutzen verwandt werden.

2. Werden die Vertragsstaaten auf Ersuchen eines anderen Vertragsstaates nach Artikel 13 tätig, so können sie, soweit dies nach ihrem innerstaatlichen Recht zulässig ist und darum ersucht wurde, vorrangig in Erwägung ziehen, die eingezogenen Erträge aus Straftaten oder Vermögensgegenstände dem ersuchenden Vertragsstaat zurückzugeben, damit dieser die Opfer der Straftat entschädigen oder diese Erträge oder Vermögensgegenstände den rechtmäßigen Eigentümern zurückgeben kann.

Kommentar zum Übereinkommen: Von Menschenhandel betroffene Personen brauchen rechtliche Mittel, um Entschädigung, Erstattung und Schadenersatz in den Ziel- und Herkunftsländern einfordern zu können. Sie sollten nicht einfach deshalb auf einen finanziellen Ausgleich verzichten müssen, weil sich das Vermögen z.B. im Zielland be-

findet, während sie sich wieder (freiwillig oder unfreiwillig) in einem anderen Land aufhalten.

In diesem Abschnitt steht, dass Regierungen eingezogenes Vermögen an andere Länder auszahlen sollen, damit diese die Betroffenen entschädigen können. Dadurch kann ein Land A ein Land B um die Herausgabe von eingezogenem Vermögen ersuchen. Land A würde mit diesem Geld Entschädigung, Erstattung und Schadenersatz für die erlittenen Verletzungen bezahlen. In diesem Abschnitt wird jedoch nicht verlangt, dass Vertragsstaaten ihre Gesetze ändern. AnwältInnen sollten also besonders in Ländern, in denen solche Vermögenswerte aller Wahrscheinlichkeit nach zu finden sind, auf Gesetze hinarbeiten, die ihre Regierungen zwingen, eingezogenes Vermögen zurückzugeben.

3. Wird ein Vertragsstaat auf Ersuchen eines anderen Vertragsstaats nach den Artikeln 12 und 13 tätig, so kann er insbesondere in Erwägung ziehen, Abkommen oder sonstige Vereinbarungen über Folgendes zu schließen:

a) die Übertragung des Wertes solcher Erträge aus Straftaten oder Vermögensgegenstände oder der aus dem Verkauf solcher Erträge oder Vermögensgegenstände stammenden Geldmittel oder eines Teiles davon auf das in Übereinstimmung mit Artikel 30 Absatz 2 Buchstabe c eingerichtete Konto und auf zwischenstaatliche Organisationen, die sich besonders mit dem Kampf gegen die organisierte Kriminalität befassen;

Kommentar zum Übereinkommen: Diese Bestimmung würde es Regierungen ermöglichen, einen Teil oder das gesamte eingezogene Vermögen in einen Fonds bei den Vereinen Nationen einzuzahlen, aus dem „Entwicklungsländer“ und Übergangsländer\* beim Kampf gegen den Menschenhandel unterstützt werden. Diese Bestimmung ist zwar hilfreich und sogar notwendig, in die Fonds sollte aber erst Geld fließen, wenn die Betroffenen entschädigt worden sind und Organisationen finanzielle Mittel erhalten haben, die Einrichtungen für Betroffene unterhalten oder für ihre Interessen eintreten.

b) die regelmäßige oder von Fall zu Fall beschlossene Aufteilung solcher Erträge aus Straftaten oder Vermögensgegenstände oder der aus dem Verkauf solcher Erträge oder Vermögensgegenstände stammenden Geldmittel mit anderen Vertragsstaaten in Übereinstimmung mit seinem innerstaatlichen Recht oder seinen Verwaltungsverfahren.

Kommentar zum Übereinkommen: Aufgrund dieser Bestimmung können Regierungen eingezogenes Vermögen aufteilen. Menschenhandel ist eine Industrie, die Milliarden von Dollar einnimmt und das Vermögen ist über die ganze Welt verteilt. Kein Land sollte ein Vermögen einfach deshalb ganz für sich beanspruchen, weil es sich in seinem Staatsgebiet befindet. Das Vermögen sollte unter allen betroffenen Ländern aufgeteilt werden. Dabei sollten besonders die Bedürfnisse der Betroffenen und die finanziellen Möglichkeiten der Regierungen in Herkunftsländern berücksichtigt werden, Einrichtungen für Betroffene und für gefährdete Bevölkerungsgruppen bereitzustellen. Das Vermögen sollte in einer Weise verteilt werden, die den Bedürfnissen der Betroffenen gerecht wird und die Regierungen, die solche Einrichtungen bereitstellen, angemessen entlastet.  
Wenn das Vermögen nicht an von Menschenhandel betroffene Personen zurückgegeben wird, kann dies zu erneutem Menschenhandel und zu einer erneuten Viktimisierung führen. Menschen kehren häufig ohne Geld und bei den MenschenhändlerInnen im Heimatland verschuldet nach Hause zurück und müssen außerdem Familienmitglieder

\* Anm.d.Ü.: Der englische Originalbegriff ‚countries with economies in transition‘ wurde bei den Verhandlungen nicht näher definiert.

unterstützen. Sie entschließen sich oft, noch einmal zu migrieren, in der Hoffnung, den MenschenhändlerInnen ausweichen zu können und Geld zu verdienen. Leider werden einige von ihnen dann erneut von Menschenhandel betroffen.

Deshalb sollten AnwältInnen ihre Regierungen dringend auffordern, eingezogenes Vermögen in der folgenden Reihenfolge zu vergeben:

1. Das Vermögen verwenden, um (a) gerichtliche Beschlüsse über Entschädigung, Erstattung und Schadenersatz an von Menschenhandel Betroffene zu begleichen und um (b) von Menschenhandel Betroffenen Entschädigung, Erstattung und Schadenersatz zu bezahlen, wenn ein Gerichtsbeschluss nicht zur Verfügung steht. Die Zahlungen sollten ungeachtet der Tatsache erfolgen, ob sich die Betroffenen in dem Land befinden, in dem das Verbrechen verübt wurde und/oder ungeachtet der Tatsache, ob das Vermögen lokalisiert wurde.
2. Einrichtungen für Betroffene in Ziel-, Herkunfts- oder anderen Ländern, in denen Betroffene leben, zu finanzieren.
3. Behördliche Anstrengungen zu finanzieren, die Antikorruptionsabteilungen, Fortbildungen für MitarbeiterInnen von Behörden zum Thema Menschenrechte, ZeugInnen-schutzprogramme und speziell ausgebildete Anti-Menschenhandelsabteilungen, die mit Betroffenen arbeiten, umfassen.
4. Kampagnen finanzieren, welche die Präventionsmaßnahmen gegen Menschenhandel umsetzen, die in Artikel 9 des Protokolls ausgeführt werden.

## II. Schutz der Opfer des Menschenhandels

### Protokoll Artikel 6 Hilfe und Schutz für die Opfer des Menschenhandels

1. In geeigneten Fällen und soweit dies nach seinem innerstaatlichen Recht möglich ist, schützt jeder Vertragsstaat die Privatsphäre und die Identität der Opfer des Menschenhandels, indem er unter anderem bestimmt, dass Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit Menschenhandel nicht öffentlich sind.

Kommentar zum Protokoll: Wenn die Identität einer Person bekannt wird, steigt das Risiko der Vergeltung. Wenn die Regierung die Namen der Betroffenen bekannt macht und sie dann ausweist, üben MenschenhändlerInnen oft an den Betroffenen und deren Familienangehörigen Vergeltung und manchmal betreiben sie erneut Menschenhandel mit ihnen. Die Delegierten weigerten sich dennoch und obwohl der Menschenrechtsausschuss vehement dafür eintrat, eine Formulierung zu wählen, die den Schutz der Privatsphäre und Identität der Betroffenen festschreibt (beachten Sie die Formulierung: „in geeigneten Fällen und soweit dies möglich ist“).

Um sicherzustellen, dass es unter nationalem Gesetz ‚möglich‘ ist, vertraulich mit den Daten umzugehen, sollten die NGOs deshalb ihre Regierungen drängen, Gesetze zu erlassen, welche die Identität und Privatsphäre Betroffener schützen. Die Regierungen sollten die öffentliche Bekanntgabe von Namen, Adressen und anderen Informationen, die eine Identifizierung ermöglichen, verbieten.

Wenn eine Regierung darauf besteht, die Namen der Betroffenen bekannt zu machen, insbesondere derjenigen Personen, die gegen MenschenhändlerInnen aussagen, dann sollte diese Regierung bereit sein, den Betroffenen und in einigen Fällen auch deren Angehörigen, solange ihnen Vergeltung droht, Aufenthalt (und sogar eine neue Identität) zu gewähren. Schützen sie die Privatsphäre nicht und gewähren sie keinen Schutz durch eine Aufenthaltserlaubnis, werden die NGOs und die Betroffenen nicht mit der Regierung zusammenarbeiten.

Hier soll angemerkt werden, dass das Übereinkommen in Abschnitt 24.2 (a) die Regierungen ebenfalls auffordert, Identität und Aufenthaltsort von ZeugInnen zu schützen. Es ähnelt zwar der Protokollbestimmung, ist aber nicht identisch und schafft eine bessere Grundlage für eine solche Gesetzgebung.

2. Jeder Vertragsstaat stellt sicher, dass seine innerstaatliche Rechts- oder Verwaltungsordnung Maßnahmen vorsieht, durch die den Opfern des Menschenhandels in geeigneten Fällen

a) Informationen über die maßgeblichen Gerichts- und Verwaltungsverfahren gegeben werden;

b) Hilfe gewährt wird, damit ihre Auffassungen und Anliegen in geeigneten Abschnitten des Strafverfahrens gegen die Täter auf eine Weise vorgetragen und behandelt werden können, welche die Rechte der Verteidigung nicht beeinträchtigt.

