

Menschenhandel: Deutschland beim Opferschutz nur Mittelmaß

Seo-Young Cho

Mehr als 2,45 Millionen Menschen sind laut den Vereinten Nationen Opfer von Menschenhandel, die Dunkelziffer ist hoch. Viele Staaten haben deshalb ihre Bemühungen verstärkt, gegen Menschenhandel vorzugehen und den Opfern zu helfen. Das DIW Berlin hat nun den 3P-Index, der die staatlichen Aktivitäten in den drei Feldern strafrechtliche Verfolgung, Opferschutz und Vorbeugung (prosecution, protection and prevention) international vergleichbar macht, aktualisiert. Damit deckt der Index den Zeitraum von 2000 bis 2011 lückenlos ab. Im internationalen Durchschnitt sind die Bemühungen bei der strafrechtlichen Verfolgung am stärksten, und die größten Zuwächse sind im Bereich der Prävention zu beobachten. Die Unterstützung der Opfer ist hingegen in vielen Ländern eine Schwachstelle. Deutschland erfüllt im internationalen Vergleich hohe Standards bei der Prävention und der strafrechtlichen Verfolgung. Beim Opferschutz gibt es allerdings deutliche Defizite, die im vergangenen Jahr noch größer geworden sind.

Menschenhandel ist ein ernstes Problem, dessen wahre Ausmaße schwer abzuschätzen sind, da zusätzlich zu den bekannten Fällen die Dunkelziffer hoch ist. Die Vereinten Nationen schätzen, dass zurzeit etwa 2,45 Millionen Menschen Opfer von Menschenhandel sind, 1,2 Millionen davon sind Kinder unter 18 Jahren. Europol geht von mehreren hunderttausend Menschen aus – vor allem Frauen und Kinder –, die in die EU verschleppt werden. Der internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zufolge beträgt der Umsatz von Menschenhändlern jährlich insgesamt circa 31,6 Milliarden US-Dollar.¹

Als Antwort auf die Probleme des Menschenhandels haben Regierungen und internationale Organisationen während des vergangenen Jahrzehnts neue Rechtsinstrumente erlassen, unter anderem im Jahr 2000 ein Zusatzprotokoll der Vereinten Nationen.² Seit Verabschiedung dieses Zusatzprotokolls haben Regierungen auf der ganzen Welt die dort festgelegten Standards angenommen und ihre politischen Anstrengungen im Kampf gegen den Menschenhandel verstärkt.

Die für das Jahr 2011 vom DIW Berlin herausgegebene Aktualisierung des 3P-Index³ zeigt, dass die meisten Länder bei der Strafverfolgung und der Prävention von Menschenhandel im vergangenen Jahrzehnt Fortschritte erzielt haben und 2011 das Niveau gehalten haben. Maßnahmen zum Opferschutz waren hingegen in vie-

¹ Belser, P. (2005): Forced Labour and Human Trafficking: Estimating the Profits. International Labour Office WP42/2005.

² Palermo-Protokoll (2003): Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. www.un.org.

³ Der 3P-Index wurde im Rahmen des EU-Projekts „Indexing Trafficking in Human Beings“ an der Universität Göttingen entwickelt und wird nun am DIW Berlin jährlich aktualisiert. Siehe das Hintergrundpapier des Index von Cho, S., Dreher, A., Neumayer, E. (2012): The Determinants of Anti-trafficking Policies – Evidence from a New Index. Scandinavian Journal of Economics (im Erscheinen).

len – auch europäischen – Ländern nach wie vor unzureichend. So werden in Deutschland zwar Bemühungen unternommen, Menschenhändler strafrechtlich zu verfolgen und Straftaten vorzubeugen – die Opfer sind hierzulande aber nach wie vor nur unzureichend geschützt (Kasten 1).

Die Bekämpfung des Menschenhandels ist schwierig

Das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels der Vereinten Nationen stellt bis dato die wichtigste Errungenschaft im organi-

Kasten 1

Menschenhandel und Maßnahmen gegen den Menschenhandel in Deutschland

Die Vereinten Nationen klassifizieren Deutschland als Hauptzielland mit sehr hohen Menschenhandelszuströmen.¹ Laut Bundeskriminalamt werden jedes Jahr 600 bis 1 200 Opfer identifiziert und 300 bis 500 Fälle von Menschenhandel untersucht.² Dabei ist sexuelle Ausbeutung in Form von Prostitution der weitaus häufigste Fall, andere Fälle sind etwa der Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung bei Haushaltshilfen, landwirtschaftlicher Arbeit sowie Arbeit in kleinen Fabriken, Imbissen oder Restaurants. Laut BKA waren 95 Prozent der untersuchten Fälle im Jahr 2010 sexuelle Ausbeutung.³ Deutschland hat im letzten Jahrzehnt beachtliche Bemühungen im Kampf gegen den Menschenhandel gezeigt, aber kürzlich die Bemühungen im Opferschutz zurückgefahren. Im Bereich der Prävention erreicht Deutschland in diesem Jahr die höchste Wertung (5) ebenso deutlich zeigt sich die Bemühung um Strafverfolgung (4). Im Opferschutz allerdings bleibt Deutschland in diesem Jahr lediglich Mittelmaß (3). Der Grund dafür ist, dass Opfer von Menschenhandel häufig nicht als solche anerkannt werden, was zur Folge hat, dass sie auch nicht geschützt werden, etwa durch Straffreiheit, wie es die Vereinbarung der Vereinten Nationen vorsieht. Die Verschlechterung der Wertung ab 2010 fällt mit der Veränderung der Regierungskonstellation im Jahr 2009 zusammen (von einer CDU/SPD- zu einer CDU/FDP-Koalition). Die SPD ist in ihrer Regierungszeit stark für den Opferschutz – vor allem durch ein Aufenthaltsrecht für Opfer von Menschenhandel – eingetreten.⁴ Im Juni 2012 ratifizierte der Deutsche Bundestag das 2005 verabschiedete Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels. Anträge der SPD und der LINKEN, im Zuge der Ratifizierung den Opferschutz zu verbessern, wurden von der Bundestagsmehr-

heit abgelehnt.⁵ Auch die im März im Vorfeld der Ratifizierung eingeladenen Sachverständigen hatten einen besseren Opferschutz gefordert.⁶

