

**Kinderhandel**  
**in der Europäischen Union**  
Herausforderungen, Perspektiven  
und bewährte Verfahren

**Agentur der Europäischen Union  
für Grundrechte**



# Kinderhandel in der Europäischen Union

Herausforderungen, Perspektiven  
und bewährte Verfahren

Juli 2009

HAFTUNGSAUSSCHLUSS: Die für diesen Bericht herangezogenen Daten und Angaben wurden von FRALEX zur Verfügung gestellt. Für die Schlussfolgerungen und Gutachten ist die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) verantwortlich.

Bei Unklarheiten in Bezug auf diese Übersetzung konsultieren Sie bitte die englische Fassung, welche die Original- und offizielle Fassung des Dokuments darstellt.

# Inhalt

<b>Vorwort</b> .....	<b>7</b>
<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>9</b>
<b>1. Kinderhandel in der EU: allgemeiner Überblick</b> .....	<b>21</b>
1.1. Das tatsächliche Ausmaß des Kinderhandels .....	21
1.2. Schwierigkeiten bei der Erhebung von Daten über den Kinderhandel .....	23
1.3. Anerkennung des dringenden Bedarfs an Daten über den Kinderhandel .....	25
1.4. Datenerhebung durch nationale Berichterstatter und hochrangige Vertreter .....	27
<b>2. Internationale Normen für die Bekämpfung des Kinderhandels</b> ...	<b>30</b>
2.1. Internationale Normen .....	30
2.1.1. Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes und Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie .....	30
2.1.2. IAO-Übereinkommen 182 .....	33
2.1.3. Palermo-Protokoll .....	34
2.2. Normen des Europarates .....	36
2.2.1. Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (Warschau, 2005) .....	36
2.2.2. Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Lanzarote, 2007) .....	38
2.2.3. Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) .....	39
<b>3. Die Rolle der EU bei der Bekämpfung des Kinderhandels</b> .....	<b>42</b>
3.1. EU-Normen für die Bekämpfung des Kinderhandels .....	42
3.1.1. EU-Definition des Menschenhandels .....	45
3.2. Bekämpfung des Menschenhandels als vorrangiger Bereich in der EU .....	48
3.3. Notwendigkeit der Ratifikation internationaler Rechtsinstrumente .....	49
3.4. Harmonisierung des Strafrechts der EU-Mitgliedstaaten .....	50
3.5. Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten .....	52
<b>4. Vergleichender Überblick über die EU-Mitgliedstaaten</b> .....	<b>55</b>
4.1. Einleitende Bemerkungen .....	55
4.1.1. Das Ausmaß des Kinderhandels .....	55
4.1.2. Grundsatz des Kindeswohls .....	60

4.1.2.1.	Altersschätzung .....	61
4.1.2.2.	Im Zweifel für das Opfer .....	62
4.2.	Strafrechtliche Vorschriften zum Kinderhandel.....	63
4.2.1.	Ratifizierung internationaler Rechtsinstrumente .....	63
4.2.2.	Strafrecht und Kinderhandel: Kriminalisierung .....	65
4.2.2.1.	Nationale Normen.....	65
4.2.2.2.	Für den Straftatbestand des Kinderhandels verhängte Strafen.....	71
4.2.2.3.	Statistiken über rechtskräftige Verurteilungen .....	75
4.2.3.	Materielles Strafrecht und Kinderhandel: Opfer.....	79
4.2.3.1.	Formelle Politik der Straffreiheit.....	79
4.2.3.2.	Keine formelle Politik der Straffreiheit.....	80
4.3.	Opfer des Kinderhandels in Gerichtsverfahren.....	82
4.3.1.	Teilnahme des Kindes an allen relevanten Rechtsverfahren .....	82
4.3.2.	Kindgerechte Verfahren während der Strafverfolgung .....	83
4.3.3.	Zugang der Opfer des Kinderhandels zur Rechtsprechung: die Rolle der gesetzlichen Vormünder .....	86
4.3.3.1.	Bestellung eines gesetzlichen Vormunds in Gerichtsverfahren.....	86
4.3.3.2.	Altersgrenze für die Bestellung eines gesetzlichen Vormunds .....	89
4.3.3.3.	Schulung gesetzlicher Vormünder .....	90
4.3.3.4.	Vorbereitungszeit für gesetzliche Vormünder .....	90
4.3.4.	Zugang zu anderen Formen des Rechtsbeistands .....	91
4.3.4.1.	Statistiken über den Zugang zu Rechtsbeistand .....	92
4.3.5.	Zugang zu Entschädigung .....	93
4.3.5.1.	Statistische Daten über Entschädigungsbeträge .....	95
4.4.	Rückführung und Gewährung befristeter Aufenthaltstitel für die Opfer des Menschenhandels .....	97
4.4.1.	Bedenkzeit .....	97
4.4.2.	Kooperation mit den Behörden als Bedingung für einen Aufenthaltstitel.....	99
4.4.2.1.	Aufenthaltstitel für die Dauer der Strafverfahren .....	99
4.4.2.2.	Unbefristete Aufenthaltstitel nach Abschluss der Strafverfahren.....	101
4.4.2.3.	Zusätzliche Bestimmungen über Aufenthaltstitel .....	101
4.4.2.4.	Erteilung von Aufenthaltstiteln unabhängig von der Kooperation .....	101
4.4.2.5.	Zahl der Kinder, denen ein befristeter Aufenthalt gewährt wird .....	104
4.4.3.	Verwaltungshaft bis zur Abschiebung und Garantien für Kinder .....	105
4.4.3.1.	Gesetzliches Verbot der Inhaftnahme von Kindern .....	105
4.4.3.2.	Keine gesetzliche Regelung der Inhaftnahme von Kindern .....	106
4.4.3.3.	Kein gesetzliches Verbot der Inhaftnahme von Kindern .....	106
4.4.3.3.1.	Spezielle Garantien für in Haft genommene Kinder .....	106
4.4.3.4.	Keine Angaben über die Abschiebehaft .....	108
4.5.	Langfristige Lösungen .....	109
4.5.1.	Rückführung des Kindes.....	109
4.5.2.	Gewährung von Asyl und subsidiärem Schutz .....	111
4.6.	Maßnahmen im Zusammenhang mit Prävention, Betreuung und Schutz .....	113
4.6.1.	Prävention des Kinderhandels: Sensibilisierung.....	113

4.6.2.	Zugang zu Betreuung und Schutz .....	115
4.6.3.	Integrationsprogramme für die Opfer des Kinderhandels .....	116
4.6.4.	Zugang zur Gesundheitsversorgung.....	118
4.6.4.1.	Statistische Daten über den Zugang zur Gesundheitsversorgung .....	119
4.6.5.	Zugang zu Bildung .....	120
4.6.5.1.	Statistische Daten über den Zugang zum Bildungswesen.....	122
4.6.6.	Kinder mit besonderen Bedürfnissen aufgrund ihres ethnischen Hintergrunds oder einer Behinderung .....	122
4.6.7.	Schutz von besonders gefährdeten Kindern.....	125
4.6.8.	Spezielle Heime für die Opfer des Kinderhandels .....	126
4.6.8.1.	Daten über das spurlose Verschwinden von Kindern aus Heimen.....	130
4.6.8.2.	Strategien zur Verhütung des Verschwindens von Kindern und diesbezügliche Maßnahmen.....	133
4.6.9.	Hotlines und andere Kanäle für die Meldung vermisster und sexuell ausgebeuteter Kinder .....	135
4.6.10.	Suche nach Familienangehörigen .....	136
4.7.	Von den Mitgliedstaaten herangezogene politische Instrumente .....	138
4.7.1.	Nationale Aktionspläne .....	138
4.7.1.1.	Zugewiesene Mittel .....	139
4.7.2.	Einbeziehung der beteiligten Akteure in die Politikgestaltung .....	141
4.7.2.1.	Unmittelbare Beteiligung von NRO .....	141
4.7.2.2.	Unmittelbare Beteiligung von Kindern.....	142
4.7.2.3.	Unmittelbare Beteiligung von Minderheitengruppen .....	143
4.7.3.	Datenerhebungsstellen .....	146
4.7.3.1.	Spezifische Datenerhebung über den Menschenhandel oder den Kinderhandel....	146
4.7.3.2.	Geplante Datenerhebungsstellen .....	147
4.7.3.3.	Datenerhebung durch die nationalen Polizei-/Grenzschutzbehörden.....	148
4.7.3.4.	Datenerhebung durch mehrere Einrichtungen .....	148
4.7.3.5.	Keine offizielle Datenerhebung.....	149
4.7.3.6.	Datenerhebung durch NRO .....	149
4.7.4.	Beobachtungsstellen (nationale Berichterstatter) .....	149
4.7.5.	Nationale Leitsysteme.....	150
4.7.6.	Strategie für die Schulung von Fachkräften.....	152
4.7.7.	Koordinierung und Kooperation .....	152
4.7.7.1.	Taskforces Menschenhandel (Kinderhandel) .....	153
4.7.7.2.	Kooperation zwischen Ministerien .....	154
4.7.7.3.	Kooperation zwischen staatlichen Einrichtungen und NRO.....	154
4.7.7.4.	Kooperation mit Herkunftsländern außerhalb der EU .....	155
4.7.7.5.	Unterstützungsprogramme .....	156
4.7.8.	Überwachung der Durchführung von Datenschutzleitlinien .....	157
<b>5.</b>	<b>Bewährte Verfahren .....</b>	<b>158</b>
5.1.	Einbeziehung aller Beteiligten; Kooperation mit NRO .....	158
5.2.	Nationale Aktionspläne mit Follow-up.....	158

