

Claudio Formisano/Valiant Richey

## Von der Politik zur Praxis – die Bekämpfung des Menschenhandels bei großen Migrations- und Flüchtlingsbewegungen

### Einführung

B. war ein nigerianisches Mädchen, gerade einmal knapp über 18 Jahre alt, als wir sie in einer Unterkunft einer süditalienischen NGO trafen, die Opfern von Menschenhandel Hilfe und gesellschaftliche Wiedereingliederung anbietet. Sie war unter dem falschen Versprechen, Arbeit zu finden, nach Italien gebracht worden. Die Menschenhändler versprachen ihr ein besseres Leben – die Wirklichkeit war ein Albtraum sexueller Ausbeutung.

B. ist nicht die einzige. Es ist traurige Realität, dass immer mehr Migrantinnen und Migranten, nachdem sie eine gefährliche und oft lebensbedrohliche Reise überlebt haben, aus den Asyl- und Aufnahmezentren einfach verschwinden und in die Hände von Menschenhändlern geraten, die versuchen, sie für verschiedene Zwecke auszubeuten, z.B. sexuelle Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Scheinehen. Eine Studie der Internationalen Organisation für Migration (IOM) kam zu dem Schluss, dass mehr als 80 Prozent der nigerianischen Frauen, die mit dem Boot nach Italien kommen, in ganz Europa in die Prostitution verschleppt werden.<sup>1</sup> Salvatore Vella, stellvertretender Generalstaatsanwalt in Agrigent (Sizilien), beklagte, dass viele Asyl- und Aufnahmezentren in Wirklichkeit als „eine Art Warenlager [dienen], in dem Mädchen vorübergehend gelagert werden [...], bevor sie von der Mafia abgeholt werden“.<sup>2</sup>

Seit Beginn des Anstiegs der Migranten- und Flüchtlingsströme im Jahr 2015 innerhalb und außerhalb der OSZE-Region hat sich das Büro der OSZE-Sonderbeauftragten und -Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels (*Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings*, OSR/CTHB) auf die große Gefahr des Menschenhandels bei gemischten Migrantenströmen konzentriert. Auf der Grundlage seiner umfassenden Methodik investierte das OSR/CTHB in Forschung, Politik und wegweisende Programme zum Aufbau von Kapazitäten, um nationalen Behörden dabei zu helfen, den Menschenhandel mit Asylsuchenden und Migranten in der OSZE-Region besser zu erkennen und zu bekämpfen.

---

1 Vgl. IOM, UN Migration, UN Migration Agency Issues Report on Arrivals of Sexually Exploited Migrants, Chiefly from Nigeria, 21. Juli 2017, unter: <https://www.iom.int/news/un-migration-agency-issues-report-arrivals-sexually-exploited-migrants-chiefly-nigeria>.

2 Trafficking of Nigerian women into prostitution in Europe „at crisis level“, The Guardian, 8. August 2016 (korrigiert am 9. August 2016), unter: <https://www.theguardian.com/global-development/2016/aug/08/trafficking-of-nigerian-women-into-prostitution-in-europe-at-crisis-level> (eigene Übersetzung).

## Hintergrund

Es gibt eine international verbindliche Definition von Menschenhandel, die in unterschiedlichem Maße weitgehend in nationales Recht umgesetzt wurde. Gemäß dem Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, das das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Protokoll gegen den Menschenhandel) ergänzt,

„bezeichnet der Ausdruck ‚Menschenhandel‘ die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen.“<sup>3</sup>

Drei Merkmale werden somit als wesentlich für den Straftatbestand des Menschenhandels angesehen: (a) ein Vorgang oder eine Handlung (Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen); (b) ein bestimmtes „Mittel“, durch das diese Handlung ermöglicht wird (Androhung oder Anwendung von Gewalt oder andere Formen der Nötigung, Entführung, Betrug, Täuschung, Machtmissbrauch, Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat); (c) ein bestimmter „Zweck“ der Ausbeutung, egal welcher Art (z.B. sexuelle Ausbeutung, Zwangsarbeit oder erzwungenes Betteln). Wenn es sich bei dem Opfer um ein Kind handelt, ist das Element des „Mittels“ nicht erforderlich; daraus folgt, dass jede Handlung zum Zweck einer Ausbeutung ausreicht, um Kinderhandel als Straftatbestand zu qualifizieren.