Tabelle

Die 3P-Wertung für Deutschland Index

| | Strafverfolgung ¹ | Opferschutz ¹ | Prävention ¹ | Zusammengefasster 3P-Index ² |
|------|------------------------------|--------------------------|-------------------------|---|
| 2000 | 5 | 4 | 4 | 13 |
| 2001 | 5 | 5 | 5 | 15 |
| 2002 | 5 | 5 | 5 | 15 |
| 2003 | 5 | 5 | 5 | 15 |
| 2004 | 5 | 5 | 5 | 15 |
| 2005 | 5 | 5 | 5 | 15 |
| 2006 | 5 | 5 | 5 | 15 |
| 2007 | 5 | 5 | 5 | 15 |
| 2008 | 5 | 5 | 5 | 15 |
| 2009 | 5 | 5 | 5 | 15 |
| 2010 | 5 | 3 | 5 | 13 |
| 2011 | 4 | 3 | 5 | 12 |

¹ 1 stellt den niedrigsten und 5 den höchsten Wert dar; 4: angemessene, 3: mäßige, 2: unzureichende Bemühungen.
² Summe aller drei Komponenten.

Quelle: Cho, S., Dreher, A., Neumayer, E. (2012), a. a. O.

© DIW Berlin 2012

¹ Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (2006): Trafficking in Persons: Global Pattern. Wien.
² Siehe Bundeskriminalamt (1999 bis 2010): Lagebild Menschenhandel. Wiesbaden.
³ Siehe Bundeskriminalamt (2010): Lagebild Menschenhandel. Wiesbaden.
⁴ Siehe www.bundestag.de/presse/hib/2012_06/2012_319/03.html.

⁵ Amtliches Protokoll der 187. Sitzung des Deutschen Bundestages am Donnerstag, den 28. Juni 2012, www.bundestag.de/dokumente/protokolle/amtlicheprotokolle/2012/ap17187.html.

⁶ Pressemitteilung des Deutschen Bundestages: Experten fordern besseren Opferschutz beim Kampf gegen Menschenhandel. 19.3.2012, www.bundestag.de/presse/hib/2012_03/2012_139/03.html.

Kasten 2

Definition von Menschenhandel

Laut dem UN-Zusatzprotokoll¹ bedeutet Menschenhandel „die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder den Empfang von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderer Form 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 der 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 sklavenähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen.“

¹ Palermo-Protokoll (2003): Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. www.un.org.

sierten internationalen Kampf gegen den Menschenhandel dar. Es definiert sowohl den Begriff Menschenhandel als auch die notwendigen politischen Gegenmaßnahmen (Kasten 2). Das Protokoll benennt darüber hinaus drei übergeordnete Politikbereiche: die strafrechtliche Verfolgung von Menschenhändlern, Prävention von Menschenhandel und Schutz der Opfer. Mit diesen sogenannten 3P-Maßnahmen (prosecution, protection, prevention) sollen kriminelle Handlungen verhindert und die Rechte der Opfer gesichert werden.

Allerdings gilt es beim Opferschutz auch zu berücksichtigen: Erfolgreiche Anstrengungen zum Opferschutz können verstärkten Menschenhandel zur Folge haben. Wenn Menschen, die Opfer von Menschenhändlern geworden sind, Amnestie und ein rechtmäßiger Aufenthaltstitel im Zielland, in welchem sie sonst als illegale Einwanderer gelten würden, gewährt werden, macht dies den Menschenhandel attraktiv. Mit anderen Worten, der Schutz von Menschenhandelsopfern könnte als Signal einer liberalen Einwanderungspolitik gedeutet werden, was zu mehr illegaler Einwanderung führen und die Anzahl potentieller Opfer von Menschenhandel vergrößern könnte.⁴

Daher gibt es einen Zielkonflikt:⁵ Länder mit einer restriktiven Einwanderungspolitik legen die Priorität darauf, illegale Einwanderung zu verhindern. Das geht auf Kosten des Schutzes von Opfern des Menschenhandels und deren Menschenrechten. Diese Länder sind zurückhaltend bei der Implementierung von Opferschutzpro-

grammen, verfolgen aber eine strikte Politik der Grenz-sicherung und Strafverfolgung der Täter. Darüber hinaus werden Opfer von Menschenhandel manchmal sogar für Taten bestraft – etwa die Verletzung von Gesetzen zu Einwanderung oder Prostitution – die sich als direkte Folge daraus ergeben, dass sie Opfer von Menschenhandel sind, obwohl eine solche Bestrafung durch das UN-Protokoll verboten wird.⁶

3P-Index bewertet die Politik gegen Menschenhandel

Um die aktuellen Standards in der Politik gegen Menschenhandel zu bewerten, werden mit Hilfe des 3P-Index die Bestrebungen der Regierungen in den Bereichen Strafverfolgung, Opferschutz und Prävention (prosecution, protection, prevention) in bis zu 185 Ländern für den Zeitraum von 2000 bis 2011 gemessen werden.

Die Evaluierung der Strafverfolgung erfolgt dabei auf Grundlage von sechs Politikindikatoren:

- 1) die Verabschiedung eines oder mehrerer Gesetze gegen den Menschenhandel,
- 2) die Verabschiedung eines oder mehrerer Gesetze gegen Kinderhandel,
- 3) die Verabschiedung anderer relevanter Gesetze,
- 4) die Härte der Bestrafung,
- 5) das Ausmaß, in dem diese Gesetze Anwendung finden,
- 6) das Vorhandensein einer Kriminalitätsstatistik.

Bei der Evaluierung liegt das Hauptaugenmerk auf dem Vorhandensein entsprechender Gesetze gegen den Menschenhandel sowie ihrer Durchsetzung. Das heißt, dass

⁴ Cho, S., Vadlamannati, K.C. (2012): Compliance with the Anti-trafficking Protocol. *European Journal of Political Economy*, 28, 249-265.