Kommentar zum Protokoll: Obwohl die Formulierung schwach ist („in geeigneten Fällen“) und den Regierungen zu gestatten scheint, einigen Betroffenen zu helfen und anderen nicht, verlangt sie immerhin von den Regierungen, solche Maßnahmen zu ergreifen.

Eine Regierung muss Betroffenen durch eine/n ÜbersetzerIn oder schriftlich in ihrer eigenen Sprache Informationen zu ihrem rechtlichen Status und der juristischen Sachlage geben. Abschnitt 2 (b) verlangt „Hilfe“ bei Gerichtsverfahren. Diese Formulierung muss als Rechtsbeistand verstanden werden, denn nur AnwältInnen sind kompetent, bei „Strafverfahren“ zu helfen. Regierungen müssen also einen Rechtsbeistand bereitstellen, damit Betroffene ihre Rechte während des Verfahrens wahrnehmen können. In diesem Abschnitt wird außerdem von den Regierungen verlangt, es den Betroffenen zu ermöglichen, beim Prozess und bei allen gerichtlichen Anhörungen auszusagen.

Was die Formulierung „in geeigneten Fällen“ angeht, so dürfen Regierungen nicht vertreten, dass einige Betroffene das Recht hätten, die gerichtlichen Verfahren zu verstehen und andere nicht. Information und Hilfe sind immer „geeignet“, wenn eine Person an einem gerichtlichen Verfahren beteiligt ist.

3. Jeder Vertragsstaat erwägt die Durchführung von Maßnahmen, die die körperliche, seelische und soziale Gesundung der Opfer des Menschenhandels ermöglichen, so auch in geeigneten Fällen in Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen, anderen in Betracht kommenden Organisationen und sonstigen Teilen der Zivilgesellschaft, und insbesondere die Bereitstellung von:

Kommentar zum Protokoll: Diese Bestimmung thematisiert die dringlichsten und vorrangigen Bedürfnisse von Betroffenen. Die Formulierung ist schwach („erwägt“ und „in geeigneten Fällen“), spiegelt aber den Konsens wieder, dass eine gewisse Betreuung notwendig ist. Die Delegierten wollten sich bei den Verhandlungen trotz der Bemühungen des HRC nicht verpflichten, eine Grund- oder Notfallbetreuung bereitzustellen. Daher fällt den NGOs vor Ort die undankbare Aufgabe zu, ihre Regierungen davon zu überzeugen, dass die Bereitstellung dieser Betreuung in Fällen von Menschenhandel immer angemessen und notwendig ist.

NGOs sind am besten in der Lage bei der körperlichen, seelischen und sozialen Gesundung zu helfen, deshalb ist die „Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen“ von entscheidender Bedeutung. NGOs können die Bereitstellung von Einrichtungen unterstützen und die Vertragsstaaten können deren Sachkompetenz nutzen, um Gesetze zu erlassen, politische Maßnahmen zu ergreifen und Kampagnen durchzuführen.

Der unten aufgeführte Abschnitt 25.1 des Übereinkommens enthält eine stärkere Formulierung, die von den Vertragsstaaten verlangt, Hilfe und Schutz für die Betroffenen bereitzustellen. Er könnte herangezogen werden, um die schwache Formulierung in Abschnitt 6.3 auszugleichen.

a) angemessener Unterkunft;

Kommentar zum Protokoll: In vielen Ländern werden von Menschenhandel betroffene Personen sofort abgeschoben oder in Gefängnisse bzw. Jugendhaftanstalten gebracht, weil es keine angemessenen Unterkünfte gibt. Die Vertragsstaaten sollten bedenken, dass Betroffene, die nicht untergebracht, sondern sofort abgeschoben werden, das Verbrechen möglicherweise nicht bei den Behörden anzeigen. D.h., der Mangel an geeigneten Unterkünften führt zur erneuten Viktimisierung und die MenschenhändlerInnen werden nicht bestraft und können weiter mit Menschen handeln. Dieser Abschnitt hält fest, dass Betroffene von Menschenhandel Opfer sind, denen eine „angemessene Unterkunft“ gegeben werden sollte, statt sie in Jugendhaftanstalten oder

Gefängnissen zu verwahren. Viele Regierungen haben nicht die Mittel, um langfristig Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Aber alle Vertragsstaaten sollten wenigstens verpflichtet werden, entweder angemessene kurzfristige Notunterkünfte zur Verfügung zu stellen und sie zu sichern oder dies zu finanzieren. Sie sollten Betroffene nicht in Haftanstalten unterbringen. Die meisten Regierungen könnten außerdem Land oder ein leeres Gebäude zur Verfügung stellen und ortsansässige NGOs befragen, die Unterkunft zu betreiben und ihnen dazu Mittel bereitstellen.

Abschnitt 6.3 (a) des Menschenhandelsprotokolls könnte in zwei Teilen in nationales Recht eingehen. Der erste Teil schriebe den Grundsatz fest, dass Betroffene in keinem Fall in Jugendhaftanstalten oder Gefängnissen untergebracht werden sollen, außer es stünde überhaupt keine andere Unterkunft zur Verfügung. Betroffene sollten unter keinen Umständen mit Häftlingen oder Strafgefangenen untergebracht werden; sie müssen von Häftlingen und Strafgefangenen getrennt sein. Im zweiten Teil würde sich die Regierung verpflichten, finanzielle oder andere Mittel für eine „angemessene Unterkunft“ bereit zu stellen.

- b) Beratung und Information für die Opfer des Menschenhandels, insbesondere über die ihnen zustehenden Rechte, in einer für sie verständlichen Sprache;

Kommentar zum Protokoll: In Abschnitt 6.2 (b) und 6.3 (b) wird die Verpflichtung der Regierungen, Rechtsbeistand bereitzustellen, deutlich befürwortet. Der Begriff „Beratung“ kann zwar lediglich als Rechtsberatung verstanden werden, sollte aber breiter auslegt werden. Rechtsberatung muss von AnwältInnen geleistet werden, nicht von Laien. Sie muss in jeder Phase egal welchen gerichtlichen Verfahrens, an dem Betroffene beteiligt sind, verfügbar sein. Wenn eine Regierung nicht in der Lage ist, Betroffenen juristischen Beistand zu gewähren, dann sollte die Beratung von einem Rechtsbeistand mit Fachwissen zu Menschenhandelsfragen durchgeführt werden.

Betroffene können nur dann ihren Anspruch auf Gerechtigkeit wahrnehmen, wenn sie Anwälte haben. Da Betroffene kein Geld haben, können sie keine freien, d.h., nicht vom Staat bezahlte, Anwälte beauftragen. Betroffene haben üblicherweise keine Papiere, verstehen das ihnen fremde Rechtssystem nicht, und sie sehen sich möglicherweise Regierungen gegenüber, die kein Interesse daran haben, ihre fundamentalen Menschenrechte anzuerkennen und zu respektieren. Nur wenige Betroffene haben überhaupt eine gesetzliche Vertretung, deshalb werden die meisten abgeschoben; dadurch erhalten sie keinerlei finanzielle Entschädigung und können auch keines ihrer anderen Rechte wahrnehmen. Aus diesen Gründen ist ihre rechtliche Vertretung von entscheidender Bedeutung.

- c) medizinischer, psychologischer und materieller Hilfe und

Kommentar zum Protokoll: Alle Betroffenen benötigen medizinische und/oder psychologische Hilfe und sie müssen Essen und Kleidung erhalten. Vertragsstaaten, die finanziell dazu in der Lage sind, sollten diese Hilfe gewähren, und Vertragsstaaten, denen es an Mitteln fehlt, sollten ‚ihr Möglichstes‘ tun. Vertragsstaaten, die eingezogenes Vermögen aus Menschenhandel halten, sollten unbedingt dazu verpflichtet werden, solche Hilfe zu leisten. Darüber hinaus sollten alle Vertragsstaaten, ob arm oder reich, betroffene Personen an NGOs verweisen, die Hilfe leisten.

- d) Beschäftigungs-, Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> UN-Vorarbeiten: „Die Travaux Préparatoires sollen darauf hinweisen, dass die Art der Hilfe, die in diesem Buchstaben d ausgeführt wird, sowohl auf das Empfängerland, als auch auf das Herkunftsland der Betroffenen des Men-

Kommentar zum Protokoll: Im Menschenhandelsprotokoll wird die Strafverfolgung als eine Verantwortung aller Vertragsstaaten betrachtet, doch die Angelegenheiten von Betroffenen werden als individuelle Verantwortung eines jeden Vertragsstaates behandelt. Vertragsstaaten mit angemessenen finanziellen Mitteln sind in der Lage und sollten Betroffenen, die im Land bleiben dürfen, Arbeits-, Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten geben.

Für die Regierungen in Ziel- und Herkunftsländern stellt es jedoch oft eine enorme Belastung dar, Betroffenen Hilfe zu leisten und viele sind dazu finanziell nicht in der Lage. Außerdem sind einige Zielländer auch Herkunftsländer und sehen sich so der Doppelbelastung gegenüber, Hilfe für Bürger ihres Landes und anderer Länder bereit zu stellen. Um diese Belastung gerecht aufzuteilen, sollten Regierungen wohlhabenderer Länder eine Möglichkeit finden, Programme zu finanzieren, mit deren Hilfe Arbeits-, Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten für Betroffene in allen Ziel- und Herkunftsländern sichergestellt werden können.

Der o.g. Artikel 14 des Übereinkommens beinhaltet wichtige Vorkehrungen zur Aufteilung des Vermögens unter den Vertragsstaaten.