Der Menschenhandel in und außerhalb der OSZE-Region nimmt infolge von Krisensituationen wie großen Konflikten, Vertreibung oder humanitären Notlagen zu. Menschenhändler, von grenzüberschreitenden Syndikaten der organisierten Kriminalität bis hin zu einer ganzen Bandbreite an Mittelsmännern und Einzeltätern, profitieren davon, dass die Betroffenen keine wirtschaftlichen Alternativen haben, unter Armut leiden und kaum Zugang zu Bildung

---

3 Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Kriminalität, Artikel 3a), in: BGBl. III. Ausgegeben am 29. Dezember 2005, Nr. 220, S. 3, unter: <https://www.un.org/depts/german/uebereinkommen/ar55025anlage2-oebgbl.pdf>.

und Gesundheitsversorgung haben. Obwohl Ausbeutung entlang der Migrationsrouten auch in anderen Formen und Kontexten stattfinden kann, werden Menschen, die sich auf der Flucht befinden, aufgrund ihrer erhöhten Verwundbarkeit eher Opfer einer Ausbeutung im Kontext des Menschenhandels.

*Von der Forschung zur praktischen Hilfe: Ziele, Instrumente und Methoden*

Das OSR/CTHB wurde 2006 mit Beschluss Nr. 03/06 des OSZE-Ministerrats ins Leben gerufen. Mit der Einsetzung eines/r OSZE-Sonderbeauftragten verliehen die 57 OSZE-Teilnehmerstaaten der Organisation eine starke Stimme, um die Agenda zur Bekämpfung des Menschenhandels auf regionaler und internationaler Ebene voranzubringen. Als Teil des OSZE-Sekretariats decken die Aktivitäten des OSR/CTHB das gesamte Spektrum der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels ab, darunter auch Programme zur Verbesserung von Schutz- und Präventionsmechanismen für Opfer, zur Strafverfolgung der Täter sowie zum Aufbau von Partnerschaften zwischen den relevanten Akteuren.

Die Aktivitäten des OSR/CTHB wurden als Reaktion auf den Menschenhandel im Zusammenhang mit Migration als Teil einer umfassenderen Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels konzipiert. Da die Art und Weise, *wie* das Büro arbeitet, die Grundlage für das ist, *was* das Büro tut, ist es wichtig, zunächst die Arbeitsweise des Büros im Allgemeinen darzustellen, bevor sein Engagement im Bereich Migration im Besonderen erörtert wird. In seiner fast 15-jährigen Existenz hat das OSR/CTHB erfolgreich eine kohärente Methodik für seine Arbeit entwickelt. Eine fundierte Arbeitsmethodik stellt sicher, dass die Aktivitäten nicht im luftleeren Raum durchgeführt werden, ohne sie auf ihre Wirkung und ihre Relevanz zu prüfen. Die gilt insbesondere dann, wenn es um die Komplexität des Menschenhandels geht.

Auf der obersten Ebene hilft das OSR/CTHB den Teilnehmerstaaten bei der Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen im Kampf gegen den Menschenhandel, insbesondere jener, die im OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels enthalten sind.<sup>4</sup> Im Einzelnen verfolgt das OSR/CTHB drei Hauptziele:

---

4 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 557 über den Aktionsplan der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels, PC.DEC/557, 24. Juli 2003, unter: <https://www.osce.org/actionplan>; gebilligt vom Ministerrat mit Beschluss Nr. 2/03, Bekämpfung des Menschenhandels, MC.DEC/2/03, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elfte Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, Maastricht, 2. Dezember 2003, S. 37-64, unter: <https://www.osce.org/mc/40533>.

- *Aufklärung der Öffentlichkeit* über und Förderung der politischen Aufmerksamkeit für die Bekämpfung des Menschenhandels in all seinen Formen, u.a. durch die Repräsentation der OSZE auf höchster politischer und diplomatischer Ebene;
- *Sicherstellung der Koordination der gesamten Arbeit der OSZE* bei der Bekämpfung des Menschenhandels in allen drei Dimensionen der OSZE, den bestehenden OSZE-Strukturen und den OSZE-Feldoperationen sowie gegenüber externen Partnern;
- *Ermittlung und Förderung vielversprechender Praktiken* bei der Bekämpfung des Verbrechens, um sie länder- und regionenübergreifend zugänglich und umsetzbar zu machen

Zur Verwirklichung dieser Ziele stehen dem OSR/CTHB verschiedene Instrumente zur Verfügung:

- *der Dialog auf hoher Ebene mit Regierungschefs und nationalen Behörden*, der u.a. im Rahmen von Länderbesuchen, deren Hauptziel es ist, sich über bewährte Praktiken und Möglichkeiten für die Teilnehmerstaaten zu informieren, sowie im Rahmen eines regelmäßigen Austauschs von Expertenwissen mit nationalen Koordinatoren und Berichterstattern über Menschenhandel im OSZE-Gebiet und darüber hinaus, geführt wird;
- *gezielte Forschung über sich abzeichnende Muster des Menschenhandels*, um eine fundierte politische Beratung zu gewährleisten (Menschenhandel ist ein Verbrechen, das sich ständig weiterentwickelt und durch verschiedene Formen der Ausbeutung gekennzeichnet ist, und Menschenhändler entwickeln unterschiedliche Vorgehensweisen, die im Laufe der Zeit immer ausgefeilter werden);
- *Workshops, Schulungen und regionale Veranstaltungen* mit dem zweifachen Ziel, einerseits bei runden Tischen und Seminaren (u.a. mit Angehörigen von Strafverfolgungsorganen, die auf die Bekämpfung von Menschenhandel und Cyberkriminalität spezialisiert sind, sowie mit NGOs und Vertretern des Privatsektors) Expertenwissen einzuholen und andererseits den Einsatz neuer Instrumente zu fördern und sie vor Ort zu erproben;
- *die Allianz gegen den Menschenhandel*<sup>5</sup> und ihre Expertentreffen als multidisziplinäres Forum für den Austausch und für Beratungen zwischen Experten und Regierungen, dem Privatsektor, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft sowie die Mitgliedschaft des OSR/CTHB in der Interinstitutionellen Koordinierungsgruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels (*United Nations Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons*, ICAT) der Vereinten Nationen, einem von den Ver-

---

5 Für weitere Informationen hierzu siehe: OSCE, Alliance against Trafficking in Persons, unter: <https://www.osce.org/secretariat/107221>.

einten Nationen beauftragten politischen Forum zur Stärkung der Kooperation bei der Bekämpfung des Menschenhandels innerhalb der internationalen Gemeinschaft.

Diese Ziele und Instrumente stehen im Mittelpunkt der Methodik des OSR/CTHB: Sobald ein konkretes Problem identifiziert ist – beispielsweise eine Technologie, die sowohl ein Nachteil als auch ein Vorteil im Kampf gegen den Menschenhandel generell oder den Menschenhandel zum Zweck der erzwungenen Verübung von Straftaten sein kann –, verlagert sich der Ansatz des OSR/CTHB von der Forschung auf technische Hilfestellung, oder, mit anderen Worten, er geht von der Politik zur Praxis über. Zunächst befasst sich das OSR/CTHB mit der Erforschung und Analyse neuer Trends im Menschenhandel auf nationaler und regionaler Ebene, um dann in einem zweiten Schritt fundierte strategische Empfehlungen und Leitlinien zur Bekämpfung dieser Trends zu entwickeln. Schließlich unterstützt es die Vermittlung dieser Informationen vor Ort mit einer Vielzahl von Maßnahmen – von technischer Hilfestellung bis zum Kapazitätsaufbau –, damit diese Informationen in die Praxis umgesetzt werden können.

Entsprechend seiner partnerschaftsorientierten und zielgerichteten Ausrichtung fördert das OSR/CTHB integrative und mehrgleisige Maßnahmen zur Bekämpfung bestehender und neu auftretender Formen des Menschenhandels. Das Ziel ist letztendlich, nachhaltige, auf Menschenrechtsprinzipien beruhende Konzepte zur Bekämpfung des Menschenhandels zu entwickeln, die adäquat und effektiv umgesetzt werden können.

Bei der Reaktion auf die ungewöhnlich großen Migranten- und Flüchtlingsbewegungen, die 2015 einsetzten, konnte das Instrumentarium des OSR/CTHB einmal mehr seine Relevanz bei der Erarbeitung sinnvoller Antworten auf die mit dem Menschenhandel verbundenen Risiken unter Beweis stellen.

#### *Menschenhandel im Kontext von Migration*

Im Jahr 2015 bezifferte Frontex, die für die Außengrenzen zuständige Agentur der Europäischen Union, die Zahl illegaler Grenzübertritte auf mehr als 1,8 Millionen, die mit schätzungsweise einer Million Personen in Zusammenhang gebracht wurden – nach Angaben des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (*United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR) mehr als 4,5-mal so viele Ankünfte wie 2014. Diese Zahl entspricht – zur Veranschaulichung – der Gesamtbevölkerung von Wien. Obwohl die Migrationszahlen in Europa nach dem Höhepunkt der in den folgenden zwei Jahren registrierten Ankünfte drastisch zurückgegangen sind, verzeichnete das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) zwischen 2015 und 2017 immer

noch über drei Millionen erstmalige Asylbewerber, allein 649.855 davon im Jahr 2017.<sup>6</sup>

Menschenhandel überschneidet sich oft mit Migration. Auch wenn die Straftat als solche innerstaatlich, d.h. innerhalb der Grenzen eines Landes, verübt werden kann, handelt es sich bei fast der Hälfte aller dokumentierten Opfer von Menschenhandel um ausländische Migrantinnen und Migranten, die überwiegend in Prostitution und Zwangsarbeit landen. Die Ursachen für das Überschreiten einer Grenze können das Fehlen sinnvoller sozioökonomischer Alternativen oder vernünftiger Überlebensebenen oder auch eine aus einer humanitären Krisen entstandene Notlage sein. Viele Menschen sind gezwungen – oder in täuschender Absicht dazu verleitet worden – sich auf eine Reise zu begeben, die in die Ausbeutung führt. Andere werden vielleicht unterwegs aufgrund ihrer besonderen Verwundbarkeit ausgebeutet und ihrer grundlegenden Schutzmechanismen und Rechte beraubt (wie im Fall der Migranten, die sich in jüngster Vergangenheit auf dem Weg nach Libyen befanden oder das Land durchquerten). In anderen Fällen sind von Asylsuchenden bevölkerte Flüchtlingslager in den Registrierungsländern häufige Stätten, in der Menschenhändler ihre Opfer finden.<sup>7</sup>