5.3.	Spezialisierte Stellen für (die Erhebung von Daten über) den Menschenhandel ....	159
5.4.	Spezielle Betreuung der am stärksten gefährdeten Menschen .....	161
5.5.	Identifizierung der Opfer .....	163
5.6.	Spezifische Maßnahmen für den innerstaatlichen Menschenhandel .....	164
<b>6.</b>	<b>Schlussfolgerungen.....</b>	<b>165</b>
6.1.	Schwierigkeiten bei der Definition des Begriffs Kinderhandel in den EU-Rechtsvorschriften.....	165
6.2.	Identifizierung der Opfer des Kinderhandels und Altersschätzung .....	166
6.3.	Verurteilungen wegen Kinderhandels sind selten.....	166
6.4.	Unterschiedliche Strategien für die Bemessung des Strafmaßes im Zusammenhang mit dem Kinderhandel.....	167
6.5.	Politik der Straffreiheit der Opfer des Kinderhandels.....	167
6.6.	Inhaftnahme .....	167
6.7.	Spezielle Heime für die Opfer des Kinderhandels .....	168
6.8.	Spurloses Verschwinden von Kindern aus Heimen .....	168
6.9.	Gewährung einer Bedenkzeit .....	168
6.10.	Sozioökonomische Rechte werden den Opfern des Kinderhandels nur auf fakultativer Basis gewährt.....	169
6.11.	Gesetzliche Vormünder .....	170
6.12.	Zugang zu Rechtsbeistand .....	170
6.13.	Suche nach Familienangehörigen .....	170
6.14.	Beobachtungsstellen (nationale Berichterstatter) .....	171
6.15.	Nationale Leitsysteme .....	171
6.16.	Ratifizierung internationaler Rechtsinstrumente .....	171
6.17.	Erhebung von Daten über den Kinderhandel .....	172
<b>7.</b>	<b>Gutachten .....</b>	<b>174</b>
7.1.	Kriminalisierung des Kinderhandels .....	175
7.2.	Schutz und Betreuung der Opfer des Kinderhandels .....	177
7.3.	Ratifizierung internationaler Rechtsinstrumente .....	178
<b>ANHANG</b>	<b>.....</b>	<b>180</b>



## Vorwort

Der Menschenhandel stellt heutzutage sowohl in der Europäischen Union als auch darüber hinaus ein schwerwiegendes Problem dar. Obwohl keine tragfähigen Statistiken verfügbar sind, steht fest, dass jedes Jahr eine erhebliche Anzahl von Menschen, vorwiegend Frauen und Kinder, Opfer des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung der Arbeitskraft oder zu anderen Zwecken wird.

Artikel 5 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verbietet ausdrücklich den Menschenhandel. Darüber hinaus ist in Artikel 24 der Charta der Grundsatz verankert, dass das Wohl des Kindes stets eine vorrangige Erwägung sein muss und Kinder Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge haben, die für ihr Wohlergehen notwendig sind.

Diese Studie der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte zeigt, dass das Verschwinden von Kindern aus Heimen und ähnlichen Einrichtungen ein weit verbreitetes Phänomen ist und diese Kinder in starkem Maße Gefahr laufen, Opfer des Menschenhandels zu werden. Ungeachtet dieser harten Fakten findet keinerlei Überwachung dieser Problematik statt, und nur einige wenige EU-Mitgliedstaaten haben politische Maßnahmen ergriffen, um zu verhindern, dass weiterhin Kinder verschwinden.

Ferner geht aus dieser vergleichenden Analyse der Lage in den Mitgliedstaaten hervor, dass es zwar durchaus einzelstaatliche Rechtsvorschriften gibt, die den Kinderhandel verbieten, diese jedoch häufig nicht angewendet werden. Derzeit sind Verurteilungen von Kinderhändlern in den EU-Mitgliedstaaten relativ selten, und oft werden die Opfer des Kinderhandels nicht einmal als solche identifiziert. Die geltenden EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels müssen daher novelliert und ergänzt werden, um dafür zu sorgen, dass alle Mitgliedstaaten über wirksamere Rechtsvorschriften verfügen. Die Agentur hat in einigen Mitgliedstaaten bewährte Verfahren für die Identifizierung der Opfer des Kinderhandels ermittelt, die in die EU-Rechtsvorschriften einfließen und in allen Mitgliedstaaten als Mindeststandard eingeführt werden könnten.

Ein weiteres Problem liegt in der Tatsache, dass in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Sanktionen vorgesehen sind. Auch hier könnte eine Novellierung der Rechtsvorschriften dazu beitragen, eine Angleichung des Strafrechts in diesem Bereich herbeizuführen, um zu gewährleisten, dass es in allen Mitgliedstaaten wirksame und abschreckende Rechtsvorschriften gibt. Überaus wichtig ist zudem die Aufnahme einer wesentlich weiter gefassten Definition des Kinderhandels in die EU-Rechtsvorschriften.

Zugleich muss entsprechend dem Grundsatz des Kindeswohls dem Schutz und der Betreuung der Opfer des Kinderhandels Vorrang eingeräumt werden. Daher schlägt die Agentur vor, den Schutz und die Betreuung der Opfer des Kinderhandels (Lebensbedingungen, Bildung, Gesundheitsversorgung, Suche nach Familienangehörigen) für alle Mitgliedstaaten verpflichtend vorzuschreiben. Die Opfer des Kinderhandels sollten auf angemessene Unterstützung durch einen gesetzlichen

Vormund mit geeignetem beruflichen Hintergrund vertrauen dürfen und ausreichend Zeit haben, um eine persönliche Beziehung zu diesem Vormund aufzubauen.

Die aktuelle Situation verlangt sofortiges Handeln. Die politischen Entscheidungsträger der Europäischen Union sind verpflichtet, durch geeignete Maßnahmen dafür zu sorgen, dass der Kinderhandel ausgemerzt wird und alle Opfer des Kinderhandels die Betreuung und den Schutz erhalten, die sie verdienen. In diesem Zusammenhang begrüßt die Agentur den jüngsten Vorschlag der Europäischen Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern (KOM(2009) 136).

Abschließend möchte ich den Autoren, Herrn Professor Rick Lawson und Frau Nelleke Koffeman LL.M., von der Universität Leiden, sowie den anderen Rechtsexperten des FRALEX für ihre Beiträge und den Mitarbeitern der Agentur für ihre harte Arbeit und ihr großes Engagement danken.