⁵ Simmons, B., Lloyd, P. (2010): Subjective Frames and Rational Choice: *Transnational Crime and the Case of Human Trafficking*. mimeo, Harvard University.

⁶ Auswärtiges Amt der USA (2012): *Annual Report on Trafficking in Persons*. Washington D.C.

die Indikatoren 1 und 5 in der Bewertung eines Landes besonders berücksichtigt werden.

Die Evaluierung des Opferschutzes basiert auf neun Indikatoren:

- 1) Straffreiheit für die Opfer,
- 2) keine Selbstidentifikation als Bedingung, um als Opfer anerkannt zu werden,
- 3) Rechtsbeistand für die Opfer,
- 4) die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen,
- 5) die Bereitstellung von Unterkünften,
- 6) medizinische Versorgung,
- 7) eine Berufsausbildung,
- 8) Hilfe bei der Rehabilitierung,
- 9) Unterstützung bei der Rückkehr in die jeweiligen Heimatländer.

Der entscheidende Faktor ist hier, dass die Opfer nicht bestraft werden.

Die Evaluierung des letzten Bereichs, der Präventionspolitik, basiert auf sieben Indikatoren:

- 1) die Durchführung von Kampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit in Bezug auf Menschenhandel,
- 2) die Ausbildung von exekutiven und judikativen Kräften mit Kenntnis über die spezifischen Probleme des Menschenhandels,

- 3) die Förderung des Informationsaustausches zwischen Regierungsstellen,
- 4) die Überwachung der Grenzen, Bahnstationen, Flughäfen etc.,
- 5) die Verabschiedung eines Maßnahmenplans sowie dessen Umsetzung,
- 6) die Förderung der Kooperation mit NGOs und internationalen Organisationen,
- 7) die Förderung der Kooperation mit anderen Regierungen.

Alle Indikatoren des 3P-Index wurden im Einklang mit den Bestimmungen des UN-Protokolls ausgewählt.

Die für die Evaluierung notwendigen Daten stammen aus den Länderberichten zweier verschiedener Organisationen: dem jährlichen Bericht zur Situation des Menschenhandels (Annual Report on Trafficking in Persons) des Außenministeriums der USA (2001 bis 2012) und den Berichten der Jahre 2006 bis 2009 des Büros für Drogen- und Verbrechensbekämpfung der Vereinten Nationen (Report of Trafficking in Persons: Global Patterns). Qualitative Informationen der Berichte wurden auf Basis der üblichen Kodierungsstandards⁷ in Zahlen von 1 bis 5 für jeden Politikbereich umgewandelt. 5 steht dabei für die vollständige Erfüllung aller 3P-Politikindikatoren und 1 für keinerlei Bemühungen in diesem Bereich.

Wie in der Tabelle zu sehen ist, sind im Zeitraum von 2000 bis 2011 die Anstrengungen weltweit in allen drei Bereichen gestiegen. Die größten Erfolge verzeichnete dabei der Bereich Strafverfolgung, dessen durchschnittliche Punktzahl im Durchschnitt von 2,89 im Jahr 2000 auf 3,70 im Jahr 2011 angestiegen ist. Für Präventionsmaßnahmen stieg die Punktzahl aller Länder im Durchschnitt von 2,49 im Jahr 2000 auf 3,37 im Jahr 2011, absolut und relativ waren auf diesem Gebiet die größten Fortschritte zu verzeichnen. Die Entwicklung des Opferschutzes hinkt dagegen mit einer Erhöhung von durchschnittlich 2,25 Punkten im Jahr 2000 auf 2,73 Punkte im Jahr 2011 deutlich hinterher.⁸

Tabelle

Maßnahmen gegen Menschenhandel weltweit
Durchschnittswerte

| | Strafverfolgung ¹ | Opferschutz ¹ | Prävention ¹ | Zusammengefasster 3P-Index ² | Anzahl evaluierter Länder |
|------|------------------------------|--------------------------|-------------------------|---|---------------------------|
| 2000 | 2,89 | 2,25 | 2,49 | 7,53 | 81 |
| 2001 | 2,97 | 2,47 | 2,79 | 8,23 | 90 |
| 2002 | 3,12 | 2,76 | 3,24 | 9,12 | 119 |
| 2003 | 3,33 | 2,67 | 2,98 | 8,98 | 136 |
| 2004 | 3,39 | 2,73 | 3,12 | 9,24 | 154 |
| 2005 | 3,55 | 2,80 | 3,19 | 9,54 | 159 |
| 2006 | 3,61 | 2,77 | 3,14 | 9,52 | 164 |
| 2007 | 3,69 | 2,72 | 3,06 | 9,47 | 171 |
| 2008 | 3,73 | 2,81 | 3,22 | 9,76 | 176 |
| 2009 | 3,75 | 2,80 | 3,28 | 9,83 | 177 |
| 2010 | 3,65 | 2,82 | 3,40 | 9,87 | 184 |
| 2011 | 3,70 | 2,73 | 3,37 | 9,80 | 185 |

1 1 stellt den niedrigsten und 5 den höchsten Wert dar; 4: angemessene, 3: mäßige, 2: unzureichende Bemühungen.
2 Summe aller drei Komponenten.

Quelle: Cho, S., Dreher, A., Neumayer, E. (2012), a. a. O.