4. Jeder Vertragsstaat berücksichtigt bei der Anwendung dieses Artikels das Alter, das Geschlecht und die besonderen Bedürfnisse der Opfer des Menschenhandels, vor allem die besonderen Bedürfnisse von Kindern, namentlich was angemessene Unterkunft, Bildung und Betreuung angeht.

Kommentar zum Protokoll: Diese Bestimmung schreibt den Vertragsstaaten vor, geschlechtsspezifische und kindgerechte Hilfe zu leisten, was bei Fällen sexuellen Missbrauchs besonders wichtig ist. Dies könnte sogar die Bildung spezieller Einrichtungen einschließen, die mit betroffenen Kindern und Frauen, die sexuelle Gewalt erfahren haben, arbeiten. Diese Bestimmung muss in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Konvention über die Rechte des Kindes<sup>30</sup> wirksam werden und mit dem Grundsatz einhergehen, dass Entscheidungen "zum Besten" des Kindes getroffen werden.

5. Jeder Vertragsstaat ist bestrebt, für die körperliche Sicherheit der Opfer des Menschenhandels zu sorgen, während sich diese in seinem Hoheitsgebiet aufhalten.

Kommentar zum Protokoll: Diese Bestimmung ist äußerst wichtig, da sie aussagt, dass nicht nur Zeuginnen, sondern alle von Menschenhandel betroffenen Personen geschützt werden müssen. Sie ist jedoch schwach formuliert ("ist bestrebt") und die nationale Gesetzgebung sollte wesentlich deutlicher sein.

Zudem beschränkt sich der Schutz vor Gefahren auf die Dauer des Aufenthalts der Betroffenen im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates, und sie verpflichtet weder ganz noch teilweise dazu, die Sicherheit der Person vor der Rückführung zu gewährleisten. Wenn es für Betroffene gefährlich ist, nach Hause zurückzukehren, sollten Regierungen darauf vorbereitet sein, Zeuginnen umzusiedeln und ihnen eine neue Identität zu geben.

---

schenhandels anwendbar ist, aber nur hinsichtlich Betroffener in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet. Absatz 3 ist auf das Empfängerland anzuwenden, bis das Opfer des Menschenhandels in ihr/ sein Herkunftsland zurückgekehrt ist und ab diesem Zeitpunkt auf das Herkunftsland anwendbar ist.“

<sup>30</sup> Für das Übereinkommen über die Rechte des Kindes siehe: <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/k2crc.htm>.

Der u.g. Abschnitt 24.1 des Übereinkommens enthält schärfere Formulierungen zu Schutzmaßnahmen und schließt alle ZeugInnen ein, nicht nur die von Menschenhandel betroffenen ZeugInnen.

6. Jeder Vertragsstaat stellt sicher, dass seine innerstaatliche Rechtsordnung Maßnahmen vorsieht, die den Opfern des Menschenhandels ermöglichen, Entschädigung für den erlittenen Schaden zu erlangen.

Kommentar zum Protokoll: Diese Maßnahme verpflichtet Regierungen lediglich dazu, die *Möglichkeit* zu geben, Entschädigung zu erhalten, nicht aber das *Recht* Entschädigung und Erstattung für den erlittenen Schaden zu verlangen. Sie kann auch so verstanden werden, dass Betroffene nur aus einem staatlichen Schadenersatz-Fonds für Betroffene Schadenersatz erhalten können. Dies könnte weit weniger Geld sein, als Betroffene per Gerichtsbeschluss direkt von den MenschenhändlerInnen für den erlittenen Schaden bekommen könnten. Staatliche Schadenersatz-Fonds bezahlen normalerweise nur eine festgelegte Summe, die als Entschädigung *und* Erstattung möglicherweise nicht ausreicht. Schadenersatz-Fonds sind jedoch sehr nützlich, wenn das Vermögen der MenschenhändlerInnen nicht lokalisiert und eingezogen werden kann oder wenn das Vermögen unzureichend ist, um eine vom Gericht zugestandene Summe zu bezahlen.

Ein alternatives und besseres Modell findet sich im u.g. Abschnitt 25.2.

### **Übereinkommen Artikel 24 Zeugenschutz**

1. Jeder Vertragsstaat trifft im Rahmen seiner Möglichkeiten geeignete Maßnahmen, um Zeugen in Strafverfahren, die über Straftaten nach diesem Übereinkommen aussagen, sowie gegebenenfalls ihren Verwandten und anderen ihnen nahe stehenden Personen wirksamen Schutz vor möglicher Vergeltung oder Einschüchterung zu gewähren.

Kommentar zum Übereinkommen: Dieser Abschnitt eignet sich ausgezeichnet für den Schutz von ZeugInnen und ihren "Verwandten und anderen ihnen nahe stehenden Personen", vor und während des Prozesses. Die Gefahr ist aber möglicherweise nicht mit dem Ende des Prozesses gebannt, weshalb die Schutzmaßnahmen über das Ende gerichtlicher Verfahren hinausgehen sollten. Häufig werden MenschenhändlerInnen oder ihre MittäterInnen nicht ergriffen und können ZeugInnen bedrohen.

2. Die in Absatz 1 vorgesehenen Maßnahmen können unbeschadet der Rechte des Angeklagten, einschließlich des Rechts auf ein ordnungsgemäßes Verfahren, unter anderem Folgendes umfassen:

- a) Verfahren zum physischen Schutz der betreffenden Personen, beispielsweise, soweit notwendig und durchführbar, ihre Umsiedlung und gegebenenfalls die Zulassung dessen, dass Informationen betreffend die Identität und den Aufenthaltsort dieser Personen nicht oder nur in beschränktem Maße offengelegt werden;

Kommentar zum Übereinkommen: Um ZeugInnen, ihre Angehörigen und FreundInnen zu schützen, sollten die Vertragsstaaten sicherstellen, dass niemand abgeschoben wird, solange die Gefahr von Vergeltung oder Einschüchterung seitens der Menschen-



händlerInnen im Herkunftsland besteht. Die Vertragsstaaten dürfen Menschen nicht in Länder abschieben, in denen ihr Leben in Gefahr ist.<sup>31</sup> Leider schieben gegenwärtig die meisten Regierungen Betroffene und ZeugInnen tatsächlich in ihre Herkunftsländer ab, ohne vorher zu prüfen, ob ihre Sicherheit gewährleistet ist.

Wenn die Gefahr der Vergeltung und Einschüchterung beträchtlich ist, sind gesetzliche Vorkehrungen für die Umsiedlung von ZeugInnen äußerst wichtige Mittel, um ZeugInnen während und nach gerichtlichen Verfahren zu schützen. Ein Vertragsstaat kann Personen bei möglicher Gefährdung in einen anderen Teil des Landes umsiedeln. Darüber hinaus ist die Umsiedlung in ein Drittland äußerst wichtig, wenn eine Regierung die Sicherheit einer Person im eigenen Hoheitsgebiet nicht sicherstellen kann und es für die Person ebenso unsicher ist, nach Hause zurückzukehren.

b) Beweisregeln, die Zeugenaussagen in einer Weise gestatten, welche die Sicherheit des Zeugen gewährleistet, beispielsweise indem Aussagen unter Einsatz von Kommunikationstechnologien wie Videoverbindungen oder anderen geeigneten Mitteln gestattet werden.

**Kommentar zum Übereinkommen:** Viele ZeugInnen sind zu jung oder zu verängstigt, um vor Gericht in Anwesenheit ihrer MenschenhändlerInnen offen zu sprechen. In diesem Abschnitt wird die Möglichkeit eröffnet, Zeugenaussagen außerhalb des Gerichtssaals aufzuzeichnen. Nichtsdestotrotz können die Anwälte der Verteidigung die ZeugInnen ins Kreuzverhör nehmen.

3. Die Vertragsstaaten erwägen, mit anderen Staaten Abkommen oder sonstige Vereinbarungen über die Umsiedlung der in Absatz 1 beschriebenen Personen zu schließen.

**Kommentar zum Übereinkommen:** Die Umsiedlung von ZeugInnen und Betroffenen in Drittländer ist manchmal nötig, wenn es zu gefährlich ist, im Zielland zu bleiben oder nach Hause zurückzukehren. Dies ist häufig der Fall, wenn die Herkunfts- und Zielländer sehr klein sind, wodurch es schwierig wird, unbemerkt wieder in das Land einzureisen und sich dort zu verstecken. In diesen Fällen sollten Drittländer eine Aufenthaltserlaubnis erteilen.

Leider haben nur wenige Länder angeboten, Betroffenen Aufenthalt und eine neue Identität zu gewähren. Das Problem tritt eher in armen und kleinen Ländern auf. Personen, die in reichere Länder gebracht werden, können vielleicht dauerhaft in diesem Land bleiben, aber Personen die in arme Länder gebracht werden, werden normalerweise abgeschoben. Gegenwärtig beherbergen die Regierungen wohlhabenderer Länder nicht viele gefährdete Menschen, die keinen sicheren Platz zum Leben haben. Die Regierungen von Drittländern haben keinen Anreiz MigrantInnen aufzunehmen, wenn der Menschenhandel nicht in ihrem Hoheitsgebiet verübt wurde. Deshalb sollten JuristInnen in wohlhabenderen Ländern versuchen, ihre Regierungen davon zu überzeugen, bilaterale Abkommen zu schließen wie sie in Abschnitt 24.3 des Übereinkommens empfohlen werden.