Morten Kjærum, Direktor

## Zusammenfassung

Der Menschenhandel stellt heutzutage sowohl in Europa als auch darüber hinaus ein schwerwiegendes Problem dar. Obwohl keine tragfähigen Statistiken verfügbar sind, steht offensichtlich fest, dass jedes Jahr eine erhebliche Anzahl von Menschen, vorwiegend Frauen und Kinder, Opfer des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung der Arbeitskraft oder zu anderen Zwecken wird. Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels rücken sowohl im Rahmen der Gesetzgebung als auch bei der Durchführung der Politik zunehmend ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Die Europäische Union – per se für den Umgang mit grenzüberschreitenden Phänomenen prädestiniert – ist hervorragend aufgestellt, um ihren Beitrag zur Bekämpfung des Kinderhandels zu leisten.

## Kinderhandel in der EU: allgemeine Herausforderungen

Es ist unmöglich, auch nur annähernd konkrete Aussagen über das tatsächliche Ausmaß des Menschenhandels zu treffen, sei es auf einzelstaatlicher, EU- oder globaler Ebene. Gleiches gilt für den Kinderhandel im Besonderen. Es liegen einige Schätzungen aus recht verlässlichen Quellen vor, allerdings konnte bislang in keiner Studie ein vollständiges und umfassendes Bild vermittelt werden.

Das Ausmaß des Menschenhandels ist naturgemäß schwer zu bemessen. Er ist häufig mit einer komplexen Folge von Handlungen in verschiedenen Ländern verbunden. Zuweilen ist es schwer, Beweise sicherzustellen, und die Opfer werden häufig von einer Zusammenarbeit mit den Behörden abgehalten. Neben diesen inhärenten praktischen Problemen gibt es weitere Hindernisse juristischer und organisatorischer Natur: Es gibt mehrere unterschiedliche Definitionen des Menschenhandels, es werden unterschiedliche Datenerhebungsverfahren genutzt und manche Behörden versäumen es schlichtweg, der Bekämpfung dieses Phänomens die angemessene Priorität einzuräumen.

Da keine tragfähigen Daten vorliegen, ist es selbstverständlich schwierig, wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu konzipieren. Eine gemeinsame Definition und ein gemeinsamer Standard sind somit dringend erforderlich, nicht nur um den Handel selbst zu bekämpfen, sondern auch um ein besseres Verständnis von Ausmaß und Art der Problematik zu ermöglichen. In diesem Bericht wird darauf hingewiesen, dass im Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels die umfassendste derzeit verfügbare Definition herangezogen wird.

Zudem muss diesem Bericht zufolge durch die EU-Rechtsvorschriften sichergestellt werden, dass in allen EU-Mitgliedstaaten eine ausreichende und auf Regierungsebene koordinierte Datenerhebung stattfindet. In Irland und Rumänien wurden in diesem

Zusammenhang bewährte Verfahren ermittelt, die in die einschlägige EU-Politik einfließen könnten.

## Internationale Normen für die Bekämpfung des Kinderhandels

In den letzten Jahren wurden auf Ebene der Vereinten Nationen und des Europarates zahlreiche einschlägige internationale Rechtsinstrumente verabschiedet, die sich mit dem Phänomen des Menschenhandels befassen. Insgesamt sind die Fortschritte bei der Ratifikation durch die EU-Mitgliedstaaten ermutigend, jedoch besteht hier durchaus Verbesserungsbedarf.

Alle Mitgliedstaaten sind Vertragsstaaten der einschlägigen allgemeinen Menschenrechtsverträge wie der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention) und des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte. Zwar beinhalten diese Verträge keine ausdrücklichen Regelungen zum Menschenhandel, jedoch können die einzelnen Aspekte des Menschenhandels mit Verletzungen verschiedener geschützter Rechte wie beispielsweise des Verbots der willkürlichen Freiheitsentziehung und der Zwangsarbeit verbunden sein. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, sowohl im Rahmen ihrer Gesetzgebung als auch bei der Durchführung ihrer Politik Maßnahmen zum Schutz vor Missbrauch und Ausbeutung durch Privatpersonen und private Einrichtungen zu ergreifen. Was speziell den Schutz von Kindern betrifft, so sind alle Mitgliedstaaten Vertragsstaaten des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes. Der Schutz der im Übereinkommen über die Rechte des Kindes verankerten zentralen Rechte und Grundsätze zählt zu den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und stellt somit nach Artikel 6 Absatz 2 EU-Vertrag auch einen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts dar.

Hinsichtlich des Beitritts zu Verträgen, die speziell den Menschenhandel zum Gegenstand haben, besteht hingegen Verbesserungsbedarf. Das IAO-Übereinkommen 182 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit ist der einzige Vertrag, der sich spezifisch mit dem Menschenhandel befasst und an dem alle Mitgliedstaaten als Vertragsstaaten beteiligt sind. Am Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität sind 24 Mitgliedstaaten als Vertragsstaaten beteiligt, während es von drei Mitgliedstaaten lediglich unterzeichnet wurde. Dem Palermo-Protokoll (Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels) sind 23 Mitgliedstaaten als Vertragsstaaten beigetreten, während es von vier Mitgliedstaaten lediglich unterzeichnet wurde. Nur 20 Mitgliedstaaten sind dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie als Vertragsstaaten beigetreten, während sieben Mitgliedstaaten lediglich Unterzeichnerstaaten sind.

Zwei vor Kurzem verabschiedete Instrumente des Europarates – das Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels (2005) und das Übereinkommen zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (2007) – wurden bislang nur von relativ wenigen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert. Das Übereinkommen aus dem Jahr 2005 hat 14 Mitgliedstaaten als Vertragsstaaten und weitere elf Mitgliedstaaten als Unterzeichnerstaaten. Das Übereinkommen aus dem Jahr 2007 wurde von zwei Dritteln aller EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet, aber nur von Griechenland ratifiziert.

In diesem Bericht werden alle Mitgliedstaaten aufgefordert, sich den oben genannten internationalen Instrumenten als Vertragsstaaten anzuschließen.

## Die Rolle der EU bei der Bekämpfung des Menschenhandels

Nach Maßgabe von Artikel 5 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union darf niemand in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten oder gezwungen werden, Zwangs- oder Pflichtarbeit zu verrichten. Artikel 5 Absatz 3 verbietet den Menschenhandel ausdrücklich. Da der Menschenhandel häufig (wenn auch nicht ausschließlich) grenzüberschreitend erfolgt, ist eine zwischenstaatliche Koordinierung und Zusammenarbeit unverzichtbar. Daher wurde in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Tampere im Jahr 1999 eine enge Zusammenarbeit zwischen den Herkunfts- und Transitländern gefordert. Ferner wurden Maßnahmen ergriffen, um die Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu erleichtern. Auch im Vertrag von Lissabon wird die Bedeutung einer koordinierten und grenzübergreifenden Zusammenarbeit zwischen den für die Ermittlung und Verfolgung des Menschenhandels und der Ausbeutung von Kindern zuständigen Behörden unterstrichen.

In den letzten Jahren rückte die Bekämpfung des Menschenhandels in der EU zunehmend ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Insbesondere wurden zwei Rahmenbeschlüsse verabschiedet: der Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels aus dem Jahr 2002 (2002/629/JI) und der Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie (2004/68/JI) aus dem Jahr 2003. Für beide Beschlüsse legte die Europäische Kommission im Jahr 2009 neue Vorschläge vor: einen Vorschlag für einen neuen Rahmenbeschluss des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern<sup>1</sup> sowie einen Vorschlag für einen neuen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der

---

<sup>1</sup> Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI {SEK(2009) 358} {SEK(2009) 359}, KOM(2009) 136 endgültig – 2009/0050 (CNS).

sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie<sup>2</sup>. Ein weiteres Schlüsselinstrument ist in diesem Zusammenhang die Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren. Mehrere Initiativen der Europäischen Union haben unter anderem die Bekämpfung des Menschenhandels zum Gegenstand. Hierzu zählen insbesondere die Programme STOP, DAPHNE und AENEAS.