Frauen, Kinder und junge Erwachsene sind besonders gefährdet, dazu gezwungen zu werden, den Forderungen derjenigen Folge zu leisten, die ihnen einen sicheren Weg in ein besseres Leben versprechen. Das Europäische Zentrum für Migrantenschmuggel (*European Migrant Smuggling Centre*, EMSC) schätzte im Januar 2016, dass mehr als 10.000 Migrantenkinder vermisst werden. Laut Věra Jourová, EU-Kommissarin für Justiz, Verbraucherschutz und Gleichstellung, besteht für diese Kinder ein hohes Risiko, dass sie von kriminellen Banden verschleppt und ausgebeutet werden. Bei der 17. Konferenz der Allianz gegen den Menschenhandel im Jahr 2017 betonten die Redner, dass die Krisen innerhalb und außerhalb der OSZE-Region das Risiko, Opfer von Menschenhandel zu werden, dramatisch erhöhen, wobei viele Kinder „weiche Ziele“ für kriminelle Netzwerke und einzelne Menschenhändler darstellen. Auf dem Zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension am 28. und 29. Mai 2018 in Wien zum Thema „Kinderhandel – von der Verhütung zum Schutz“ betonten Experten erneut die Notwendigkeit, den Schutz aller unbegleiteten Minderjährigen durch schnelle Identifizierung und sofortige Hilfe zu gewährleisten und dabei ihre spezifischen Bedürfnisse und das Wohl des Kindes zu berücksichtigen. Diese Empfehlungen wurden bei der Verabschiedung von OSZE-Ministerratsbeschluss Nr. 6/2018 in Mailand hervorgehoben. In dem Beschluss weisen die OSZE-Teilnehmerstaaten mit großer Sorge auf die

---

6 Vgl. Asylum in the EU Member States, 650,000 first-time asylum seekers registered in 2017, eurostat newsrelease 47/2018, 20. März 2018, unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8754388/3-20032018-AP-EN.pdf/50c2b5a5-3e6a-4732-82d0-1caf244549e3>.

7 Vgl. Siddharth Kara, *Modern Slavery. A Global Perspective*, New York 2017, S. 30-31.

in den letzten Jahren große Zahl unbegleiteter Kinder hin, die durch Menschenhandel besonders gefährdet sind.<sup>8</sup>

In Krisenzeiten tauchen allzu oft Geschäftemacher auf, die versuchen, aus dem Elend und der Schutzlosigkeit anderer Menschen Profit zu schlagen. Menschen, die völlig schutz- und chancenlos sind, sind eine leichte Beute für Menschenhändler, die sie mit Hilfe von Drohungen und Täuschungen aus Profitgier in ihre Gewalt bringen. Durch die Verschärfung der Einwanderungspolitik sind die Migrationsrouten nun oft länger, teurer und noch lebensbedrohlicher geworden. Zudem haben die Einschränkungen der Möglichkeiten einer legalen Migration ungewollt Menschenschmugglern und Menschenhändlern in die Hände gespielt.<sup>9</sup>

Der Menschenhandel im Zusammenhang mit Migrationsbewegungen ist so weit verbreitet, dass die Begriffe *Menschenschmuggel* und *Menschenhandel* mittlerweile für viele austauschbar geworden sind. Jedoch handelt es sich dabei nach wie vor um zwei verschiedene Straftaten, wie von internationalen Organisationen und Praktikern in diesem Bereich wiederholt betont wurde. Menschenschmuggel bedeutet zumindest im Prinzip, dass „eine internationale Grenze von einer Person überquert wird, die aus freien Stücken einen Schmuggler dafür bezahlt, dass er ihr die Einreise in einen Staat ermöglicht“.<sup>10</sup> Menschenhandel hingegen beinhaltet laut Artikel 3 des VN-Protokolls stets eine Form von Nötigung durch physischen oder psychischen Zwang, der zum Zwecke der Ausbeutung des Opfers ausgeübt wird. Im Gegensatz zum Menschenschmuggel kann Menschenhandel also durchaus auch innerhalb der Grenzen eines Landes stattfinden.<sup>11</sup>

Obwohl in der Theorie die Beziehung zwischen dem Schmuggler und dem Migranten in dem Moment endet, in dem die Person ein anderes Land betreten hat, gibt es zahlreiche Belege dafür, dass Schmuggler illegale Migranten nach der Ankunft ausbeuten, indem sie sie bedrohen und zusätzliche Gebühren fordern. Menschenhandel ist daher oft eine direkte Konsequenz des Menschenschmuggels in gemischten Migrationsströmen.