4. Dieser Artikel findet auch auf Opfer Anwendung, sofern sie Zeugen sind.

**Kommentar zum Übereinkommen:** Diese Bestimmung sichert allen ZeugInnen Schutz zu, egal ob sie vom Menschenhandel Betroffene sind oder nicht, wohingegen das Menschenhandelsprotokoll nur von Menschenhandel betroffene ZeugInnen schützt. Um also den Schutz aller Personen zu gewährleisten, die gegen MenschenhändlerInnen

<sup>31</sup> Siehe das UN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Bestrafung (englische Fassung: [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h\\_cat39.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_cat39.htm)) und das UN-Übereinkommen zum Status von Flüchtlingen (englische Fassung: [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/o\\_c\\_ref.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/o_c_ref.htm)).

aussagen und deshalb von Vergeltung bedroht sein können, sollten AnwältInnen dafür sorgen, dass ihre Regierungen diese Bestimmung des Übereinkommens in nationalem Recht verankern.

### **Übereinkommen Artikel 25 Hilfe und Schutz für Opfer**

1. Jeder Vertragsstaat trifft im Rahmen seiner Möglichkeiten geeignete Maßnahmen, um den Opfern der Straftaten nach diesem Übereinkommen insbesondere in Fällen der Androhung von Vergeltung oder der Einschüchterung Hilfe und Schutz zu gewähren.

Kommentar zum Übereinkommen: In Abschnitt 25.3 [nur des englischen Originals] steht, „diese Bestimmungen geben nicht mehr Schutz“ („these provisions do not add any additional protections“) als die in Artikel 6 des Menschenhandelsprotokolls. Das ist nicht ganz richtig, da Artikel 25 des Übereinkommens und Artikel 6 des Menschenhandelsprotokolls zwar ähnlich, aber nicht identisch sind. Artikel 25 enthält deutlichere Verpflichtungen als Artikel 6 und ist ihm in vieler Hinsicht vorzuziehen.

Das Menschenhandelsprotokoll untersteht dem Hauptübereinkommen, deshalb sollten die schärferen Bestimmungen des Übereinkommens in solchen Fällen Anwendung finden. Wenn sich zwei Artikel inhaltlich überschneiden oder konträre Aussagen treffen, müssen Regierungen die strengeren Bestimmungen aus Artikel 25 des Hauptübereinkommens übernehmen, außer wenn sich die Bestimmung im Menschenhandelsprotokoll konkret auf den Menschenhandel bezieht. Passagen, in denen die Bestimmungen des Menschenhandelsprotokolls für Betroffene ungünstig sind, und das Übereinkommen bessere Schutz- und Hilfebestimmungen enthält, sollten nicht übernommen werden. Andernfalls erhielten ZeugInnen und Betroffene von Vergehen, die nicht mit Menschenhandel zu tun haben, mehr Schutz durch das Übereinkommen als ZeugInnen und Betroffene von Menschenhandel durch das Menschenhandelsprotokoll. Eine so ungleiche Behandlung ist sicher nicht im Sinne der VerfasserInnen.

In Abschnitt 25.1 des Übereinkommens heißt es z.B., jeder Vertragsstaat „trifft im Rahmen seiner Möglichkeiten geeignete Maßnahmen“ Hilfe und Schutz zu gewähren. Das heißt, wenn der Vertragsstaat die Mittel hat, muss er handeln. In Abschnitt 6.3 des Menschenhandelsprotokolls heißt es, Vertragsstaaten „erwägen“ und handeln „in geeigneten Fällen“, dies verpflichtet die Vertragsstaaten zu gar nichts. Die Vertragsstaaten müssen also Hilfe und Schutz gemäß der Verpflichtung, die sie in Abschnitt 25.1 eingegangen sind, bereitstellen.

2. Jeder Vertragsstaat schafft geeignete Verfahren, um den Opfern der Straftaten nach diesem Übereinkommen Zugang zu Entschädigung und Erstattungen zu gewähren.

Kommentar zum Übereinkommen: Diese Formulierung ist viel strenger als die des Abschnitts 6.6 des Menschenhandelsprotokolls. Abschnitt 25.2 erkennt das Recht der Betroffenen auf Entschädigung und Erstattungen an. Wie schon erwähnt sollten diese jedoch nicht auf Zahlungen aus staatlichen Entschädigungs-Fonds beschränkt sein. Von Menschenhandel betroffene Personen müssen auch das Recht haben, vor Gericht Entschädigungen, Erstattungen und Schadenersatz aus dem Vermögen der MenschenhändlerInnen einzuklagen.

3. Jeder Vertragsstaat ermöglicht vorbehaltlich seines innerstaatlichen Rechts, dass die Auffassungen und Anliegen der Opfer in geeigneten Abschnitten des Strafverfahrens gegen die Täter

auf eine Weise vorgetragen und behandelt werden, welche die Rechte der Verteidigung nicht beeinträchtigt.

Kommentar zum Übereinkommen:

Diese Bestimmung wiederholt Abschnitt 6.2 (b) des Protokolls

### **Protokoll Artikel 7**

#### **Rechtsstellung der Opfer des Menschenhandels in den Aufnahmestaaten**

1. Zusätzlich zu den nach Artikel 6 zu treffenden Maßnahmen erwägt jeder Vertragsstaat, gesetzgeberische oder andere geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die es den Opfern des Menschenhandels erlauben, in geeigneten Fällen vorübergehend oder auf Dauer in seinem Hoheitsgebiet zu bleiben.

Kommentar zum Protokoll: Der Aufenthaltstatus von Betroffenen muss ihre Sicherheit gewährleisten, Zeit für Erholung und Nachdenken lassen und die Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden fördern. Dieser Abschnitt erkennt zwar die Notwendigkeit des legalen Aufenthalts an, zwingt die Vertragsstaaten aber nicht, in diesem Sinne tätig zu werden. Er sagt nur, dass jeder Vertragsstaat „in geeigneten Fällen“ die Aufnahme vorübergehend oder auf Dauer „erwägt“. Den Vertragsstaaten muss klar sein, dass Betroffene, denen die sofortige Abschiebung oder Verhaftung droht, weder Verbrechen anzeigen, noch bei den Ermittlungen kooperieren und NGOs dann nicht darauf hinwirken, dass ihre KlientInnen sich an die Strafverfolgungsbehörden wenden.

Einige Vertragsstaaten meinen, dass es immer ‚angemessen‘ sei, einen kurzen Aufenthalt von 45-60 Tagen zu gewähren, damit die Betroffenen anfangen können, sich körperlich und seelisch zu erholen und überlegen zu können, ob es sicher ist, mit den Behörden zusammen zu arbeiten und ihre Rechte und Möglichkeiten kennen zu lernen. Einige Vertragsstaaten finden es auch ‚angemessen‘, Betroffenen, die mit den Behörden zusammenarbeiten oder die von möglichen Vergeltungsmaßnahmen bedroht sind, einen längeren befristeten Aufenthalt zu gewähren. Im letzterem Fall wäre es ‚angemessen‘, unbefristet Aufenthalt zu gewähren, wenn die Bedrohung anhält.

2. Bei der Durchführung des Absatzes 1 berücksichtigt jeder Vertragsstaat in angemessener Weise humanitäre und persönliche Faktoren.

Kommentar zum Protokoll: Wenn die nationale Gesetzgebung den Betroffenen noch nicht gestattet, befristet oder unbefristet im Land zu bleiben, dann sollte diese Bestimmung im nationalen Recht verankert werden. Abschnitt 7.2 stellt sicher, dass die Einwanderungsgesetze in einer Weise ausgelegt werden, welche die spezifische Situation von Betroffenen mit bedenkt, bevor entschieden wird, ob sie im Land bleiben können.

### **Protokoll Artikel 8**

#### **Rückführung der Opfer des Menschenhandels**

1. Der Vertragsstaat, dessen Staatsangehörigkeit ein Opfer des Menschenhandels besitzt oder in dem die betreffende Person zum Zeitpunkt ihrer Einreise in das Hoheitsgebiet des aufnehmenden Vertragsstaats ein dauerndes Aufenthaltsrecht besaß, erleichtert und akzeptiert die

Rückkehr dieser Person unter gebührender Berücksichtigung ihrer Sicherheit und ohne ungebührliche oder unangemessene Verzögerung.<sup>32</sup>

**Kommentar zum Protokoll:** Das Wichtige an dieser Bestimmung ist die Formulierung „unter gebührender Berücksichtigung ihrer Sicherheit“. Dies verpflichtet die Vertragsstaaten sicher zu stellen, dass weder Vergeltung noch andere Härten (wie z.B. eine Haftstrafe wegen Verlassen des Landes oder wegen Prostitution im Ausland) drohen, wenn die Person nach Hause zurückkehrt.

Die Formulierung „und ohne ungebührliche oder unangemessene Verzögerung“ bedeutet, dass die Vertragsstaaten die Rückführung Betroffener einleiten können, wenn diese alle Möglichkeiten wahrnehmen konnten, ihr Recht zu erlangen, und ihre Sicherheit nach der Rückkehr gewährleistet ist. Sie bedeutet nicht, dass Vertragsstaaten Betroffene sofort abschieben dürfen.

Siehe Abschnitt 8.2 unten für weitere hilfreiche Formulierungen in Bezug auf diese Fragen („unter gebührender Berücksichtigung der Sicherheit dieser Person und des Standes jeglichen Gerichtsverfahrens im Zusammenhang damit, dass die Person Betroffene des Menschenhandels ist“).

2. Führt ein Vertragsstaat ein Opfer des Menschenhandels in einen Vertragsstaat zurück, dessen Staatsangehörigkeit die betreffende Person besitzt oder in dem sie zum Zeitpunkt ihrer Einreise in das Hoheitsgebiet des aufnehmenden Vertragsstaats ein dauerndes Aufenthaltsrecht besaß, erfolgt die Rückführung unter gebührender Berücksichtigung der Sicherheit dieser Person und des Standes jeglichen Gerichtsverfahrens im Zusammenhang damit, dass die Person ein Opfer des Menschenhandels ist, und erfolgt vorzugsweise freiwillig.<sup>33</sup>

**Kommentar zum Protokoll:** Die Rückkehr soll „vorzugsweise freiwillig“ sein, doch in der Fußnote 34 wird deutlich, dass sie auch unfreiwillig durchgeführt werden kann. In den Abschnitten 8.1 und 8.2 werden unfreiwillige Rückführungen jedoch auf diejenigen beschränkt, die sicher sind, und sie dürfen erst dann durchgeführt werden, wenn alle Gerichtsverfahren abgeschlossen sind.