Ungeachtet dessen wird in diesem Bericht festgestellt, dass die derzeit geltenden EU-Rechtsvorschriften novelliert und ergänzt werden sollten. Es wäre zweckmäßig, in der EU ein einziges, zentrales Rechtsinstrument über den Menschenhandel einzuführen, um Unterschiede hinsichtlich Definition und Terminologie zu vermeiden. Das heißt, die vorhandenen Normen der Richtlinie des Rates 2004/81/EG und des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI sollten in einem einzigen EU-Rechtsinstrument zusammengefasst werden. Sofern mehrere Dokumente erforderlich sind, sollten zumindest die Konsistenz und Kohärenz in Definitionen und Terminologie gewährleistet sein.

Im Bericht wird zudem die Auffassung geäußert, dass in den EU-Rechtsvorschriften über die Opfer des Kinderhandels stets das Wohl der Kinder im Vordergrund stehen muss. Als ein allgemeiner Grundsatz des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes hat der Grundsatz des Kindeswohls nach Artikel 6 Absatz 2 EU-Vertrag ebenfalls den Status eines allgemeinen Grundsatzes des Gemeinschaftsrechts erhalten. Die Staaten haben ein großes Interesse an der Verfolgung von Kinderhändlern und der Einwanderungskontrolle. Jedoch darf keinesfalls zugelassen werden, dass diese politischen Zielsetzungen über das Wohl der Opfer des Kinderhandels gestellt werden.

Die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften über die Bekämpfung des Menschenhandels muss regelmäßig überprüft werden, um zu gewährleisten, dass diese wirksam und nicht nur Makulatur sind. Nach dem Muster von Artikel 17 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse sollte die Europäische Kommission den Auftrag erhalten, in regelmäßigen Abständen einen Bericht über die Umsetzung der relevanten EU-Rechtsvorschriften vorzulegen und dabei den Standpunkt der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und der einschlägigen Nichtregierungsorganisationen zu berücksichtigen. Artikel 10 des Rahmenbeschlusses des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels (2002/629/JI), in dem die Frage der Berichterstattung geregelt ist, sieht in seiner derzeit geltenden Fassung keine solche Einbeziehung der Standpunkte der einschlägigen Nichtregierungsorganisationen und der Agentur vor.

---

<sup>2</sup> Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates {SEK(2009) 355} {SEK(2009) 356}, KOM(2009) 135 endgültig – 2009/0049 (CNS).

## Herausforderungen bei der Gestaltung der EU-Rechtsvorschriften über die Bekämpfung des Kinderhandels<sup>3</sup>

### Schwierigkeiten bei der Definition des Begriffs Kinderhandel

Im EU-Rechtsrahmen ist der Begriff Kinderhandel nicht klar definiert. Die eindeutigste Begriffsbestimmung erfolgt in der im Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels aus dem Jahr 2002 vorgenommenen Definition des Begriffs Menschenhandel, da hier speziell auf die Opfer des Kinderhandels Bezug genommen wird. Diese Definition deckt jedoch lediglich den Kinderhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft oder zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ab.

Bestimmte Formen der Ausbeutung zu anderen Zwecken, wie beispielsweise der Organentnahme oder ausbeuterischer Formen der Adoption, werden dagegen vom Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels aus dem Jahr 2002 nicht erfasst. Die in diesem Rahmenbeschluss herangezogene Definition bleibt diesbezüglich hinter der im Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels aus dem Jahr 2005 vorgenommenen Definition des Begriffs „Kinderhandel“ zurück. Dieses Übereinkommen trat am 1. Februar 2008 in Kraft und beinhaltet die in diesem Zusammenhang zweckdienlichste Definition. Die Definition im Übereinkommen des Europarates geht sogar über das Palermo-Protokoll hinaus, da dieses Übereinkommen ausdrücklich auf alle Formen des Menschenhandels Anwendung findet, „sei er innerstaatlich oder grenzüberschreitend, der organisierten Kriminalität zuzuordnen oder nicht“. Somit erstreckt sich der Geltungsbereich des Übereinkommens eindeutig auch auf Opfer, die illegal in einen Mitgliedstaat eingereist sind oder sich unrechtmäßig dort aufhalten.

In diesem vergleichenden Bericht wird gezeigt, dass es auf Ebene der Mitgliedstaaten bedauerlicherweise keine einheitliche Definition des Begriffs Kinderhandel gibt. Beispielsweise ist der innerstaatliche Menschenhandel in einigen EU-Mitgliedstaaten nach einzelstaatlichem Recht ausdrücklich strafbar, während es in anderen Mitgliedstaaten keine diesbezüglichen Rechtsvorschriften gibt. In einigen Mitgliedstaaten ist nach Maßgabe der Gesetze die Einwilligung des Opfers in den Menschenhandel (Kinderhandel) für die Einstufung als Straftat unerheblich. In anderen Mitgliedstaaten gehen jedoch die Strafverfolgungsbehörden oder Gerichte nicht von einer Straftat aus, wenn das Kind in den Handel eingewilligt hat.

---

<sup>3</sup> Einige der hier dargestellten Herausforderungen bei der Gestaltung der EU-Rechtsvorschriften müssen nach der Annahme der jüngsten Vorschläge der Europäischen Kommission (siehe oben) womöglich erneut geprüft werden. Diese Vorschläge der Europäischen Kommission werden in diesem Bericht gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte nicht weiter kommentiert.

Nicht alle Mitgliedstaaten haben die im Palermo-Protokoll aufgeführten Formen der Ausbeutung in ihre nationalen Rechtsvorschriften über die Kriminalisierung des Menschenhandels aufgenommen. Beispielsweise beinhalten die nationalen Rechtsvorschriften einiger Mitgliedstaaten keine Bestimmungen über die Ausbeutung durch die Entnahme von Organen oder Gewebe. Neben den durch das Palermo-Protokoll und den Rahmenbeschluss abgedeckten Formen der Ausbeutung haben einige wenige Mitgliedstaaten auch den Menschenhandel zum Zweck des Bettelns unter Strafe gestellt.

In diesem Bericht wird angeregt, in den EU-Rechtsvorschriften die umfassendere Definition des Menschenhandels heranzuziehen, wie sie im Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels enthalten ist.

## Identifizierung der Opfer des Kinderhandels

Die Identifizierung der Opfer des Kinderhandels ist für die Verfolgung der Täter sowie für den Schutz und die Unterstützung der Opfer von allergrößter Bedeutung.

In Finnland und der Tschechischen Republik wurden bewährte Verfahren für die Identifizierung der Opfer des Kinderhandels ermittelt, die in die EU-Rechtsvorschriften einfließen könnten. In Polen und Litauen wurde kein einziges Opfer des Kinderhandels identifiziert. Die Wirksamkeit einer Maßnahme zur Bekämpfung des Kinderhandels und zur Unterstützung der Opfer ist stets davon abhängig, inwieweit es gelingt, die Opfer des Kinderhandels zu identifizieren.

Im Bericht wird vorgeschlagen, in die EU-Rechtsvorschriften Leitlinien für die Identifizierung der Opfer des Kinderhandels aufzunehmen, die sich an den in Finnland und der Tschechischen Republik festgestellten bewährten Verfahren orientieren.

## Altersschätzung

In einigen Ländern gibt es weder ein formelles Verfahren für die Altersschätzung, noch gilt der Grundsatz, bei Zweifeln hinsichtlich des Alters zugunsten des Opfers zu entscheiden. Beides ist jedoch für die Wirksamkeit einer jeden Maßnahme zur Bekämpfung des Kinderhandels und zur Unterstützung der Opfer von allergrößter Bedeutung.

In diesem Bericht wird angeregt, in den EU-Rechtsvorschriften ein Verfahren für die Einschätzung des Alters der Opfer des Kinderhandels sowie den Grundsatz zu verankern, bei Zweifeln hinsichtlich des Alters zugunsten der Opfer zu entscheiden, um eine wirksame Bekämpfung des Kinderhandels zu ermöglichen. Beides ist nicht nur für die Opfer des Kinderhandels, sondern auch für andere Kinder relevant.