Auch Asyl kann mit Menschenhandel verbunden sein. Zwar sind nicht alle Opfer von Menschenhandel Flüchtlinge, doch je nach den Umständen können einige Opfer von Menschenhandel zur Erlangung des Flüchtlingsstatus gemäß der Flüchtlingskonvention von 1951 oder regionalen Flüchtlingsabkommen berechtigt sein. Artikel 1A(2) der Konvention definiert „Flüchtling“ als eine

---

8 Beschluss Nr. 6/18, Verstärkung der Bemühungen zur Verhütung und Bekämpfung des Kinderhandels, auch des Handels mit unbegleiteten Minderjährigen, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Fünfundzwanzigstes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2018, Mailand, 7. Dezember 2018, S. 37-40, unter: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/d/445018.pdf>.

9 Vgl. Madina Jarbussynova, Migration und Menschenhandel: Untrennbar miteinander verbunden, in: Sicherheitsgemeinschaft 3/2016, 1. Dezember 2016, unter: <https://www.osce.org/de/magazine/315241>.

10 Ebenda.

11 Vgl. ebenda; siehe ebenso Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, Artikel 3a), a.a.O. (Anm. 3).

Person, die „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will“.<sup>12</sup> Die UNHCR-Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 7, die als eine Anleitung für die Anwendung von Artikel 1A(2) auf Opfer oder potenzielle Opfer des Menschenhandels gedacht sind, legen fest, wann die Flüchtlingsdefinition der Konvention von 1951 auf Opfer von Menschenhandel und auf Personen, die von Menschenhandel bedroht sind, Anwendung findet. Gemäß den Richtlinien sind Opfer von Menschenhandel oder Personen, die befürchten, Opfer von Menschenhandel zu werden, dann Flüchtlinge, wenn alle Merkmale der Flüchtlingsdefinition in Artikel 1A(2) des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge erfüllt sind, d.h. wenn sie „eine begründete Furcht vor Verfolgung“ in ihrem Herkunftsland haben, in dem der Staat nicht in der Lage oder willens ist, sie zu schützen.<sup>13</sup>

In einigen Fällen kann es vorkommen, dass Einwanderungsbehörden oder Gerichte Opfer von Menschenhandel nicht als schutzberechtigte Flüchtlinge oder als Personen mit Anspruch auf einen subsidiären oder ergänzenden Schutzstatus erkennen. Um sicherzustellen, dass Opfern von Menschenhandel der internationale Schutz als Flüchtling, den sie benötigen, auch gewährt wird, betonen internationale in diesem Bereich tätige Praktiker nachdrücklich, dass Asylbehörden in der Lage sein müssen, den Zusammenhang zwischen Menschenhandel und der Notwendigkeit des Flüchtlingsschutzes zu erkennen. Diese Form des gesetzlichen Schutzes trägt dazu bei, die Anfälligkeit von Menschen gegenüber dem Menschenhandel an ihrem neuen Aufenthaltsort zu reduzieren. Staaten tragen somit auch die Verantwortung dafür, Flüchtlinge und Asylsuchende in ihrem Hoheitsgebiet davor zu schützen, Opfer von Menschenhandel zu werden.<sup>14</sup>

Wie wir gesehen haben, verschwimmen die im Völkerrecht definierten Kategorien bisweilen angesichts der Komplexität heutiger Migration. Wie jedoch in zahlreichen Debatten immer wieder hervorgehoben wurde, ist die Art und

---

12 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, Artikel 1A(2), in: UNHCR, Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (In Kraft getreten am 22. April 1954), Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 (In Kraft getreten am 4. Oktober 1967), S. 4-39, hier: S. 6, unter: [https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/03/GFK\\_Pocket\\_2015\\_RZ\\_final\\_ansicht.pdf](https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/03/GFK_Pocket_2015_RZ_final_ansicht.pdf).

13 Vgl. UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz: Anwendung des Artikels 1A(2) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge auf die Opfer von Menschenhandel und entsprechend gefährdete Personen, HCR/GIP/06/07, 7. April 2006, Punkt 6, S. 3-4, und Punkt 13, S. 6., unter: <https://www.refworld.org/docid/47fdafad.html>.

14 Zu weiteren Informationen zum Zusammenhang zwischen Menschenhandel und Flüchtlingen, siehe Trafficking in Persons and Refugee Status, in: ICAT, issue brief no. 3, September 2017, unter: <http://icat.network/sites/default/files/publications/documents/ICAT-IB-03-V.2.pdf>.