3. Auf Ersuchen eines aufnehmenden Vertragsstaats prüft ein ersuchter Vertragsstaat ohne ungebührliche oder unangemessene Verzögerung, ob eine Person, die ein Opfer des Menschenhandels ist, seine Staatsangehörigkeit besitzt oder zum Zeitpunkt ihrer Einreise in das Hoheitsgebiet des aufnehmenden Vertragsstaats ein dauerndes Aufenthaltsrecht in seinem Hoheitsgebiet besaß.<sup>34</sup>

4. Um die Rückführung eines Opfers des Menschenhandels, das über keine ordnungsgemäßen Ausweispapiere verfügt, zu erleichtern, erklärt sich der Vertragsstaat, dessen Staatsangehörigkeit die betreffende Person besitzt oder in dem sie zum Zeitpunkt ihrer Einreise in das Hoheitsgebiet des aufnehmenden Vertragsstaats ein dauerndes Aufenthaltsrecht besaß, damit einverstanden, auf Verlangen des aufnehmenden Vertragsstaats die erforderlichen Reisedokumente

<sup>32</sup> UN-Vorarbeiten: „Die Travaux Préparatoires sollen darauf hinweisen, dass die Formulierung ‚dauerndes Aufenthaltsrecht‘ in dieser Ziffer langfristiges, aber nicht notwendigerweise unbegrenztes Aufenthaltsrecht bedeutet. Die Ziffer soll für nationales Recht hinsichtlich der Gewährung von Aufenthaltsrecht oder der Dauer des Aufenthaltsrechts als nicht bindend verstanden werden.“

<sup>33</sup> UN-Vorarbeiten: „Die Travaux Préparatoires sollen darauf hinweisen, dass die Formulierung ‚und erfolgt vorzugsweise freiwillig‘ den zurückführenden Vertragsstaaten keinerlei Verpflichtung auferlegt.“

<sup>34</sup> UN-Vorarbeiten: „Die Travaux Préparatoires sollen auf die Auslegung des Ad-hoc-Ausschusses hinweisen, wonach die Rückführung gemäß dieser Ziffer nicht durchgeführt werden soll, bevor die Staatsangehörigkeit oder das Recht auf dauerhaften Aufenthalt einer Person, deren Rückführung angestrebt wird, ordnungsgemäß festgestellt wurde.“

oder sonstigen Genehmigungen auszustellen, damit diese Person in sein Hoheitsgebiet reisen und wieder einreisen kann.<sup>35</sup>

5. Dieser Artikel lässt die Rechte, die den Opfern des Menschenhandels durch das innerstaatliche Recht des aufnehmenden Vertragsstaats gewährt werden, unberührt.

6. Dieser Artikel lässt die anwendbaren zwei- oder mehrseitigen Abkommen oder sonstigen Vereinbarungen, die insgesamt oder teilweise die Rückführung der Opfer des Menschenhandels regeln, unberührt.<sup>36</sup>

Kommentar zum Protokoll: Dieser Artikel war bei den Verhandlungen für die Zielländer von großer Bedeutung, da es die Herkunftsländer verpflichtet, sich mit der Rückführung ihrer Bürger und Menschen mit Aufenthaltserlaubnis dieses Herkunftslandes einverstanden zu erklären. Eine Reihe von Vertragsstaaten kooperieren in dieser Hinsicht nicht, deshalb bleiben Betroffene oft lange in Haftanstalten der Zielländer. Dieser Artikel soll die Situation verbessern, da alle unterzeichnenden Länder verpflichtet werden, ihre Bürger und Menschen mit Aufenthaltserlaubnis wieder aufzunehmen.

In diesem Artikel wird jedoch nicht das Problem staatenloser Betroffener angesprochen. Manche stammen aus Communities, in denen die Geburt eines Kindes nicht amtlich registriert wird, andere reisen mit falschen Papieren. In beiden Fällen haben die betroffenen Personen keine Reisedokumente, und es kann für sie sehr schwer sein, wieder Papiere zu erhalten. Dadurch stehen die Zielländer manchmal vor der Situation, dass keine Regierung die betroffene Person als BürgerIn ihres Landes akzeptiert, und die Person staatenlos wird.

Im Menschenhandelsprotokoll steht nichts dazu, wie in diesen Fällen verfahren werden kann. Von Menschenhandel betroffene Personen sind Opfer schwerer Verbrechen und sollten nicht einfach deshalb in Haft kommen, weil sie ohne eignes Verschulden keine gültigen Ausweispapiere haben. Idealerweise sollten Zielländer alle staatenlosen Betroffenen wie Flüchtlinge behandeln und ihnen rechtliche Mittel an die Hand geben, um im Land bleiben zu können.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> UN-Vorarbeiten: „Die Travaux Préparatoires sollen darauf hinweisen, dass die Formulierung ‚Reisedokumente‘ all diejenigen Dokumente bezeichnet, die für die Einreise in oder Ausreise aus einem Land gemäß dessen nationalem Rechts erforderlich sind.“

<sup>36</sup> UN-Vorarbeiten: „Die Travaux Préparatoires sollen darauf hinweisen, dass die Abkommen oder sonstigen Vereinbarungen dieser Ziffer sowohl Übereinkommen speziell zur Thematik des Protokolls einschließen, als auch allgemeinere Wiederaufnahmeübereinkommen, die Bestimmungen zu illegaler Einwanderung umfassen.“

„Die Travaux Préparatoires sollen darauf hinweisen, dass diese Ziffer alle anderen Verpflichtungen des allgemeinen internationalen Rechts hinsichtlich der Rückführung von MigrantInnen unberührt lässt.“

<sup>37</sup> Siehe UN-Übereinkommen zur Stellung staatenloser Personen: [http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/o\\_c\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/o_c_sp.htm).

### III. Verhütung, Zusammenarbeit und andere Maßnahmen

#### Protokoll Artikel 9 Verhütung des Menschenhandels

1. Die Vertragsstaaten legen umfassende Leitlinien, Programme und andere Maßnahmen fest, um

a) den Menschenhandel zu verhüten und zu bekämpfen und

b) die Opfer des Menschenhandels, insbesondere Frauen und Kinder, davor zu schützen, dass sie erneut zu Opfern werden.

2. Die Vertragsstaaten sind bestrebt, Maßnahmen wie Forschung, Information und Kampagnen in den Massenmedien sowie soziale und wirtschaftliche Initiativen zu ergreifen, um den Menschenhandel zu verhüten und zu bekämpfen.

Kommentar zum Protokoll: Um die Funktionsweise von Menschenhandel zu verstehen und Leitlinien und Schritte dagegen zu entwickeln, sollte Forschung betrieben werden. So muss z.B. in Zielländern analysiert werden, in welcher Form restriktive Einwanderungsgesetze den Menschenhandel begünstigen, indem sie Menschen davon abhalten, legal ins Land zu kommen und dort zu arbeiten, wo dringend Arbeitskräfte gesucht werden. Außerdem muss der Frage nachgegangen werden, welche die besten Präventions- und Wiedereingliederungsmaßnahmen sind.

In vielen Ländern sind in den Medien und anderweitig Informationskampagnen durchgeführt worden. Die besten haben dabei auf Abschreckungstaktiken verzichtet, welche die Menschen davon abhalten sollen, zu migrieren. Die Vertragsstaaten sollten Kampagnen finanzieren, die potentiellen MigrantInnen Informationen über ihre Rechte im Ausland und über sichere Migration geben, so dass die Menschen entscheiden können, ob ihre Reise- und Arbeitsvorhaben realistisch und sicher sind. Die Kampagnen sollten außerdem auf hilfeleistende Einrichtungen und weitere Informationsquellen hinweisen.

3. Die in Übereinstimmung mit diesem Artikel festgelegten Leitlinien, Programme und anderen Maßnahmen umfassen gegebenenfalls die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen, anderen in Betracht kommenden Organisationen und sonstigen Teilen der Zivilgesellschaft.

Kommentar zum Protokoll: Die Staaten, die das Menschenhandelsprotokoll unterzeichnen, müssen angemessene Wege finden, mit NGOs zusammenzuarbeiten. Diese Bestimmung unterstützt die Forderung der NGOs nach einer Rolle bei der Entwicklung von Leitlinien, Programmen und Maßnahmen im Zusammenhang mit der Prävention von Menschenhandel. Ein Teil der Kooperation sollte auch die staatliche Finanzierung von NGO-Tätigkeiten einschließen.

4. Die Vertragsstaaten treffen oder verstärken Maßnahmen, auch durch zwei- oder mehrseitige Zusammenarbeit, um die Umstände zu lindern, auf Grund deren Menschen, insbesondere Frauen und Kinder, besonders leicht Opfer des Menschenhandels werden, wie etwa Armut, Unterentwicklung und fehlende Chancengleichheit.

Kommentar zum Protokoll: Die Regierungen vieler Herkunftsländer haben nicht die Mittel, um Programme zur Verringerung der Armut durchzuführen, aber sie alle können Gesetze erlassen, die allen Personen, egal welcher Herkunft/Hautfarbe, ethnischer Zu-

gehörigkeit, Geschlecht usw. vor dem Gesetz gleiche Möglichkeiten zusichern. Die Formulierung „treffen oder verstärken Maßnahmen“ verpflichtet alle Regierungen zu Schritten gegen die dem Menschenhandel zugrunde liegenden Ursachen. Die Regierungen der Ziel- und Herkunftsländer haben die Pflicht zu handeln. Die reicheren Länder könnten ihrer Pflicht durch strategische Entwicklungshilfe und andere Hilfe nachkommen.