## Verurteilungen wegen Kinderhandels sind selten

In nur vier Mitgliedstaaten konnten für den Zeitraum 2000 bis 2007 rechtskräftige Verurteilungen wegen Kinderhandels ermittelt werden. Die verfügbaren Daten lassen darauf schließen, dass in Fällen von Kinderhandel insgesamt nur sehr wenige rechtskräftige Verurteilungen erfolgt sind. In fünf Mitgliedstaaten erging im Zeitraum 2000 bis 2007 keine einzige rechtskräftige Verurteilung. In einem Mitgliedstaat wurde im fraglichen Zeitraum kein einziger Fall von Kinderhandel ermittelt bzw. verfolgt. In einigen Mitgliedstaaten werden die Statistiken über die Verurteilungen wegen Kinderhandels mit Statistiken über Verurteilungen wegen Menschenhandels im Allgemeinen oder anderer Straftaten wie Schleusung oder Prostitution zusammengefasst. Somit ist in diesen Ländern unmöglich festzustellen, wie viele Fälle von Kinderhandel zu einer Verurteilung führten.

Im Bericht wird vorgeschlagen, in den EU-Rechtsvorschriften Mindeststandards für die Datenerhebung und Leitlinien für die Identifizierung der Opfer des Kinderhandels zu verankern, um die Wirksamkeit der geltenden Rechtsvorschriften über den Kinderhandel zu verbessern.

## Unterschiedliche Strategien für die Bemessung des Strafmaßes im Zusammenhang mit dem Kinderhandel

In nur zwei Mitgliedstaaten stellt der Kinderhandel einen eigenen Straftatbestand mit speziellen Regelungen für die Bemessung des Strafmaßes dar. In allen übrigen Mitgliedstaaten fällt der Kinderhandel entweder unter eine allgemeine Bestimmung der Rechtsvorschriften über die Ahndung des Menschenhandels oder unter mehrere strafrechtliche Bestimmungen. In der Mehrheit dieser Mitgliedstaaten kann für den Straftatbestand des Menschenhandels ein höheres Strafmaß festgelegt werden, wenn das Opfer minderjährig ist. In den meisten nationalen Rechtsvorschriften wird dabei die Minderjährigkeit des Opfers als erschwerender Umstand gewertet.

Eine allgemeine Schlussfolgerung lautet, dass hinsichtlich der Haftstrafen und anderen Sanktionen, die wegen des Straftatbestands des Kinderhandels verhängt werden können, zwischen den Mitgliedstaaten beträchtliche Unterschiede bestehen.

Im Bericht wird angeregt, durch geeignete EU-Rechtsvorschriften eine weitere Annäherung der Vorschriften über die Bemessung des Strafmaßes im Zusammenhang mit dem Kinderhandel herbeizuführen.

## Politik der Straffreiheit der Opfer des Kinderhandels

In einer ganzen Reihe von Mitgliedstaaten wird sowohl bei Grenzdelikten als auch bei illegaler Prostitution eine formelle Politik der Straffreiheit der Opfer des Kinderhandels verfolgt. In der Hälfte der Mitgliedstaaten gibt es jedoch keine solche formelle Politik der

Straffreiheit. Das bedeutet, dass in diesen Ländern Opfer des Kinderhandels wegen Grenzdelikten und anderen Vergehen wie illegaler Prostitution verfolgt werden können. In den betreffenden Ländern besteht ein höheres Risiko, dass die Opfer des Kinderhandels kein Vertrauensverhältnis zu den Behörden aufbauen, das es ihnen ermöglicht, sich aus ihrer Abhängigkeit von den Kinderhändlern zu lösen.

Im Bericht wird vorgeschlagen, in die EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des Kinderhandels Mindeststandards für eine formelle Politik der Straffreiheit der Opfer des Kinderhandels aufzunehmen, um sicherzustellen, dass diese Opfer ein Vertrauensverhältnis zu den Behörden aufbauen, das es ihnen ermöglicht, sich aus ihrer Abhängigkeit von den Kinderhändlern zu lösen.

## Inhaftnahme

In der weitaus überwiegenden Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten ist die Abschiebehaft der Opfer des Kinderhandels nicht gesetzlich verboten. Häufig wird sie jedoch ausdrücklich als eine Maßnahme bezeichnet, die nur als Ultima Ratio in Frage kommt. Im Vereinigten Königreich erstreckt sich dieser Grundsatz der Ultima Ratio ausdrücklich auch auf die Inhaftnahme von Eltern mit abhängigen Kindern. In Finnland gilt der Grundsatz, dass mutmaßliche Opfer des Kinderhandels unter keinen Umständen in Haft genommen werden dürfen.

Im Bericht wird angeregt, im Rahmen der EU-Rechtsvorschriften dafür zu sorgen, dass mutmaßliche Opfer des Kinderhandels nicht in Haft genommen werden.

## Spezielle Heime für die Opfer des Kinderhandels

In drei Mitgliedstaaten (Belgien, Bulgarien, Italien) werden Opfer des Kinderhandels in Heimen untergebracht, die speziell für diese Kinder eingerichtet wurden. In den meisten Mitgliedstaaten gibt es jedoch keine speziellen Heime für die Opfer des Kinderhandels. Diese Kinder werden entweder in Heimen für erwachsene Opfer des Menschenhandels, in speziellen Heimen für unbegleitete Minderjährige oder in anderen Einrichtungen für (gefährdete) Kinder untergebracht. In einigen Mitgliedstaaten gibt es keine geeigneten Heime oder vergleichbaren Einrichtungen für die Opfer des Kinderhandels.

Im Bericht wird empfohlen, im Rahmen der EU-Rechtsvorschriften sicherzustellen, dass die Opfer des Kinderhandels in geeigneten Einrichtungen untergebracht werden, die auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten sind.

## Spurloses Verschwinden von Kindern aus Heimen

Den Angaben zahlreicher NRO und Behörden zufolge ist das spurlose Verschwinden von Kindern aus Heimen in vielen Mitgliedstaaten weit verbreitet. Dennoch werden in

mindestens neun Mitgliedstaaten keinerlei Daten erhoben, um diese Problematik zu beobachten. Ungeachtet der weiten Verbreitung dieses Problems sahen sich bisher nur wenige Mitgliedstaaten veranlasst, Vorsorgemaßnahmen zu ergreifen. In diesem Zusammenhang wurde in der Tschechischen Republik ein bewährtes Verfahren ermittelt, das unbegleiteten Kindern eine langfristige Perspektive bietet.

Im Bericht wird vorgeschlagen, im Rahmen der EU-Rechtsvorschriften sicherzustellen, dass über Kinder, die aus Heimen oder anderweitig verschwinden, Daten erhoben und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Darüber hinaus muss gewährleistet werden, dass in den Mitgliedstaaten wirksame politische Maßnahmen ergriffen werden, um das Verschwinden von Kindern zu verhindern und angemessen darauf zu reagieren. Hierzu zählt auch die Schaffung einer langfristigen Perspektive, die den Opfern des Kinderhandels den Verbleib im jeweiligen Land gestattet.

## Gewährung einer Bedenkzeit

Nach Maßgabe der Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind, müssen mit Ausnahme Dänemarks, Irlands und des Vereinigten Königreichs alle Mitgliedstaaten Drittstaatsangehörigen, die mutmaßlich Opfer des Menschenhandels sind, eine Bedenkzeit zugestehen. Während dieser Bedenkzeit können sich die Opfer erholen und dem Einfluss der Täter entziehen, so dass sie eine fundierte Entscheidung darüber treffen können, ob sie mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten. Die Anwendung der Richtlinie 2004/81/EG des Rates auf die Opfer des Kinderhandels ist jedoch nicht verpflichtend vorgeschrieben, sondern fakultativ.

In den meisten Mitgliedstaaten ist sowohl für minderjährige als auch für erwachsene Opfer eine Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen gesetzlich vorgeschrieben. In einigen Mitgliedstaaten beinhalten die nationalen Rechtsvorschriften keine Bestimmung, die für (minderjährige) Opfer des Menschenhandels eine Bedenkzeit vorsieht.