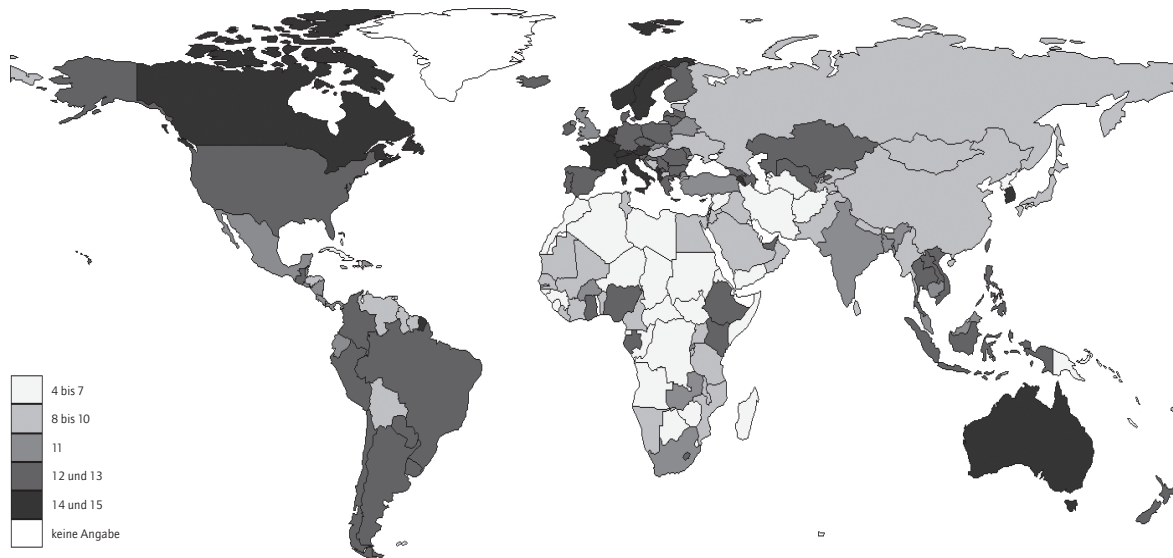
7 Für eine detailliertere Erläuterung des Index siehe die Sektion 3P-Index / Coding Guideline unter www.economics-human-trafficking.org.

8 Wenn man sich dabei die Entwicklungen der 81 Länder anschaut, die seit Beginn der Bewertung durch den Index seit dem Jahr 2000 evaluiert wurden, sind die Entwicklungen sogar noch deutlicher. Im Jahr 2011 ergibt sich für die Gruppe dieser 81 Länder 4,81 Punkte im Bereich Strafverfolgung und 2,94 für Opferschutz. Die Punktzahl für Prävention beträgt 3,76 Punkte. In der Gesamtbewertung ist hat sich die Punktzahl von 7,58 im Jahr 2000 auf 10,88 für 2011 verbessert. Diese Entwicklung zeigt, dass Länder, die den Menschenhandel effektiver bekämpfen, auch bessere Daten zur Verfügung haben, da sie auf Grundlage dieser Daten bereits im Jahr 2000 bewertet werden konnten.

Abbildung 1

Der 3P-Index für 2011

Werte von 3 bis 15



Quelle: Cho, S., Dreher, A., Neumayer, E. (2012), a. a. O.

© DIW Berlin 2012

Kanada, Australien und einige europäische Staaten sind vorbildlich im Kampf gegen Menschenhandel.

Kampf gegen Menschenhandel 2011: Defizite beim Opferschutz

Die gesamten Maßnahmen im Kampf gegen den Menschenhandel für 2011 sind gegenüber dem Vorjahr leicht rückgängig. Die Gesamtleistung eines Landes im Kampf gegen den Menschenhandel wird durch die Summierung aller drei Teilbereiche des 3P-Index ermittelt. Die daraus resultierende Zahl liegt dementsprechend zwischen drei (keine Anstrengungen) und 15 (komplette Erfüllung aller Ziele). Der weltweite Durchschnitt dieses Index lag im Jahr 2011 bei 9,80 und sank damit im Vergleich zu 2010, als er bei 9,87 lag. Diese Entwicklung ist hauptsächlich den rückläufigen Zahlen im Opferschutz zuzuschreiben, die den Erfolgen in der Strafverfolgung gegenüberstehen. Die Entwicklung im Bereich der Präventionsmaßnahmen ist ebenfalls leicht rückläufig, fällt aber deutlich weniger ins Gewicht als der Opferschutz.

Abbildung 1 zeigt die weltweiten Maßnahmen gegen den Menschenhandel im Jahr 2011. Wie zu erkennen ist, führen Europa und die Amerikas die Tabelle an (zwölf und höher) (Tabelle Anhang), während in großen Teilen Asiens und Afrikas die Werte deutlich niedriger ausfallen und in einigen Ländern stark mangelhaft sind (sieben und niedriger). Drei der Länder – Italien, Schwe-

den und die Niederlande – erreichten die maximale Punktzahl für alle drei Politikbereiche. Diese drei Länder verfolgen nicht nur eine strikte Politik gegen Menschenhandel mit hohen Verurteilungszahlen, sie sind auch führend in der Identifikation von Opfern und bieten diesen die notwendige rechtliche und soziale Unterstützung einschließlich einer Amnestie. Sieben Länder hingegen – Libyen, Mikronesien, Iran, Eritrea, Nordkorea, Südsudan und Madagaskar – haben den niedrigsten vergebenen Wert (4) erhalten. Alle drei Spitzenreiter befinden sich in Europa und sind allesamt Hauptzielländer für Menschenhandel. Dementsprechend kann ihr besonderer Einsatz als politische Reaktion auf den erhöhten Zustrom von Menschenhandelsopfern gesehen werden. Der hohe Wert für Opferschutz ist in dieser Hinsicht allerdings beachtlich, da er unter Umständen den Bestrebungen eines Ziellandes für Menschenhandel – den Zustrom an Menschen zu begrenzen – entgegen stehen kann, wie zuvor beschrieben. Die Länder am anderen Ende der Skala sind vornehmlich Staaten ohne funktionierende oder mit nur sehr schwacher Regierung, sowie Staaten, die unter politischen Unruhen leiden und demzufolge Menschenhandel nicht als Problem wahrnehmen.⁹

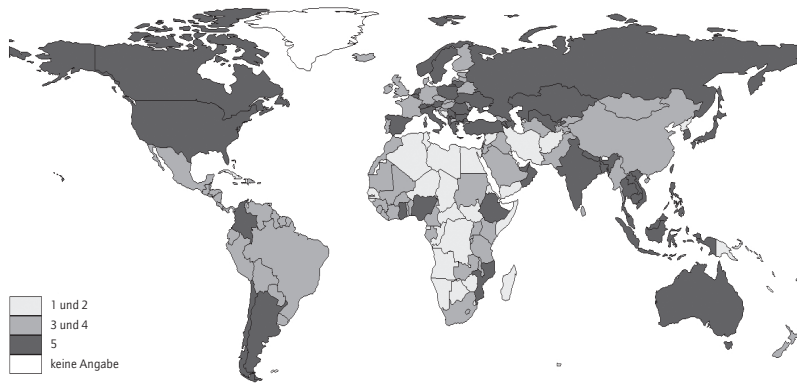
⁹ Auswärtiges Amt der USA (2012), a. a. O.