Die Vertragsstaaten sollten auch bei weiteren Ursachen für den Menschenhandel Maßnahmen treffen oder intensivieren: Gewalt gegen Frauen in allen Formen, Gewalt gegen Kinder, Mangel an Arbeitsschutzgesetzen, restriktive Einwanderungsgesetze und schlecht durchdachte Maßnahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung.

5. Die Vertragsstaaten treffen oder verstärken gesetzgeberische oder sonstige Maßnahmen, wie etwa erzieherische, soziale oder kulturelle Maßnahmen, so auch durch zwei- und mehrseitige Zusammenarbeit, um der Nachfrage entgegenzuwirken, die alle Formen der zum Menschenhandel führenden Ausbeutung von Personen, insbesondere von Frauen und Kindern, begünstigt.

Kommentar zum Protokoll: Fast alle Personen, die von Menschenhandel betroffen werden, sind zu Beginn MigrantInnen auf Arbeitssuche. Sie werden durch die Nachfrage nach Arbeitskräften in anderen Ländern in den Migrationsstrom hineingezogen. Diese Nachfrage gibt es, weil sich die Bürger und Menschen mit Aufenthaltserlaubnis vieler Länder weigern, Niedriglohnarbeit anzunehmen. Es gibt Arbeit, doch niemand außer den MigrantInnen möchte sie tun.

Gleichzeitig sind die Einwanderungsgesetze in fast allen Zielländern gleich restriktiv und halten ArbeitsmigrantInnen davon ab, legal einzureisen, um legal zu arbeiten. Also sind MigrantInnen dazu gezwungen, jemanden zu finden, der ihnen hilft, ohne Papiere zu migrieren. Diese Personen sind dann häufig MenschenhändlerInnen, die die MigrantInnen im Ausland in Zwangsarbeit, Sklaverei oder Leibeigenschaft bringen.

Um es MenschenhändlerInnen zu erschweren, in ArbeitsmigrantInnen leichte Opfer zu haben, sollten die Regierungen „gesetzgeberische oder sonstige Maßnahmen treffen oder verstärken ..., um der Nachfrage“ nach undokumentierten, hilflosen, ausbeutbaren ArbeitsmigrantInnen „entgegenzuwirken“. Sie sollten Gesetze und Maßnahmen ergreifen, die es den MigrantInnen gestatten, legal einzureisen und zu arbeiten und Anspruch auf die gleichen Arbeitsschutzgesetze zu haben, die anderen ArbeitnehmerInnen zustehen. Die Nachfrage nach Arbeit besteht und wird auf die eine oder andere Art gedeckt. Es bleibt die Frage, ob dieser Bedarf von ArbeitnehmerInnen mit Rechten oder von Personen, die von Menschenhandel betroffen sind, gedeckt wird.

1. Die Strafverfolgungs-, Einwanderungs- oder sonstigen zuständigen Behörden der Vertragsstaaten arbeiten gegebenenfalls miteinander zusammen, indem sie in Übereinstimmung mit ihrem innerstaatlichen Recht Informationen austauschen, um feststellen zu können,<sup>38</sup>

- a) ob Personen, die mit Reisedokumenten, die einer anderen Person gehören, oder ohne Reisedokumente eine internationale Grenze überschreiten oder zu überschreiten versuchen, Täter oder Opfer des Menschenhandels sind;
- b) welche Art von Reisedokumenten Personen zum Überschreiten einer internationalen Grenze zum Zweck des Menschenhandels benutzt haben oder zu benutzen versucht haben;
- c) welche Mittel und Methoden organisierte kriminelle Gruppen zum Menschenhandel anwenden, namentlich die Anwerbung und Beförderung der Opfer, die benutzten Wege und die Verbindungen zwischen Einzelpersonen und Gruppen, die einen solchen Handel betreiben, und welche Maßnahmen zu ihrer Aufdeckung getroffen werden können.

Kommentar zum Protokoll: Die gewählten Mittel und Methoden dürfen nicht diskriminieren oder das Recht von Personen einschränken, ungehindert in ihr Land ein- und auszureisen, so wie es in Artikel 12 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte ausgeführt wird. Die Vertragsstaaten dürfen keine Gesetze oder Maßnahmen zum Schutz vor Menschenhandel ergreifen, die jemanden, insbesondere Frauen, davon abhalten, das Land zu verlassen. Leider haben einige Regierungen zu Maßnahmen gegriffen, die junge Frauen tatsächlich davor ‚schützen‘, ihr Recht auf freies Reisen auszuüben.

2. Die Vertragsstaaten gewähren oder verstärken die Ausbildung für Strafverfolgungs-, Einwanderungs- und sonstige für die Verhütung des Menschenhandels zuständige Beamte. Diese Ausbildung soll sich auf Methoden zur Verhütung des Menschenhandels, zur Strafverfolgung der Menschenhändler und zum Schutz der Rechte der Opfer konzentrieren, namentlich den Schutz der Opfer vor den Menschenhändlern. Die Ausbildung soll außerdem die notwendige Einbeziehung menschenrechtlicher sowie kinder- und geschlechterspezifischer Fragen berücksichtigen und die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen, anderen zuständigen Organisationen und anderen Teilen der Zivilgesellschaft fördern.

Kommentar zum Protokoll: NGOs und Strafverfolgungsbehörden müssen zusammenarbeiten. Dieser Abschnitt macht deutlich, dass Regierungen den NGOs gestatten müssen, an Fortbildungen zur Strafverfolgung zu partizipieren. Die Erfahrung zeigt, dass der Beitrag von NGOs oft sehr dabei hilft, die Arbeitsweise von BehördenmitarbeiterInnen dahingehend zu ändern, die Rechte von Betroffenen zu schützen und zur Strafverfolgung beizutragen.

3. Ein Vertragsstaat, der Informationen erhält, kommt jedem Ersuchen des die Informationen übermittelnden Vertragsstaats nach, das ihren Gebrauch Einschränkungen unterwirft.

## **Protokoll Artikel 11 Grenzmaßnahmen**

<sup>38</sup> UN-Vorarbeiten „Die Travaux Préparatoires sollen darauf hinweisen, dass die Formulierung ‚Reisedokumente‘ all diejenigen Dokumente bezeichnet, die für die Einreise in oder Ausreise aus einem Land gemäß dessen nationalen Rechts erforderlich sind.“



1. Unbeschadet der internationalen Verpflichtungen betreffend den freien Personenverkehr verstärken die Vertragsstaaten so weit wie möglich die Grenzkontrollen, die zur Verhütung und Aufdeckung des Menschenhandels erforderlich sind.

Kommentar zum Protokoll: Die o.g. „internationalen Verpflichtungen“ sind diejenigen, die allen Personen das Recht garantieren, uneingeschränkt in ihr Land ein- und auszureisen.

2. Jeder Vertragsstaat trifft gesetzgeberische oder andere geeignete Maßnahmen, um so weit wie möglich zu verhindern, dass die von gewerblichen Beförderungsunternehmen betriebenen Transportmittel zur Begehung der in Übereinstimmung mit Artikel 5 umschriebenen Straftaten benutzt werden.<sup>39</sup>

3. Gegebenenfalls und unbeschadet der anwendbaren internationalen Übereinkünfte gehört zu diesen Maßnahmen auch die Verpflichtung gewerblicher Beförderungsunternehmer, einschließlich Transportunternehmer, Besitzer oder Betreiber aller Arten von Transportmitteln, sich dessen zu vergewissern, dass alle Passagiere im Besitz der für die Einreise in den Aufnahmestaat erforderlichen Reisedokumente sind.

4. Jeder Vertragsstaat trifft in Übereinstimmung mit seinem innerstaatlichen Recht die notwendigen Maßnahmen, um im Falle eines Verstoßes gegen die in Absatz 3 festgelegte Verpflichtung Sanktionen vorzusehen.<sup>40</sup>

5. Jeder Vertragsstaat erwägt, Maßnahmen zu treffen, die es in Übereinstimmung mit seinem innerstaatlichen Recht gestatten, Personen, die an der Begehung von in Übereinstimmung mit diesem Protokoll umschriebenen Straftaten beteiligt sind, die Einreise zu verweigern oder ihre Sichtvermerke für ungültig zu erklären.

6. Unbeschadet des Artikels 27 des Übereinkommens erwägen die Vertragsstaaten, die Zusammenarbeit zwischen ihren Grenzkontrollbehörden zu verstärken, indem sie unter anderem direkte Nachrichtenverbindungen einrichten und aufrechterhalten.