In nahezu der Hälfte der Mitgliedstaaten wird nur dann ein Aufenthaltstitel ausgestellt, wenn die Opfer mit der Polizei und den Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeiten. Die Praxis, die Erteilung eines Aufenthaltstitels für die Opfer des Kinderhandels von deren Kooperation in Strafverfahren abhängig zu machen, wurde als Verstoß gegen das Kindeswohl kritisiert. Insbesondere wird dabei die Tatsache vernachlässigt, dass minderjährige Opfer unter Umständen nicht in der Lage sind, mit den Behörden zusammenzuarbeiten. Darüber hinaus wird das Risiko außer Acht gelassen, dass das Kind Racheakten ausliefert sein könnte, wenn es nach einer erfolglosen Ermittlung erneut in die Hände der Kinderhändler gelangt.

In einer Reihe von Mitgliedstaaten wurde im Zeitraum 2000 bis 2007 keinem einzigen Kind ein befristeter Aufenthaltstitel als Opfer des Kinderhandels erteilt. In zehn Mitgliedstaaten sind für diesen Zeitraum keine Daten über die Zahl der Kinder verfügbar, denen ein befristeter Aufenthaltstitel als Opfer des Kinderhandels erteilt wurde. Daher

gibt es derzeit in zahlreichen Mitgliedstaaten keinen Beleg dafür, dass den Opfern des Kinderhandels die im EU-Recht vorgesehene Bedenkzeit tatsächlich zugestanden wird.

Im Bericht wird angeregt, eine großzügige Bedenkzeit für die Opfer des Kinderhandels verpflichtend vorzuschreiben und dafür zu sorgen, dass sie weder auf rein fakultativer Basis gewährt noch von einer Zusammenarbeit mit den Behörden abhängig gemacht wird.

## Sozioökonomische Rechte werden den Opfern des Kinderhandels nur auf fakultativer Basis gewährt

Im EU-Rechtsrahmen liegt der Schwerpunkt nicht auf dem Schutz der Opfer, sondern auf der Kriminalisierung der Kinderhändler. Das wichtigste im EU-Recht verankerte Instrument für den Schutz der Opfer des Kinderhandels ist die Richtlinie 2004/81/EG des Rates. Diese Richtlinie garantiert den Opfern des Menschenhandels bestimmte Rechte im Hinblick auf die Gewährung von Mitteln zur Sicherstellung ihres Lebensunterhalts sowie auf den Zugang zu medizinischer Notversorgung und zum Bildungssystem. Die Anwendung dieser Richtlinie auf Kinder ist jedoch nicht verpflichtend vorgeschrieben, sondern fakultativ. Nur wenn Mitgliedstaaten beschließen, den Anwendungsbereich dieser Richtlinie auf Kinder auszuweiten, sind sie verpflichtet, den Opfern des Kinderhandels sozioökonomische Rechte einzuräumen.

In einigen Mitgliedstaaten wird die Gewährung sozioökonomischer Rechte für die Opfer des Kinderhandels vom Aufenthaltsstatus dieser Kinder abhängig gemacht. Die Weigerung, den Opfern des Kinderhandels einen befristeten Aufenthaltstitel zu erteilen, hat somit in diesen Mitgliedstaaten höchstwahrscheinlich auch negative Auswirkungen auf die sozioökonomischen Rechte dieser Kinder wie ihren Zugang zur Gesundheitsversorgung und zum Bildungssystem.

Derzeit ist im EU-Recht keine Verpflichtung vorgesehen, allen Opfern des Kinderhandels sozioökonomische Rechte zu gewähren. Zwar können die Opfer des Kinderhandels durchaus unter die allgemeineren Bestimmungen der EU-Rechtsvorschriften über die soziale Unterstützung unbegleiteter minderjähriger Asylbewerber fallen, jedoch sind diese nicht speziell auf die konkrete Situation der Opfer des Kinderhandels zugeschnitten.

Im Bericht wird empfohlen, in den EU-Rechtsvorschriften die Gewährung sozioökonomischer Rechte (Lebensunterhalt, Gesundheitsversorgung, Bildung) für die Opfer des Kinderhandels verpflichtend vorzuschreiben und dafür zu sorgen, dass diese nicht nur fakultativ oder auf freiwilliger Basis erfolgt.

## Gesetzliche Vormünder

Der Begriff des „gesetzlichen Vormunds“ ist nicht in allen EU-Mitgliedstaaten einheitlich definiert. So haben die Personen, die in den Mitgliedstaaten als gesetzliche Vormünder tätig sind, einen unterschiedlichen beruflichen Hintergrund und verfügen in manchen Fällen über keine einschlägige Berufsausbildung. Unterschiede bestehen zudem hinsichtlich der Schulung gesetzlicher Vormünder. In manchen Ländern erhalten gesetzliche Vormünder keinerlei Schulungen. In nahezu allen Mitgliedstaaten ist die Vorbereitungszeit für den gesetzlichen Vormund nicht geregelt und es gibt keine Garantien dafür, dass der gesetzliche Vormund hinreichend Zeit hat, um das Wohl des Kindes zu wahren oder einen angemessenen persönlichen Kontakt zum Kind zu pflegen.

In einigen Ländern wird nur dann ein gesetzlicher Vormund bestellt, wenn internationaler Schutz gewährt wird oder ein Antrag auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft gestellt wurde. Es ist also nicht sichergestellt, dass jedes Opfer des Kinderhandels automatisch Unterstützung durch einen gesetzlichen Vormund erhält.

Zudem wurden zwischen den Mitgliedstaaten Unterschiede hinsichtlich der gesetzlichen Vorschriften und der Verfahren für die Bestellung eines gesetzlichen Vormunds festgestellt. In einigen Mitgliedstaaten wird nur sehr selten ein gesetzlicher Vormund bestellt, da die Opfer des Kinderhandels nicht identifiziert werden und/oder die Einrichtungen der Kinderfürsorge diesem Thema keine Bedeutung beimessen.

Im Bericht wird angeregt, im Rahmen der EU-Rechtsvorschriften dafür zu sorgen, dass Opfer des Kinderhandels von einem gesetzlichen Vormund mit geeignetem beruflichen Hintergrund unterstützt werden. Ein gesetzlicher Vormund sollte zudem ausreichend Zeit für die Vorbereitung und den persönlichen Kontakt zu den Opfern haben, damit er das Kindeswohl in allen einschlägigen Verfahren und Angelegenheiten schützen kann.

## Zugang zu Rechtsbeistand

Hinsichtlich der nationalen Rechtsvorschriften über den Zugang zu Rechtsbeistand bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. In einigen Mitgliedstaaten wird der Rechtsbeistand für die Opfer des Kinderhandels ausschließlich informell von NRO organisiert. Finnland ist das einzige Land, in dem die Behörden die Zahl der Opfer des Kinderhandels erfassen, die Rechtsbeistand erhalten.

Im Bericht wird vorgeschlagen, im Rahmen der EU-Rechtsvorschriften sicherzustellen, dass die Opfer des Kinderhandels ausreichenden Rechtsbeistand erhalten, damit sie in der Lage sind, ihre Rechte wirksam wahrzunehmen und eine angemessene Entschädigung zu erhalten.

## Suche nach Familienangehörigen

In einer Reihe von Mitgliedstaaten sind die Behörden gesetzlich oder nach Maßgabe eines Strategiepapiers verpflichtet, nach Familienangehörigen zu suchen, wenn unbegleitete Minderjährige oder Opfer des Kinderhandels in ihr Land kommen. In einigen Mitgliedstaaten ist eine Suche nach Familienangehörigen nur dann verpflichtend vorgeschrieben, wenn ein Asylantrag gestellt wurde. In neun anderen Staaten gibt es keine umfassenden Programme für die Suche nach Familienangehörigen bzw. es liegen keine Informationen über die Existenz derartiger Programme vor.

Im Bericht wird angeregt, durch die EU-Rechtsvorschriften die Suche nach Familienangehörigen sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass diese nicht nur auf freiwilliger Basis erfolgt, sondern verpflichtend vorgeschrieben ist.