Weise, wie Menschen in Bewegung kategorisiert und wie diese Kategorien angewandt werden, von entscheidender Bedeutung, da sie zu sehr unterschiedlichen Reaktionen führen kann – von der Abschiebung bis hin zum Anspruch auf internationalen Schutz, Hilfeleistungen und Reintegrationsmaßnahmen.<sup>15</sup> Vor diesem Hintergrund hat die OSZE die komplexen Phänomene des Menschenhandels sowie der großen Bewegungen von Migranten und Flüchtlingen untersucht. Nur wenn der Zusammenhang zwischen ihnen erkannt, verstanden und analysiert wird, können staatliche und nichtstaatliche Akteure besser auf sie reagieren. Seit Beginn der Migrationskrise hat das OSR/CTHB die Bemühungen der OSZE in diese Richtung geleitet.

#### *Das Migrationsprogramm des OSR/CTHB*

Effektive Antworten beginnen mit gründlicher Forschung. Entsprechend dem weiter oben dargestellten methodischen Vorgehen führte das OSR/CTHB Erkundungsbesuche in den Ländern durch, die von 2015 bis 2017 am stärksten von großen Migranten- und Flüchtlingsbewegungen betroffen waren. Im Zuge der Bedarfsanalyse besuchte das Büro Aufnahme-, Identifizierungs- und Transitzentren im Mittelmeerraum, in der Türkei, Italien und Griechenland, sowie entlang der sogenannten Balkanroute durch Serbien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Bulgarien. Im Sommer 2017 führten Experten in ausgewählten Einrichtungen für die Erstidentifizierung und Erstaufnahme in Südsizilien, Lampedusa, Pozzallo, Regusa und Catania, eine ausführliche Bedarfsanalyse durch.

Die Beobachtung der Situation vor Ort in der gesamten OSZE-Region war von unschätzbarem Wert, allein weil sie das schiefe Ausmaß der Herausforderungen vor Augen führte, vor denen die örtlichen Behörden bei der Versorgung großer Ströme von Menschen in Not mit Nahrung, Schutz und Unterkunft standen. In Flüchtlingslagern in Gaziantep (Türkei), auf der Insel Lesbos (Griechenland) sowie in anderen Orten arbeiten Ersthelfer unter oft schwierigen Umständen, um Migranten und Asylsuchenden zu helfen und ihnen Schutz zu bieten. Ebenso wurden durch den Kontakt mit engagierten Ersthelfern, von deren gewissenhafter Arbeit vor Ort oft gar nicht berichtet wird, vorbildliche Praktiken gesammelt.

Derartige Informationsbesuche ermöglichten es der OSZE außerdem, sich aus erster Hand von den Fortschritten der Behörden bei der Identifizierung potenzieller Opfer unter den gemischten Migranten- und Flüchtlingsströmen zu überzeugen. Die Ergebnisse bestätigten, dass auf lokaler Ebene zwar erhebliche Anstrengungen unternommen werden und exzellente Praktiken vorhanden sind, jedoch noch Potenzial besteht, die Kapazitäten der an vorderster Front

---

15 Vgl. Claus K. Meyer/Sebastian Boll, Editorial: Categorising Migrants: Standards, complexities, and politics, anti-trafficking review 11/2018, S. 1–14, S. 2, unter: <https://www.antitraffickingreview.org/index.php/atrjournal/issue/view/19>.

arbeitenden Einsatzkräfte zu erhöhen, um bei der Überprüfung solcher Ströme Opfer von Menschenhandel sofort identifizieren zu können. Diese Erkenntnisse bildeten die Grundlage für den im Januar 2018 veröffentlichten Bericht des OSR/CTHB über die Arbeit und die Rolle der Einrichtungen zur Erstidentifizierung und Erstaufnahme bei der Identifizierung von Opfern des Menschenhandels.<sup>16</sup> Das OSR/CTHB untersuchte sämtliche Etappen des typischen Weges eines Migranten vom Aufbruch bis zur endgültigen Feststellung seines Status, da es oftmals gerade während dieser kritischen Phasen möglich ist, Opfer zu identifizieren und angemessen weiterzuleiten, damit ihnen geholfen wird.

Der Bericht stellt zunächst fest, dass eine aufeinander abgestimmte, mehrere Behörden umfassende Struktur erforderlich ist, um den Bedürfnisse der Opfer von Menschenhandel gerecht zu werden und das Risiko für potenzielle Opfer von Menschenhandel unter den Migranten, ungeachtet ihres Status oder ihrer Ansprüche, zu verringern. Wird dieser Ansatz nicht umgesetzt, besteht die Gefahr, dass die Vulnerabilität eines großen Teils von Menschen vernachlässigt wird, die dadurch Menschenhändlern in die Hände fallen könnten. Wenn es nicht gelingt, potenzielle Opfer von Menschenhandel zu identifizieren und zu schützen, können kriminelle Aktivitäten blühen und gedeihen.