Abbildung 2

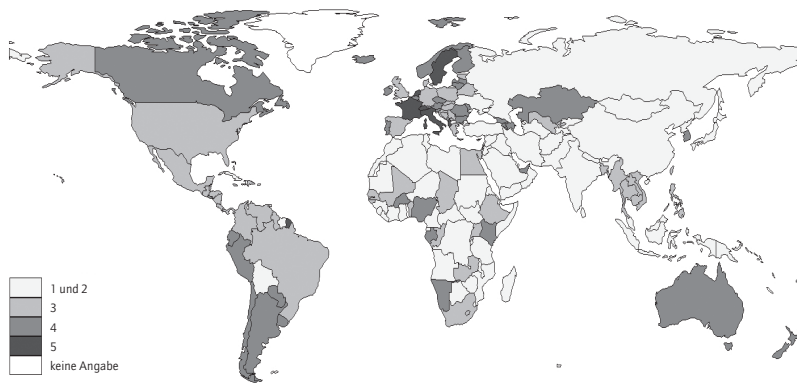
Maßnahmen zu Strafverfolgung, Opferschutz und Prävention 2011

Werte von 1 bis 5

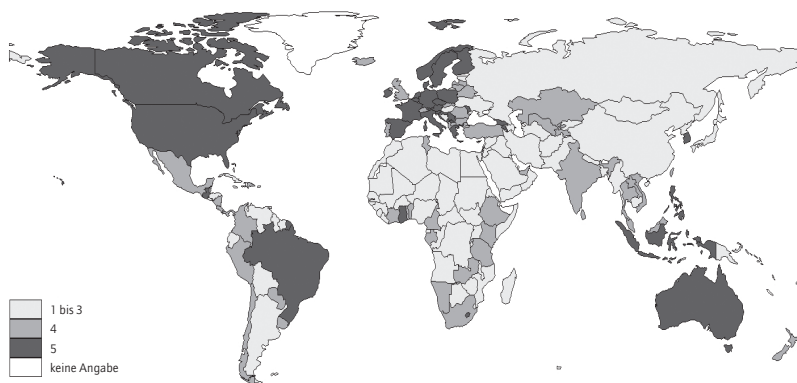
Strafverfolgung



Opferschutz



Prävention



Quelle: Cho, S., Dreher, A., Neumayer, E. (2012), a. a. O.

© DIW Berlin 2012

Beim Opferschutz und bei der Prävention haben viele Länder Nachholbedarf.

Abbildung 2 zeigt die Entwicklungen für 2011 in verschiedenen Regionen für die drei Politikbereiche einzeln. In den meisten Teilen der Welt fokussieren die Regierungen der Länder ihre Anstrengungen auf die Verbesserung der Strafverfolgung, was sich in einem ansehnlichen Wert von durchschnittlich 3,70 widerspiegelt. Dahinter steht die Tatsache, dass 157 von 185 Ländern direkt oder indirekt Gesetze gegen Menschenhandel erlassen haben. Die Durchsetzung dieser Gesetze ist aber nach wie vor relativ schwach. Lediglich in einem Drittel (66) aller Länder wurde eine substantielle Anzahl an Tätern angeklagt und verurteilt, während in den anderen Ländern nur äußerst wenige Urteile gesprochen wurden. In manchen Ländern wie zum Beispiel in Deutschland werden trotz einer hohen Zahl an Straffällen die meisten Strafen zur Bewährung ausgesetzt. Aus eben diesem Grunde fällt Deutschland von fünf für Strafverfolgung auf vier,¹⁰ während in Ländern wie Italien oder den Niederlanden, die für diesen Bereich fünf Punkte erhalten haben, Menschenhändler mit Gefängnisstrafen belegt werden – wobei die Dauer von durchschnittlich 21 Monaten in den Niederlanden bis zu durchschnittlich 6,5 Jahren in Italien variiert.

Der Opferschutz erfährt weltweit die geringste Beachtung. Der Durchschnittswert von 2,73 zeigt, dass die Bemühungen allgemein zu wünschen übrig lassen und in einigen Ländern bisweilen unzureichend sind. Selbst in Europa, wo ansonsten ein hohes Engagement im Kampf gegen Menschenhandel herrscht, hinkt der Opferschutz hinter den anderen beiden Politikbereichen hinterher. Nur fünf Länder in Europa erfüllen die Anforderungen voll und ganz (Frankreich, Italien, die Niederlande, die Schweiz und Schweden), im Gegensatz zu manchen ihrer Nachbarn, die offensichtlich Opfer bestrafen und dementsprechend auf Rang 3 oder darunter gestuft wurden (Dänemark, Deutschland, Griechenland, Luxemburg, Spanien, Polen und Großbritannien).

Weltweit sorgen nur 73 Länder dafür, dass Opfer nicht bestraft werden, während in 99 Ländern Opfer ofenkundig mit Bestrafung – Haft, Bußgeld oder Abschiebung¹¹ – rechnen müssen. Dies steht in krassem Widerspruch zu den im UN-Protokoll zugesicherten Opferrechten und in vielen Fällen sogar auch zu den nationalen Gesetzen zur Bekämpfung des Menschenhandels.

Der Hauptgrund für die Verurteilung von Opfern liegt in der Schwierigkeit, diese als Opfer von Menschen-

¹⁰ Siehe den Länderbericht für Deutschland im jährlichen Bericht zur Situation des Menschenhandels, Auswärtiges Amt der USA (2012), a. a. O.