## Möglicher Beitrag der EU

Es ist dringend erforderlich, die EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des Kinderhandels zu novellieren. Was das Subsidiaritätsprinzip (Artikel 5 EU-Vertrag) betrifft, so ist die gegenwärtig herrschende Vielfalt von Definitionen, Strategien und Maßnahmen in den einzelnen Mitgliedstaaten Beleg dafür, dass ein koordiniertes Vorgehen auf EU-Ebene dringend erforderlich ist, um den Kinderhandel wirksamer zu bekämpfen und die Betreuung sowie den Schutz der minderjährigen Opfer sicherzustellen.

# 1. Kinderhandel in der EU: allgemeiner Überblick

Die im Rahmen dieser Studie herangezogene Definition des Begriffs Kinderhandel basiert auf der im *Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels* enthaltenen Begriffsbestimmung. Kinderhandel bezeichnet die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen unter 18 Jahren zum Zweck der Ausbeutung, einschließlich sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnlicher Praktiken, Leibeigenschaft oder der Entnahme von Organen. In diesem Zusammenhang ist es unerheblich, ob das Kind in die Ausbeutung einwilligt. Kinderhandel kann, muss jedoch nicht 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 erfolgen.

Obwohl der dringende Bedarf an Daten über den Kinderhandel wiederholt betont wurde, findet derzeit auf europäischer Ebene weder eine präzise Erhebung oder Erfassung von Daten noch ein Datenaustausch statt. Daher können bezüglich des Ausmaßes des Kinderhandels in der EU keine zuverlässigen Aussagen getroffen werden.

## 1.1. Das tatsächliche Ausmaß des Kinderhandels

„Der Menschenhandel stellt heutzutage in Europa ein schwerwiegendes Problem dar. Jahr für Jahr werden Tausende von Menschen, vor allem Frauen und Kinder, in ihrem eigenen Land oder im Ausland sexuell oder zu anderen Zwecken ausgebeutet. Alle Indikatoren deuten auf eine Zunahme der Zahl der Opfer hin.“ Dies sind die ersten Zeilen des Erläuternden Berichts zum *Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels* aus dem Jahr 2005.<sup>4</sup>

Es ist jedoch unmöglich, auch nur annähernd konkrete Aussagen über das tatsächliche Ausmaß des Menschenhandels zu treffen, sei es auf einzelstaatlicher, EU- oder globaler Ebene. Gleiches gilt für den Kinderhandel. Es liegen einige Schätzungen aus recht verlässlichen Quellen wie dem Außenministerium der Vereinigten Staaten oder der Internationalen Organisation für Migration (IOM) vor, allerdings war bislang noch keine Einrichtung oder NRO in der Lage, vollständige und umfassende Daten über dieses

---

<sup>4</sup> *Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels*, Warschau 2005, SEV-Nr. 197. Der Erläuternde Bericht ist im Internet verfügbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/197.htm> (9.11.2008).

Phänomen vorzulegen. Wie viele Straftaten ist offenbar auch der Menschenhandel naturgemäß schwer zu bemessen.

Einer von der Regierung der Vereinigten Staaten finanzierten Forschungsarbeit zufolge, die im Jahr 2006 abgeschlossen und im Juni 2008 veröffentlicht wurde, werden im Rahmen des Menschenhandels weltweit jährlich etwa 800 000 Menschen über nationale Grenzen verbracht. In dieser Forschungsarbeit stellte man fest, dass annähernd 80 % der Opfer des internationalen Menschenhandels Frauen und Mädchen und bis zu 50 % minderjährig sind. Man geht davon aus, dass es sich bei der Mehrheit der Opfer des internationalen Menschenhandels um Frauen handelt, die gewerbsmäßig sexuell ausgebeutet werden sollen. Diese Zahlen berücksichtigen nicht die „Millionen“ weiblicher und männlicher Opfer, die weltweit innerhalb ihres eigenen Landes Opfer des Menschenhandels werden, in den meisten Fällen zum Zweck der Zwangsarbeit oder Schuldknechtschaft (*bonded labour*).<sup>5</sup> Dem Außenministerium der Vereinigten Staaten liegen keine absoluten Zahlen über den Kinderhandel vor.

Im Jahr 2000 entwickelte die IOM das *Counter Trafficking Module* (CTM), eine Datenbank zur Erhebung von Daten und zur Überwachung der von der IOM für die Opfer des Menschenhandels geleisteten Unterstützung. Die CTM-Datenbank ermöglicht insbesondere die individuelle Rekonstruktion des Leidensweges jedes einzelnen Opfers des Menschenhandels. Darüber hinaus werden in der Datenbank die von der IOM geleistete Unterstützung, die Aufenthaltsorte der Opfer und der Reintegrationsprozess in einem zentralen System erfasst. Die Datenbank steht allen Büros der IOM als standardisiertes Instrument zur Verfügung. Der IOM zufolge ist die CTM-Datenbank die weltweit größte Datenbank, die ausschließlich Primärdaten beinhaltet. Aus der Website der Organisation geht hervor, dass Ende Mai 2006 in der CTM-Datenbank 9 376 Fälle von Menschenhandel erfasst waren, wobei der Handel in 34 % der Fälle auf nationaler und in 66 % der Fälle auf internationaler Ebene erfolgt war. Der Anteil der Opfer unter 18 Jahren an den Opfern insgesamt lag bei 16 %. Die in der Datenbank erfassten Opfer des Menschenhandels hatten 77 verschiedene Nationalitäten und wurden in 99 Bestimmungsländer verbracht.<sup>6</sup>

Einer Schätzung der Internationalen Arbeitsorganisation zufolge waren im Jahr 2000 von den Kindern, die die „absolut schlimmsten Formen der Kinderarbeit“ verrichteten, 1,2 Millionen Opfer von Kinderhändlern.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Außenministerium der Vereinigten Staaten, *Trafficking in persons report 2008* [Bericht über den Menschenhandel 2008], Juni 2008, Veröffentlichung 11407, S. 7. Online verfügbar unter <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2008/> (18.8.2008).

<sup>6</sup> Factsheet zum *Counter Trafficking Module* auf der Website der IOM, online verfügbar unter [http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/research/Data\\_and\\_Research\\_on\\_Human\\_Trafficking.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/research/Data_and_Research_on_Human_Trafficking.pdf) (3.9.2008).

<sup>7</sup> Die Angaben stammen aus van Reisen, M. und Stefanovic, A., *Lost Kids, Lost futures, The European Union's response to Child Trafficking* [Verlorene Kinder, verlorene Zukunft: Die Antwort der Europäischen Union auf den Kinderhandel], Terre des Hommes, Genf, September 2004, S. 12 und 57. Den Autoren dieses Berichts zufolge stellten Vertreter des Programms IPEC der IAO klar, dass es sich nicht um 1,2 Millionen Kinder *pro Jahr* handelt, sondern um die Gesamtzahl zum Zeitpunkt der Schätzung im Jahr 2000.