## **Protokoll Artikel 12 Sicherheit und Kontrolle von Dokumenten<sup>41</sup>**

<sup>39</sup> UN-Vorarbeiten: „Die Travaux Préparatoires sollen darauf hinweisen, dass Betroffene des Menschenhandels möglicherweise legal in ein Land einreisen, nur um daraufhin ausgebeutet zu werden, während es sich bei der Schleusung von Menschen häufig um illegale Formen der Einwanderung handelt. Dies könnte es Beförderungsunternehmen schwerer machen, in Fällen von Menschenhandel Präventionsmaßnahmen zu ergreifen, als in Fällen von Schleusung. Gesetzgeberische und andere Maßnahmen, die in Übereinstimmung mit dieser Ziffer ergriffen werden, sollen dies beachten.“

<sup>40</sup> UN-Vorarbeiten: „Die Travaux Préparatoires sollen darauf hinweisen, dass unter dieser Ziffer angewandte Maßnahmen und Sanktionen andere internationale Verpflichtungen der betroffenen Vertragsstaaten berücksichtigen sollen. Außerdem soll erwähnt werden, dass dieser Artikel Vertragsstaaten nur dazu verpflichtet, Beförderungsunternehmen feststellen zu lassen, ob ein Passagier im Besitz der notwendigen Papiere ist, nicht aber, darüber zu urteilen oder festzustellen, ob die Papiere gültig und echt sind. Weiter soll erwähnt werden, dass diese Ziffer keine starke Einschränkung des Ermessenspielraums der Vertragsstaaten bedeutet, wenn es darum geht, die Beförderungsunternehmen für die Beförderung von undokumentierten Flüchtlingen zur Verantwortung zu ziehen.“

Jeder Vertragsstaat trifft im Rahmen der verfügbaren Mittel die erforderlichen Maßnahmen,

a) um sicherzustellen, dass die Qualität der von ihm ausgestellten Reise- oder Identitätsdokumente so beschaffen ist, dass sie nicht leicht missbraucht und nicht ohne weiteres gefälscht oder auf rechtswidrige Weise verändert, vervielfältigt oder ausgestellt werden können, und

b) um die Integrität und Sicherheit der Reise- oder Identitätsdokumente zu gewährleisten, die von dem Vertragsstaat oder in seinem Namen ausgestellt wurden, und ihre rechtswidrige Herstellung, Ausstellung und Verwendung zu verhindern.

### **Protokoll Artikel 13 Rechtmäßigkeit und Gültigkeit von Dokumenten**

Auf Ersuchen eines anderen Vertragsstaats überprüft ein Vertragsstaat in Übereinstimmung mit seinem innerstaatlichen Recht innerhalb eines angemessenen Zeitraums die Rechtmäßigkeit und Gültigkeit von Reise- oder Identitätsdokumenten, die tatsächlich oder angeblich in seinem Namen ausgestellt wurden und die mutmaßlich für den Menschenhandel benutzt werden.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> UN-Vorarbeiten: „Die Travaux Préparatoires sollen darauf hinweisen, dass der Begriff ‚Reisedokumente‘ alle Arten von Dokumenten umfasst, die notwendig sind, um in ein Land gemäß nationalem Recht ein- oder auszureisen und dass der Begriff ‚Identitätsdokumente‘ alle Dokumente umfasst, die gemeinhin benutzt werden, um die Identität einer Person in einem Land nach dessen Recht oder dessen Verfahrensweise festzustellen.“

„Die Travaux Préparatoires sollen darauf hinweisen, dass die Formulierung ‚gefälscht oder auf rechtswidrige Weise verändert, vervielfältigt oder ausgestellt‘ so ausgelegt werden soll, dass sie nicht nur die Anfertigung falscher Dokumente, sondern auch die Änderung rechtmäßiger Dokumente und das Ausfüllen gestohlener Blankodokumente einschließt. Sie sollen auch darauf hinweisen, dass beabsichtigt wurde, sowohl Dokumente einzuschließen, die neu erstellt werden als auch bestehende Dokumente, die gültig ausgestellt wurden, dann aber von einem anderen als dem rechtmäßigen Inhaber verwendet werden.“

<sup>42</sup> UN-Vorarbeiten: „Die Travaux Préparatoires sollen darauf hinweisen, dass der Begriff ‚Reisedokumente‘ alle Arten von Dokumenten umfasst, die notwendig sind, um in ein Land gemäß dem nationalen Recht ein- oder auszureisen und dass der Begriff ‚Identitätsdokumente‘ alle Dokumente umfasst, die gemeinhin benutzt werden, um die Identität einer Person in einem Land nach dessen Recht oder dessen Verfahrensweise festzustellen.“

## IV. Schlussbestimmungen

### Protokoll Artikel 14 Vorbehaltsklausel

1. Dieses Protokoll berührt nicht die Rechte, Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten von Staaten und Einzelpersonen nach dem Völkerrecht, namentlich dem humanitären Völkerrecht und dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte und insbesondere, soweit anwendbar, dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und dem darin verankerten Grundsatz der Nichtzurückweisung.<sup>43</sup>

Kommentar zum Protokoll: In dieser Bestimmung wird sichergestellt, dass das Menschenhandelsprotokoll die Verpflichtungen gemäß dem humanitären Völkerrecht und dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte nicht berührt. Alle Bestimmungen des Menschenhandelsprotokolls müssen also in der Auslegung mit den völkerrechtlichen Instrumenten vereinbar sein, wie dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes.

2. Die in diesem Protokoll genannten Maßnahmen sind so auszulegen und anzuwenden, dass Personen nicht auf Grund dessen, dass sie Opfer des Menschenhandels sind, diskriminiert werden. Die Auslegung und Anwendung dieser Maßnahmen muss mit den international anerkannten Grundsätzen der Nichtdiskriminierung im Einklang stehen.

Kommentar zum Protokoll: Abschnitt 14.2 ist für die meisten Fälle ausgezeichnet geeignet. Er stellt die Nichtdiskriminierung von Betroffenen des Menschenhandels aufgrund des Menschenhandels sicher und untersagt auch die Diskriminierung Betroffener aufgrund von Herkunft/Hautfarbe, Religion, Geschlecht, Nationalität usw., die in bestehenden völkerrechtlichen Instrumentarien genannt werden.

Er schließt jedoch nicht alle möglichen Arten der Diskriminierung aus. Die Vertragsstaaten könnten immer noch von Menschenhandel betroffene Personen diskriminieren, die SexarbeiterInnen sind oder waren oder solche, die schwul, lesbisch oder transgender sind. Alle von Menschenhandel betroffenen Personen erleiden die Verletzung ihrer Grundrechte, deshalb sollten die Vertragsstaaten sie alle, ungeachtet anderer Faktoren, gleich behandeln. Leider diskriminieren die Vertragsstaaten weltweit täglich Menschen in der Sexindustrie sowie Schwule, Lesben und Transgender-Menschen.

Nationale Gesetze sollten diese Lücke schließen. Idealerweise würde der erste Satz von Abschnitt 14.2 lauten: „Die in diesem Protokoll genannten Maßnahmen werden so ausgelegt und angewendet, dass niemand aufgrund von Herkunft, Religion, Überzeugung, Alter, Familienstand, Kultur, Sprache, ethnischer Zugehörigkeit, Nationalität, Ge-

<sup>43</sup> UN-Vorarbeiten: „Die Travaux Préparatoires sollen darauf hinweisen, dass das Protokoll den Status von Flüchtlingen nicht abdeckt.“

„Die Travaux Préparatoires sollen darauf hinweisen, dass das Protokoll bestehende Rechte, Verpflichtungen, Verantwortlichkeiten von Vertragsstaaten aus völkerrechtlichen Verträgen, wie den in dieser Ziffer erwähnten, unberührt lässt. Rechte, Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten eines anderen völkerrechtlichen Vertrags werden nicht durch dieses Protokoll, sondern nach Definition des völkerrechtlichen Vertrags bestimmt und danach, ob der Staat zu den Vertragsstaaten zählt. Jeder Staat der Vertragsstaat dieses Protokoll wird, nicht aber Vertragsstaat einer der anderen völkerrechtlichen Verträge ist, auf die sich dieses Protokoll bezieht, unterliegt daher nicht dem Recht, der Verpflichtung oder Verantwortlichkeit jenes völkerrechtlichen Vertrags.“

schlecht (einschließlich schwul, lesbisch, transgender) diskriminiert wird und Personen nicht diskriminiert werden, die von Menschenhandel betroffen sind.

Falls das Gesetz nicht verabschiedet werden kann, wenn es alle Gründe ungesetzmäßiger Diskriminierung benennt, könnte es alternativ einfach heißen: „Die in diesem [Name des nationalen Gesetzes] genannten Maßnahmen sind so auszulegen und anzuwenden, dass Personen nicht diskriminiert werden.“

### **Protokoll Artikel 15 Beilegung von Streitigkeiten**

1. Die Vertragsstaaten bemühen sich, Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung dieses Protokolls durch Verhandlungen beizulegen.
2. Jede Streitigkeit zwischen zwei oder mehr Vertragsstaaten über die Auslegung oder Anwendung dieses Protokolls, die nicht innerhalb einer angemessenen Frist durch Verhandlungen beigelegt werden kann, wird auf Verlangen eines dieser Vertragsstaaten einem Schiedsverfahren unterbreitet. Können sich die Vertragsstaaten binnen sechs Monaten nach dem Zeitpunkt, zu dem das Schiedsverfahren verlangt worden ist, über seine Ausgestaltung nicht einigen, so kann jeder dieser Vertragsstaaten die Streitigkeit dem Internationalen Gerichtshof unterbreiten, indem er einen seinem Statut entsprechenden Antrag stellt.
3. Jeder Vertragsstaat kann bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung dieses Protokolls oder dem Beitritt zu diesem erklären, dass er sich durch Absatz 2 nicht als gebunden betrachtet. Die anderen Vertragsstaaten sind gegenüber einem Vertragsstaat, der einen solchen Vorbehalt angebracht hat, durch Absatz 2 nicht gebunden.
4. Ein Vertragsstaat, der einen Vorbehalt nach Absatz 3 angebracht hat, kann diesen Vorbehalt jederzeit durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen gerichtete Notifikation zurückziehen.