¹¹ Für 19 Länder ist die Lage unklar oder es sind keine Informationen verfügbar.

handel eindeutig zu identifizieren. Um festzustellen, ob ein illegaler Immigrant ein Opfer von Menschenhandel ist, ist es notwendig, systematische Identifizierungskriterien anzuwenden, die sich nach den Definitionen des UN-Protokolls richten müssen. In den meisten Ländern mangelt es jedoch an einer derartigen Überprüfung, und mutmaßliche Opfer werden nicht näher überprüft, sondern einfach direkt als illegale Einwanderer eingestuft und dementsprechend abgeschoben oder in Haft genommen. Derartige Fälle zeigen, dass Regierungen ihrer Verpflichtung, die Menschenrechte zu schützen, hier oft nicht nachkommen, sondern im Gegenteil Fälle von Menschenhandel lediglich als Verstoß gegen das Einwanderungsgesetz wahrnehmen. Die nur langsam vorangehenden Verbesserungen und jüngst sogar der Rückschritt im Bereich des Opferschutzes bei gleichzeitig anhaltenden Erfolgen in der Strafverfolgung legen nahe, dass Regierungen geringes Interesse daran haben, die Wahrung von Menschenrechten über die Verminderung der Menschenhandelsströme zu stellen.

Zu guter Letzt sei angemerkt, dass die Entwicklung der Präventionsmaßnahmen einem ähnlichen Muster folgt, wie die Strafverfolgung. Der durchschnittliche Wert liegt mit 3,37 zwar leicht unter dem des Vorjahrs mit 3,40, zeugt aber nach wie vor von hohem Engage-

ment der Regierungen. Die Länder Europas und Amerikas zeigen dabei größere Anstrengungen als die Länder Asiens und Afrikas.

Fazit

Im Großen und Ganzen lässt sich festhalten, dass die getroffenen Maßnahmen im weltweiten Kampf gegen Menschenhandel zu gegensätzlichen Entwicklungen führen. Auf der einen Seite bauen die Länder beharrlich ihren Strafverfolgungssektor aus, zeigen aber gleichzeitig geringes Engagement im Bereich Opferschutz und stagnieren bei Präventionsmaßnahmen. Die weltweiten Entwicklungen im Kampf gegen den Menschenhandel im Jahr 2011 machen deutlich, dass es noch ein sehr weiter Weg ist, bis Menschen unabhängig von ihrer Herkunft vor unmenschlicher Behandlung geschützt sind – trotz der internationalen Anerkennung des Menschenhandels als Verbrechen.

Länder wie Deutschland sollten daher dem Opferschutz mehr Beachtung schenken und Menschenhandel nicht nur unter dem Gesichtspunkt von Einwanderungspolitik betrachten, sondern auch die Einhaltung grundsätzlicher Menschenrechte sicherstellen. Dazu ist es besonders wichtig, Opfer von Menschenhandel als solche anzuerkennen, um sie entsprechend schützen zu können.

Seo-Young Cho ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Entwicklung und Sicherheit am DIW Berlin | scho@diw.de

HUMAN TRAFFICKING: GERMANY ONLY AVERAGE WHEN IT COMES TO PROTECTING VICTIMS

Abstract: The recently released 3P Anti-trafficking Policy Index shows that policy performance against human trafficking demonstrates mixed results worldwide during the period of 2000–2011. Most countries have adopted anti-trafficking law in their legal systems and committed to criminal justice (prosecution policy). Preventive efforts against the crime (prevention policy) are also high. However, many countries

fail to ensure the human rights protection of victims (protection policy). In the recent years, Germany also neglects recognizing victims and granting them amnesty. In 2011, the protection policy of Germany is evaluated as 'modest (score 3)' only, while the levels of its prosecution and prevention policies are ranked as 'adequate (score 4)' and 'strong (score 5)', respectively.