Der Schlüssel ist ein besseres Screening an den Einreisepunkten. Aufgrund der Scheu der Opfer, sich zu erkennen zu geben, muss die Identifizierung proaktiv und nicht reaktiv erfolgen. Ausreichend Zeit sowie geeignete Instrumente sind von wesentlicher Bedeutung, wenn es darum geht, Gefährdungen und besondere Bedürfnisse zu erkennen, vor allem bei Personen, die versuchen, unsichtbar zu bleiben oder nicht erfasst zu werden. Zurzeit werden solche Gefährdungen nicht ausreichend erkannt, entweder aus Zeitmangel oder weil die geeigneten Instrumente nicht vorhanden oder nicht aufeinander abgestimmt sind oder in manchen Fällen schlicht nicht eingesetzt werden. Darüber hinaus sollte das Mandat aller an den Identifizierungs- und Registrierungsverfahren beteiligten Stellen einen starken Akzent auf die Gefahr des Menschenhandels in allen Phasen des Verfahrens legen.

Der Bericht plädiert dafür, einen solchen inklusiven Mechanismus sowohl auf zentraler als auch auf lokaler Ebene durch formale Protokolle und Richtlinien zu regulieren. Dabei sollten allen in den Aufnahmeeinrichtungen tätigen Personen, darunter medizinisches Personal, Sozialarbeiter sowie Angehörige der Strafverfolgungsbehörden, klare Rollen zugewiesen werden, wobei den lokalen Behörden eine übergeordnete Koordinierungsaufsicht übertragen werden sollte. Die bereichsübergreifende Zusammenarbeit zwischen Staatsanwalt-

---

16 OSCE, Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, *From Reception to Recognition: Identifying and Protecting Human Trafficking Victims in Mixed Migration Flows. A Focus on First Identification and Reception Facilities for Refugees and Migrants in the OSCE Region*, Wien 2017, unter: <https://www.osce.org/secretariat/367061>.

schaften, Einwanderungsbehörden und auf die Bekämpfung des Menschenhandels spezialisierten NGOs sollte gesetzlich formalisiert und damit zur Norm werden.

Zur Entwicklung einer solchen institutionenübergreifenden Kooperation begann das OSR/CTHB zunächst mit der Ausarbeitung politischer Strategien und ist zurzeit damit befasst, Leitlinien für die an vorderster Front Arbeitenden auszuarbeiten, mit denen ihnen geholfen werden soll, Hindernisse bei der Identifizierung und beim Schutz von Menschenhandelsopfern zu überwinden. Aufeinander abgestimmte und standardisierte Verfahren können die effektive und institutionenübergreifende Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels mit Migranten bereits in den frühen Phasen der ersten Identifizierung und Aufnahme von Migranten entscheidend erleichtern. Hervorragende Praktiken existieren bereits, doch sind sie allzu oft auf einen bestimmten Ort oder eine einzelne Region beschränkt. Diese Praktiken sind in den OSZE-Leitlinien erfasst, damit sie aufgewertet und umfassender angewendet werden. In Zukunft wird es möglich sein, die OSZE-Leitlinien für die Identifizierung von Opfern des Menschenhandels innerhalb gemischter Migrationsströme an jeden nationalen Kontext anzupassen, da die ihnen zugrundeliegenden Prinzipien der Zusammenarbeit universell sind. Sie sollen als wichtiges Instrument und Medium zur Schulung von Einsatzkräften an vorderster Front in der gesamten OSZE Verwendung finden. Nur wenn einheitliche Standards der Zusammenarbeit angewendet und dieselben Prinzipien zur Bekämpfung des Menschenhandels verabschiedet werden, ist es möglich, Opfer davor zu bewahren, durch die Maschen des Systems fallen.

*Ein neuartiges Training zur Bekämpfung des Menschenhandels: der Aufbau einer institutionenübergreifenden Kooperation*

Ein weiteres Beispiel für das Engagement des OSR/CTHB bei der Bekämpfung des Menschenhandels im Zusammenhang mit Migration ist sein simulationsgestütztes Ausbildungsprogramm. Mit Unterstützung der italienischen Regierung, der Carabinieri und einer Vielzahl lokaler, regionaler und internationaler Partner konnte die OSZE sich intensiv mit der Entwicklung praktischer und praxisorientierter technischer Hilfe befassen. Die simulationsgestützte Übung, die im *Center of Excellence for Stability Police Units (CoESPU)* in Vicenza als innovatives Trainingsprojekt zur Bekämpfung des Menschenhandels entlang der Migrationsrouten ins Leben gerufen wurde, soll die transnationalen Reaktionen auf den Menschenhandel im Migrationskontext verbessern.