### **Protokoll Artikel 16 Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme, Genehmigung und Beitritt<sup>44</sup>**

1. Dieses Protokoll liegt für alle Staaten vom 12. bis zum 15. Dezember 2000 in Palermo (Italien) und danach bis zum 12. Dezember 2002 am Sitz der Vereinten Nationen in New York zur Unterzeichnung auf.
2. Dieses Protokoll liegt auch für Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration zur Unterzeichnung auf, sofern mindestens ein Mitgliedstaat der betreffenden Organisation dieses Protokoll nach Absatz 1 unterzeichnet hat.
3. Dieses Protokoll bedarf der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung. Die Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunden werden beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt. Eine Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration kann ihre Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde hinterlegen, wenn dies mindestens einer ihrer Mitgliedstaaten getan hat. In dieser Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde erklärt diese Organisation den Umfang ihrer Zuständigkeiten in Bezug auf die durch dieses Protokoll erfassten

<sup>44</sup> UN-Vorarbeiten: „Die Travaux Préparatoires sollen darauf hinweisen, dass solange das Protokoll keine konkreten Bestimmungen oder Vorbehalte formuliert, davon ausgegangen wird, dass die Wiener Konvention zum Vertragsgesetz von 1969 auf Vorbehalte angewandt wird.“

Angelegenheiten. Diese Organisation teilt dem Verwahrer auch jede maßgebliche Änderung des Umfangs ihrer Zuständigkeiten mit.

4. Dieses Protokoll steht jedem Staat und jeder Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration, von der mindestens ein Mitgliedstaat Vertragspartei dieses Protokolls ist, zum Beitritt offen. Die Beitrittsurkunden werden beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt. Bei ihrem Beitritt erklärt eine Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration den Umfang ihrer Zuständigkeiten in Bezug auf die durch dieses Protokoll erfassten Angelegenheiten. Diese Organisation teilt dem Verwahrer auch jede maßgebliche Änderung des Umfangs ihrer Zuständigkeiten mit.

#### **Protokoll Artikel 17 Inkrafttreten**

1. Dieses Protokoll tritt am neunzigsten Tag nach Hinterlegung der vierzigsten Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde in Kraft, jedoch nicht vor Inkrafttreten des Übereinkommens. Für die Zwecke dieses Absatzes zählt eine von einer Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration hinterlegte Urkunde nicht als zusätzliche Urkunde zu den von den Mitgliedstaaten der betreffenden Organisation hinterlegten Urkunden.

Kommentar zum Protokoll: Zum Zeitpunkt des Erscheinens dieses Handbuchs, war das Menschenhandelsprotokoll noch nicht in Kraft. Es tritt in Kraft, sobald es von 40 Vertragsstaaten ratifiziert wurde und das Übereinkommen ebenfalls in Kraft ist.

2. Für jeden Staat und jede Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration, der beziehungsweise die dieses Protokoll nach Hinterlegung der vierzigsten entsprechenden Urkunde ratifiziert, annimmt, genehmigt oder ihm beiträgt, tritt das Protokoll am dreißigsten Tag nach Hinterlegung der entsprechenden Urkunde durch diesen Staat beziehungsweise diese Organisation oder zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Protokolls nach Absatz 1 in Kraft, je nachdem welcher Zeitpunkt der spätere ist.

#### **Übereinkommen Artikel 32 Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens**

1. Hiermit wird eine Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens eingesetzt, um die Vertragsstaaten besser in die Lage zu versetzen, die grenzüberschreitende internationale Kriminalität zu bekämpfen und die Durchführung dieses Übereinkommens zu fördern und zu überprüfen.

Kommentar zum Übereinkommen: Wenn das Menschenhandelsprotokoll einmal in Kraft ist, werden die Länder, die das Übereinkommen ratifizieren, ein Gremium einsetzen, um die Durchführung des Übereinkommens und des Menschenhandelsprotokolls zu kontrollieren. Dieses Gremium wird bei den Vereinten Nationen angesiedelt sein.

2. Die Konferenz der Vertragsstaaten wird vom Generalsekretär der Vereinten Nationen spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten des Übereinkommens einberufen. Die Konferenz der Vertragsstaaten gibt sich eine Verfahrensordnung und beschließt Regeln für die in den Absätzen 3 und 4 beschriebenen Tätigkeiten (einschließlich Regeln für die Erstattung der bei der Durchführung dieser Tätigkeiten entstandenen Aufwendungen).

Kommentar zum Übereinkommen: Das Kontrollgremium wird zum ersten Mal spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten des Übereinkommens tagen. Wenn das Menschenhandelsprotokoll dann ebenfalls in Kraft ist, wird die Konferenz auch dessen Durchführung kontrollieren.

3. Der Konferenz der Vertragsstaaten vereinbart Mechanismen zur Erreichung der in Absatz 1 genannten Ziele, namentlich

- a) die Erleichterung der von den Vertragsstaaten nach den Artikeln 29, 30 und 31 unternommenen Tätigkeiten, einschließlich durch Aufrufe zur Leistung freiwilliger Beiträge;
- b) die Erleichterung des Informationsaustauschs zwischen den Vertragsstaaten über Muster und Tendenzen der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität und über erfolgreiche Verfahrensweisen zu ihrer Bekämpfung;
- c) die Zusammenarbeit mit den zuständigen internationalen und regionalen Organisationen sowie nichtstaatlichen Organisationen;
- d) die regelmäßige Überprüfung der Durchführung des Übereinkommens;
- e) die Vorlage von Empfehlungen zur Verbesserung des Übereinkommens.

4. Für den Zweck des Absatzes 3 Buchstaben d und e verschafft sich die Konferenz der Vertragsstaaten die erforderliche Kenntnis über die von den Vertragsstaaten zur Durchführung dieses Übereinkommens ergriffenen Maßnahmen und die dabei angetroffenen Schwierigkeiten durch die von den Vertragsstaaten bereitgestellten Informationen und durch etwaige zusätzliche Überprüfungsmechanismen, die von der Konferenz der Vertragsstaaten eingerichtet werden können.

Kommentar zum Übereinkommen: Die Vertragsstaaten werden der Konferenz über ihre Schritte zur Umsetzung des Übereinkommens und des Menschenhandelsprotokolls berichten. NGOs sollten ebenfalls Informationen beisteuern können, da dieser Artikel die von der Konferenz zu nutzenden Informationsquellen nicht einschränkt. So könnten NGOs „Schattenberichte“ (inoffizielle Berichte) zu den Fortschritten ihrer Regierungen bei der Durchführung des Menschenhandelsprotokolls vorlegen wollen, namentlich zu der Kooperation mit den NGOs. Das Übereinkommen enthält keine Äußerungen zum Umgang mit „Parallelberichten“; Sie sind jedoch ein übliches Mittel, mit dem sich die Zivilgesellschaft bei der UN eine Stimme verschafft.

5. Jeder Vertragsstaat übermittelt der Konferenz der Vertragsstaaten Informationen über seine Programme, Pläne und Verfahrensweisen sowie über Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen zur Durchführung des Übereinkommens, soweit dies von der Konferenz der Vertragsstaaten verlangt wird.

### **Protokoll Artikel 18 Änderungen**

1. Nach Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Protokolls kann ein Vertragsstaat des Protokolls eine Änderung vorschlagen und sie beim Generalsekretär der Vereinten Nationen einreichen; dieser leitet die vorgeschlagene Änderung den Vertragsstaaten und der Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens zu, damit diese den Vorschlag prüfen und darüber beschließen können. Die Vertragsstaaten dieses Protokolls, die in der Konferenz der Vertrags-

staaten zusammentreten, bemühen sich nach Kräften um eine Einigung durch Konsens über jede Änderung. Sind alle Bemühungen um einen Konsens erschöpft und wird keine Einigung erzielt, so ist als letztes Mittel eine Zweidrittelmehrheit der auf der Sitzung der Konferenz der Vertragsstaaten anwesenden und abstimmenden Vertragsstaaten dieses Protokolls erforderlich, damit die Änderung beschlossen wird.

2. Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration üben in Angelegenheiten ihrer Zuständigkeit ihr Stimmrecht nach diesem Artikel mit der Anzahl von Stimmen aus, die der Anzahl ihrer Mitgliedstaaten entspricht, die Vertragsstaaten dieses Protokolls sind. Diese Organisationen üben ihr Stimmrecht nicht aus, wenn ihre Mitgliedstaaten ihr Stimmrecht ausüben, und umgekehrt.

3. Eine nach Absatz 1 angenommene Änderung bedarf der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung durch die Vertragsstaaten.

4. Eine nach Absatz 1 angenommene Änderung tritt für einen Vertragsstaat neunzig Tage nach Hinterlegung einer Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde für die Änderung beim Generalsekretär der Vereinten Nationen in Kraft.

5. Tritt eine Änderung in Kraft, so ist sie für diejenigen Vertragsstaaten, die ihre Zustimmung ausgedrückt haben, durch sie gebunden zu sein, bindend. Die anderen Vertragsstaaten sind weiter durch dieses Protokoll und alle früher von ihnen ratifizierten, angenommenen oder genehmigten Änderungen gebunden.

#### **Protokoll Artikel 19 Kündigung**

1. Ein Vertragsstaat kann dieses Protokoll durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen gerichtete schriftliche Notifikation kündigen. Die Kündigung wird ein Jahr nach Eingang der Notifikation beim Generalsekretär wirksam.

2. Eine Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration hört auf, Vertragspartei dieses Protokolls zu sein, wenn alle ihre Mitgliedstaaten es gekündigt haben.

#### **Protokoll Artikel 20 Verwahrer und Sprachen**

1. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen wird zum Verwahrer dieses Protokolls bestimmt.

2. Die Urschrift dieses Protokolls, dessen arabischer, chinesischer, englischer, französischer, russischer und spanischer Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, wird beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt.

ZU URKUND DESSEN haben die unterzeichneten, von ihren Regierungen hierzu gehörig befugten Bevollmächtigten dieses Protokoll unterschrieben.