JEL: F22, J61, K14, O15

Keywords: human trafficking, victim protection, immigration policy

Anhang

3P-Index im Länderrating 2011

| Rangfolge | Land | Zusammengefasster 3P ¹ | Strafverfolgung ² | Opferschutz ² | Prävention ² | Rangfolge | Land | Zusammengefasster 3P ¹ | Strafverfolgung ² | Opferschutz ² | Prävention ² |
|-----------|------------------------------|-----------------------------------|------------------------------|--------------------------|-------------------------|-----------|-------------------------|-----------------------------------|------------------------------|--------------------------|-------------------------|
| 1 | Italien | 15 | 5 | 5 | 5 | 34 | Portugal | 12 | 4 | 4 | 4 |
| 1 | Schweden | 15 | 5 | 5 | 5 | 34 | Gabun | 12 | 4 | 4 | 4 |
| 1 | Niederlande | 15 | 5 | 5 | 5 | 34 | Indonesien | 12 | 5 | 2 | 5 |
| 4 | Albanien | 14 | 5 | 5 | 4 | 34 | Argentinien | 12 | 5 | 4 | 3 |
| 4 | Kanada | 14 | 5 | 4 | 5 | 34 | Island | 12 | 4 | 4 | 4 |
| 4 | Australien | 14 | 5 | 4 | 5 | 34 | Usbekistan | 12 | 5 | 3 | 4 |
| 4 | Österreich | 14 | 5 | 4 | 5 | 34 | Lettland | 12 | 4 | 4 | 4 |
| 4 | Belgien | 14 | 5 | 4 | 5 | 34 | Paraguay | 12 | 4 | 4 | 4 |
| 4 | Armenien | 14 | 5 | 4 | 5 | 34 | Peru | 12 | 4 | 4 | 4 |
| 4 | Südkorea | 14 | 5 | 4 | 5 | 34 | Kenia | 12 | 4 | 4 | 4 |
| 4 | Frankreich | 14 | 4 | 5 | 5 | 34 | Dänemark | 12 | 4 | 3 | 5 |
| 4 | Montenegro | 14 | 5 | 4 | 5 | 34 | Antigua und Barbuda | 12 | 4 | 4 | 4 |
| 4 | Schweiz | 14 | 5 | 5 | 4 | 34 | Guatemala | 12 | 4 | 3 | 5 |
| 4 | Norwegen | 14 | 5 | 4 | 5 | 34 | Uruguay | 12 | 4 | 4 | 4 |
| 15 | Tschechien | 13 | 4 | 4 | 5 | 34 | Aserbaidshjan | 12 | 5 | 4 | 3 |
| 15 | Philippinen | 13 | 5 | 3 | 5 | 34 | Ghana | 12 | 5 | 2 | 5 |
| 15 | Griechenland | 13 | 5 | 3 | 5 | 34 | Äthiopien | 12 | 5 | 3 | 4 |
| 15 | Kasachstan | 13 | 5 | 4 | 4 | 34 | Thailand | 12 | 5 | 3 | 4 |
| 15 | USA | 13 | 5 | 3 | 5 | 34 | Brasilien | 12 | 4 | 3 | 5 |
| 15 | Kosovo | 13 | 5 | 3 | 5 | 34 | Nigeria | 12 | 5 | 4 | 3 |
| 15 | Spanien | 13 | 5 | 3 | 5 | 34 | Neuseeland | 12 | 4 | 4 | 4 |
| 15 | Finnland | 13 | 4 | 4 | 5 | 34 | Vietnam | 12 | 5 | 3 | 4 |
| 15 | Moldawien | 13 | 4 | 4 | 5 | 62 | El Salvador | 11 | 4 | 4 | 3 |
| 15 | Litauen | 13 | 5 | 4 | 4 | 62 | Indien | 11 | 5 | 2 | 4 |
| 15 | Slowenien | 13 | 4 | 4 | 5 | 62 | Weißrussland | 11 | 4 | 3 | 4 |
| 15 | Serbien | 13 | 5 | 3 | 5 | 62 | Mexiko | 11 | 4 | 3 | 4 |
| 15 | Polen | 13 | 5 | 3 | 5 | 62 | Bangladesch | 11 | 5 | 3 | 3 |
| 15 | Bulgarien | 13 | 5 | 4 | 4 | 62 | Belize | 11 | 4 | 3 | 4 |
| 15 | Chile | 13 | 5 | 4 | 4 | 62 | Türkei | 11 | 5 | 2 | 4 |
| 15 | Georgien | 13 | 4 | 4 | 5 | 62 | Panama | 11 | 4 | 3 | 4 |
| 15 | Irland | 13 | 4 | 4 | 5 | 62 | Dominikanische Republik | 11 | 4 | 3 | 4 |
| 15 | Rumänien | 13 | 5 | 4 | 4 | 62 | Ruanda | 11 | 4 | 3 | 4 |
| 15 | Vereinigte Arabische Emirate | 13 | 5 | 4 | 4 | 62 | Aruba | 11 | 4 | 4 | 3 |
| 34 | Taiwan | 12 | 5 | 3 | 4 | 62 | Sambia | 11 | 4 | 3 | 4 |
| 34 | Lesotho | 12 | 4 | 3 | 5 | 62 | Südafrika | 11 | 4 | 3 | 4 |
| 34 | Kroatien | 12 | 4 | 3 | 5 | 62 | Burkina Faso | 11 | 4 | 4 | 3 |
| 34 | Deutschland | 12 | 4 | 3 | 5 | 62 | Slowakei | 11 | 4 | 3 | 4 |
| 34 | Laos | 12 | 5 | 3 | 4 | 62 | Nicaragua | 11 | 4 | 3 | 4 |
| 34 | Kolumbien | 12 | 5 | 3 | 4 | 62 | Großbritannien | 11 | 4 | 3 | 4 |