Nach einem Tag intensiver Diskussionen über theoretische, methodische und technische Aspekte von Maßnahmen gegen den Menschenhandel nahmen Praktiker an einer viertägigen Simulationsübung auf dem Gelände des Zent-

rum teil. Ziel einer solchen Übung ist es, die praktische Zusammenarbeit sowie gemeinsame Lösungen für die Identifizierung der Opfer von Menschenhandel und die Strafverfolgung zu fördern. Die Übung unterstreicht die Rolle von Finanzausschüssen als beste Methode zur Zerschlagung komplexer krimineller Organisationen. Realitätsnahe Drehbücher, die von Schauspielern vorgelesen werden, gewährleisten die realistische Gestaltung der Simulationen. Experten coachen die Teilnehmer darin, wie sie am besten auf Situationen reagieren, während sich diese vor ihnen abspielen.

Bisher wurden mehr als 300 Kriminal- und Finanzausschüsse, Staatsanwälte, Arbeitsinspektoren, Anbieter sozialer Dienste und Journalisten aus fast allen OSZE-Teilnehmerstaaten auf diese Weise darin geschult, einen institutionenübergreifenden Ansatz zur Identifizierung von Opfern von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und der Zwangsarbeit aus gemischten Migrationsströmen zu entwickeln. Eine regionale Übung für russischsprachige Praktiker wurde im September 2018 in Astana (Kasachstan) abgehalten. Die Fähigkeit, schnell mit einer solchen praktischen und ergebnisorientierten Initiative zu reagieren, ist ein Beleg für die komparativen Vorteile der OSZE in dieser Hinsicht. Gegenwärtig werden Pläne dafür entwickelt, das jetzige Modell der Lehrgänge zur Bekämpfung des Menschenhandels auf die OSZE-Kooperationspartner im Mittelmeerraum auszuweiten.<sup>17</sup>

### *Fazit*

In der Sicherheit der Unterkunft in Sizilien, die ihr vorübergehend Schutz bietet, denkt B. über die Bedeutung von Sicherheit und Vertraulichkeit als Grundvoraussetzung dafür nach, dass Migranten sich melden und ihre Menschenhändler anzeigen. B. hat die Kraft gefunden, dies zu tun, und arbeitet mit den Strafverfolgungsbehörden zusammen. Sie profitiert auch von der langfristigen Unterstützung und der sozialen Einbindung. Viele Stimmen bleiben jedoch ungehört, und über zu viele Geschichten wird nicht berichtet. Gequält von den Erinnerungen an schreckliche Erlebnisse, die sie verzweifelt zu vergessen suchen, werden andere Mädchen wie B. über ihre Erlebnisse nur dann sprechen, wenn sie sich sicher fühlen und wissen, dass ihre Ausbeuter sie nicht beobachten und sie nicht bedrohen können. Proaktive Ermittlungen, angemessene Reaktionen der Strafjustiz auf Menschenrechtsverletzungen sowie Aufnahme- und Schutzmaßnahmen, die traumatische Erlebnisse berücksichtigen, können die notwendigen Bedingungen dafür schaffen, dass Migranten, die Opfer von Menschenhandel sind, den Behörden dabei helfen, Menschenhändler zu identifizieren, und dabei Unterstützung erhalten.

Mit dem Ziel, über das Risiko für Migranten, Opfer von Menschenhandel zu werden, aufzuklären und den Stimmen der Opfer Gehör zu verschaffen, hat das

---

17 Zu weiteren Informationen hierzu siehe OSCE, Combating Human Trafficking along Migration Routes, unter: <https://www.osce.org/projects/cthblixex>.

OSR/CTHB einige der wichtigsten Transit- und Aufnahmezentren für Migrantinnen und Migranten in der OSZE-Region besucht. Durch Gespräche mit Dutzenden von Experten vor Ort und infolge der dadurch gewonnenen Erkenntnisse, worin die gemeinsamen Herausforderungen bei der Bekämpfung des Menschenhandels grundsätzlich liegen, konnte das Büro den nationalen Behörden maßgeschneiderte Politikempfehlungen und technische Unterstützung zur Überwindung einiger der Hindernisse bei der Identifizierung von Opfern und Tätern anbieten.

Trotz der Größe und des Umfangs der Herausforderungen, vor denen die OSZE-Region in diesem Zusammenhang steht, konnte dank des umfassenden Instrumentariums der OSZE zur Förderung der Sicherheit und dank des partnerschaftsorientierten Ansatzes des OSR/CTHB ein wichtiger Beitrag dazu geleistet werden, auf die Geißel des Menschenhandels aufmerksam zu machen und sie einzudämmen. Dies sind wir an allererster Stelle den vielen Menschen wie B. schuldig, die Opfer dieses schweren Verbrechens geworden sind.