MENSCHENHANDEL

| Rangfolge | Land | Zusammengefasster 3P ¹ | Strafverfolgung ² | Opferschutz ² | Prävention ² | Rangfolge | Land | Zusammengefasster 3P ¹ | Strafverfolgung ² | Opferschutz ² | Prävention ² |
|-----------|---------------|-----------------------------------|------------------------------|--------------------------|-------------------------|-----------|------------------------------|-----------------------------------|------------------------------|--------------------------|-------------------------|
| 62 | Ecuador | 11 | 4 | 4 | 3 | 110 | Brunei | 9 | 4 | 2 | 3 |
| 62 | Costa Rica | 11 | 4 | 3 | 4 | 110 | Liberia | 9 | 4 | 2 | 3 |
| 62 | Kambodscha | 11 | 5 | 3 | 3 | 110 | Saudi-Arabien | 9 | 4 | 2 | 3 |
| 62 | Malaysia | 11 | 5 | 2 | 4 | 110 | Bolivien | 9 | 4 | 2 | 3 |
| 62 | Israel | 11 | 4 | 3 | 4 | 110 | Elfenbeinküste | 9 | 3 | 2 | 4 |
| 84 | Zypern | 10 | 4 | 3 | 3 | 110 | Gambia | 9 | 4 | 2 | 3 |
| 84 | Burma/Myanmar | 10 | 4 | 3 | 3 | 110 | Mali | 9 | 3 | 3 | 3 |
| 84 | Sri Lanka | 10 | 4 | 2 | 4 | 110 | Timor-Leste | 9 | 4 | 2 | 3 |
| 84 | Honduras | 10 | 4 | 3 | 3 | 110 | Malawi | 9 | 4 | 2 | 3 |
| 84 | Ungarn | 10 | 4 | 3 | 3 | 110 | Russland | 9 | 5 | 2 | 2 |
| 84 | Estland | 10 | 4 | 3 | 3 | 130 | Senegal | 8 | 2 | 3 | 3 |
| 84 | Mauritius | 10 | 4 | 3 | 3 | 130 | Ägypten | 8 | 2 | 3 | 3 |
| 84 | Ukraine | 10 | 5 | 2 | 3 | 130 | St. Lucia | 8 | 2 | 4 | 2 |
| 84 | Tansania | 10 | 4 | 2 | 4 | 130 | Kap Verde | 8 | 2 | 3 | 3 |
| 84 | Singapur | 10 | 4 | 3 | 3 | 130 | Bosnien und Herzegowina | 8 | 2 | 3 | 3 |
| 84 | Nepal | 10 | 5 | 2 | 3 | 130 | Libanon | 8 | 4 | 1 | 3 |
| 84 | Japan | 10 | 5 | 2 | 3 | 130 | Irak | 8 | 4 | 2 | 2 |
| 84 | Fidschi | 10 | 4 | 3 | 3 | 130 | Mauretanien | 8 | 4 | 2 | 2 |
| 84 | Venezuela | 10 | 4 | 3 | 3 | 130 | Mongolei | 8 | 4 | 2 | 2 |
| 84 | Kamerun | 10 | 4 | 2 | 4 | 130 | Tunesien | 8 | 2 | 2 | 4 |
| 84 | Oman | 10 | 5 | 2 | 3 | 140 | Zentralafrikanische Republik | 7 | 2 | 2 | 3 |
| 84 | Guyana | 10 | 4 | 3 | 3 | 140 | Turkmenistan | 7 | 4 | 1 | 2 |
| 84 | Malta | 10 | 4 | 2 | 4 | 140 | Guinea-Bissau | 7 | 2 | 3 | 2 |
| 84 | Uganda | 10 | 4 | 3 | 3 | 140 | Angola | 7 | 2 | 2 | 3 |
| 84 | Namibia | 10 | 2 | 4 | 4 | 140 | Dschibuti | 7 | 2 | 2 | 3 |
| 84 | Jamaika | 10 | 4 | 3 | 3 | 140 | Niger | 7 | 2 | 2 | 3 |
| 84 | Tonga | 10 | 4 | 3 | 3 | 140 | Sudan | 7 | 3 | 2 | 2 |
| 84 | Mazedonien | 10 | 4 | 2 | 4 | 140 | Bahamas | 7 | 2 | 2 | 3 |
| 84 | Tadschikistan | 10 | 4 | 2 | 4 | 140 | Swasiland | 7 | 2 | 2 | 3 |
| 84 | Macao | 10 | 4 | 3 | 3 | 140 | Marokko | 7 | 4 | 1 | 2 |
| 84 | Benin | 10 | 3 | 3 | 4 | 140 | Trinidad und Tobago | 7 | 2 | 2 | 3 |
| 110 | Luxemburg | 9 | 4 | 3 | 2 | 140 | Guinea | 7 | 4 | 1 | 2 |
| 110 | Pakistan | 9 | 4 | 2 | 3 | 140 | Sierra Leone | 7 | 4 | 1 | 2 |
| 110 | Palau | 9 | 4 | 2 | 3 | 140 | Barbados | 7 | 2 | 2 | 3 |
| 110 | Kirgisistan | 9 | 4 | 2 | 3 | 140 | St. Vincent/Grenadinen | 7 | 2 | 3 | 2 |
| 110 | Surinam | 9 | 4 | 2 | 3 | 140 | Republik Kongo | 7 | 2 | 3 | 2 |
| 110 | Burundi | 9 | 4 | 2 | 3 | 140 | Tschad | 7 | 2 | 3 | 2 |
| 110 | Jordanien | 9 | 4 | 2 | 3 | 157 | Curaçao | 6 | 2 | 2 | 2 |
| 110 | Mosambik | 9 | 5 | 2 | 2 | 157 | Papua-Neuguinea | 6 | 2 | 1 | 3 |
| 110 | China | 9 | 4 | 2 | 3 | 157 | Malediven | 6 | 2 | 1 | 3 |
| 110 | Hongkong | 9 | 2 | 3 | 4 | 157 | Salomonen | 6 | 2 | 2 | 2 |

MENSCHENHANDEL

| Rangfolge | Land | Zusammengefasster 3P ¹ | Strafverfolgung ² | Opferschutz ² | Prävention ² | Rangfolge | Land | Zusammengefasster 3P ¹ | Strafverfolgung ² | Opferschutz ² | Prävention ² |
|-----------|------------------------------|-----------------------------------|------------------------------|--------------------------|-------------------------|-----------|-------------------|-----------------------------------|------------------------------|--------------------------|-------------------------|
| 157 | Komoren | 6 | 2 | 2 | 2 | 172 | Syrien | 5 | 2 | 1 | 2 |
| 157 | Kiribati | 6 | 2 | 1 | 3 | 172 | Algerien | 5 | 2 | 1 | 2 |
| 157 | Marshall-Inseln | 6 | 4 | 1 | 1 | 172 | Jemen | 5 | 2 | 1 | 2 |
| 157 | Zimbabwe | 6 | 2 | 2 | 2 | 172 | Äquatorial-Guinea | 5 | 2 | 1 | 2 |
| 157 | Seychellen | 6 | 2 | 1 | 3 | 178 | Libyen | 4 | 1 | 2 | 1 |
| 157 | Afghanistan | 6 | 2 | 2 | 2 | 178 | Mikronesien | 4 | 2 | 1 | 1 |
| 157 | Botswana | 6 | 2 | 2 | 2 | 178 | Iran | 4 | 2 | 1 | 1 |
| 157 | Katar | 6 | 2 | 2 | 2 | 178 | Eritrea | 4 | 2 | 1 | 1 |
| 157 | Kuwait | 6 | 2 | 2 | 2 | 178 | Nordkorea | 4 | 1 | 1 | 2 |
| 157 | Bahrain | 6 | 2 | 2 | 2 | 178 | Somalia | 4 | 1 | 1 | 2 |
| 157 | Haiti | 6 | 2 | 2 | 2 | 178 | Südsudan | 4 | 1 | 1 | 2 |
| 172 | Demokratische Republik Kongo | 5 | 2 | 1 | 2 | 178 | Madagaskar | 4 | 2 | 1 | 1 |
| 172 | Kuba | 5 | 2 | 2 | 1 | | | | | | |

1 Summe aller drei Komponenten.

2 1 stellt den niedrigsten und 5 den höchsten Wert dar; 4: angemessene, 3: mäßige, 2: unzureichende Bemühungen.

Quelle: Cho, S., Dreher, A., Neumayer, E. (2012), a. a. O.



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
www.diw.de
79. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tilman Brück
Prof. Dr. Christian Dreger
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Dr. Martin Gornig
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Georg Weizsäcker, Ph.D.

Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert
Nicole Walter

Redaktion

Renate Bogdanovic
Dr. Richard Ochmann
Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Ronny Freier, Ph.D.

Textdokumentation

Lana Stille

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
Nicole Walter
Tel. +49-30-89789-250
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 - 19 88 88, 14 Cent./min.
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.