Die Verlässlichkeit der verfügbaren Daten wird häufig infrage gestellt, da sie je nach Quelle unterschiedlich ausfallen. Regierungen, Nichtregierungsorganisationen (NRO) und internationale Organisationen legen zuweilen unterschiedliche Angaben für dasselbe Phänomen in derselben Region vor. Ein Beispiel hierfür stammt aus Griechenland, wo das Ministerium für öffentliche Ordnung im Jahr 2002 eine Schätzung vorlegte, der zufolge zum damaligen Zeitpunkt zwischen 3 000 und 5 000 Frauen und Kinder im Land lebten, die Opfer von Menschenhändlern waren. Das griechische Forschungszentrum für Frauenfragen dagegen meldete die wesentlich höhere Zahl von 60 000 Frauen und Kindern.<sup>8</sup>

Eurojust, das seinem Jahresbericht 2007 zufolge plant, ein Kompetenzzentrum zur Bekämpfung des Menschenhandels zu errichten, verzeichnete im Jahr 2007 71 Fälle von Menschenhandel, gegenüber 29 Fällen im Jahr 2006.<sup>9</sup> Zugleich gehen andere Quellen davon aus, dass jährlich 120 000 Frauen und Kinder von Menschenhändlern in die EU verbracht werden, vorwiegend aus den Balkanländern.<sup>10</sup>

## 1.2. Schwierigkeiten bei der Erhebung von Daten über den Kinderhandel

Das oben genannte Beispiel aus Griechenland zeigt, wie schwierig es ist, das Ausmaß des Phänomens des Kinderhandels zu bemessen. Der Verband Südostasiatischer Staaten (ASEAN) und die Internationale Organisation für Migration (IOM) stellten vor Kurzem fest: „Der Menschenhandel ist eine Form der organisierten Kriminalität, die im Verborgenen stattfindet und mit herkömmlichen Datenerhebungsverfahren nicht zu bemessen ist. Die Opfer sind häufig nicht bereit oder nicht in der Lage, sich bei den Behörden zu melden und über ihre Erfahrungen zu berichten. Somit spiegeln die Statistiken über die erfassten Straftaten das tatsächliche Ausmaß des Menschenhandels nicht korrekt wider.“<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Forschungszentrum für Frauenfragen, nach Kelly, E., *Journeys of Jeopardy: A Review of Research on Trafficking in Women and Children in Europe* [Gefährliche Reisen: Auswertung der Forschungsarbeiten zum Frauen- und Kinderhandel in Europa], IOM, Genf, 2002.

<sup>9</sup> Eurojust, *Jahresbericht 2007*, S. 29, online verfügbar unter [http://www.eurojust.europa.eu/press\\_annual\\_report\\_2007.htm](http://www.eurojust.europa.eu/press_annual_report_2007.htm) (28.8.2008).

<sup>10</sup> Die Angaben stammen aus Limanowska, B., *Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe* [Menschenhandel in Südosteuropa], UNICEF, UNHCHR, OSZE-BDIMR, Belgrad, 2002, nach van Reisen, M. und Stefanovic, A., *Lost Kids, Lost futures, The European Union's response to Child Trafficking* [Verlorene Kinder, verlorene Zukunft: Die Antwort der Europäischen Union auf den Kinderhandel], Terre des Hommes, Genf, September 2004, S. 11-13.

<sup>11</sup> Verband Südostasiatischer Staaten (ASEAN) und Internationale Organisation für Migration (IOM), *ASEAN and Trafficking in Persons, Using data as a tool to combat trafficking in persons* [ASEAN und Menschenhandel – Nutzung von Daten als Instrument zur Bekämpfung des Menschenhandels], Internationale Organisation für Migration, Genf, 2007, S. 2, online verfügbar unter <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1674?entryId=14477> (27.8.2008).

Im Jahr 2004 veröffentlichte *Terre des Hommes* einen maßgeblichen Bericht mit dem Titel *Lost Kids, Lost futures, The European Union's response to Child Trafficking* [Verlorene Kinder, verlorene Zukunft: Die Antwort der Europäischen Union auf den Kinderhandel]. Die Verfasser bestätigen, dass fehlende oder unzuverlässige Daten ein weithin anerkanntes Problem im Zusammenhang mit dem Menschenhandel im Allgemeinen und dem Kinderhandel im Besonderen darstellen.<sup>12</sup> Sie verweisen unter anderem auf eine Studie des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (UNICEF) aus dem Jahr 2003, in der festgestellt wurde, dass bis zu diesem Zeitpunkt keine einzige substantielle und auf empirischen Forschungsarbeiten basierende Studie über den Kinderhandel in Europa vorgelegt worden war.<sup>13</sup>

Dem Bericht *Lost Kids, Lost futures* zufolge ist es gerade der Mangel an standardisierten Verfahren für die Erhebung von Daten über die Opfer des Menschenhandels, der „es sehr schwierig macht, Vergleiche zwischen Staaten anzustellen und sich ein klares Bild vom Ausmaß des Kinderhandels in bestimmten Regionen zu verschaffen.“ Darüber hinaus führen die Verfasser den Mangel an Informationen über das Phänomen des Kinderhandels darauf zurück, dass die Behörden die betroffenen Kinder eher als Straftäter denn als Opfer betrachten und nicht zwischen Kindern unter und Personen über 18 Jahren unterscheiden. Sie weisen zudem darauf hin, dass Unterschiede zwischen den verschiedenen Formen der Ausbeutung von Jugendlichen und Kindern bestehen, und kommen zu dem Schluss, dass die Verfahren der Datenerhebung auch diese Unterschiede berücksichtigen sollten.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Van Reisen, M. und Stefanovic, A., *Lost Kids, Lost futures, The European Union's response to Child Trafficking* [Verlorene Kinder, verlorene Zukunft: Die Antwort der Europäischen Union auf den Kinderhandel], Terre des Hommes, Genf, September 2004, S. 11.

<sup>13</sup> Die Verfasser von *Lost Kids, Lost futures* verweisen auf Somerset, C., Donati, F., Plaza, P. und Gorton, J., *End Child Exploitation: Stop the Traffic* [Der Ausbeutung der Kinder ein Ende setzen: Stoppt den Kinderhandel], UNICEF UK, London, 2003.

<sup>14</sup> Van Reisen, M. und Stefanovic, A., *Lost Kids, Lost futures, The European Union's response to Child Trafficking* [Verlorene Kinder, verlorene Zukunft: Die Antwort der Europäischen Union auf den Kinderhandel], Terre des Hommes, Genf, September 2004, S. 11.

Im Bericht von ASEAN und IOM aus dem Jahr 2007 heißt es: „Selbst wenn Einigkeit über die Bedeutung des Begriffs ‚Menschenhandel‘ besteht, so gibt es doch potenziell viele unterschiedliche Arten von Daten über den ‚Menschenhandel‘“. Beispielsweise gibt es weltweite Schätzungen über die Zahl der Opfer des Menschenhandels und die Höhe der mit dem Menschenhandel erzielten Gewinne. Aus einigen Ländern liegen Daten über die genaue Zahl der wegen Straftaten im Zusammenhang mit dem Menschenhandel festgenommenen und strafrechtlich verfolgten Personen vor. Von den Opferberatungsstellen werden Daten über die von einzelnen Opfern des Menschenhandels erlittenen Schäden zur Verfügung gestellt. Aus Erhebungen in verschiedenen Gemeinschaften liegen Daten über die Kenntnisse und Einstellungen im Zusammenhang mit dem Menschenhandel vor. In jedem dieser Beispiele wird eine Form von ‚Daten über den Menschenhandel‘ bereitgestellt, jedoch unterscheiden sich diese Daten erheblich.“ Verband Südostasiatischer Staaten (ASEAN) und Internationale Organisation für Migration (IOM), *ASEAN and Trafficking in Persons, Using data as a tool to combat trafficking in persons* [ASEAN und Menschenhandel – Nutzung von Daten als Instrument zur Bekämpfung des Menschenhandels], Internationale Organisation für Migration, Genf, 2007, S. 4, online verfügbar unter <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1674?entryId=14477> (27.8.2008).

Im Bericht *Lost Kids, Lost futures* wird klargestellt, dass „Menschenhandel zuweilen das Ergebnis einer komplexen Abfolge von Handlungen ist, die über einen längeren Zeitraum und an unterschiedlichen Orten verübt werden. Infolgedessen ist es schwierig, einzelne Fälle von Menschenhandel einzugrenzen.“ Zudem wird ein eindeutiger Zusammenhang zwischen dem Mangel an aussagekräftigen und verlässlichen Daten einerseits und dem Fehlen einer von allen EU-Mitgliedstaaten mitgetragenen, gemeinsamen und einheitlichen Definition andererseits hergestellt (vgl. die Erörterung dieses Kritikpunktes in Abschnitt 3.1.1.).

Darüber hinaus bestehen dem Bericht zufolge zwischen den einzelnen Regionen Unterschiede hinsichtlich des Ausmaßes der Ausbeutung der Opfer des Kinderhandels und der Branchen, in denen diese Ausbeutung stattfindet. Beispielsweise ist laut den in *Lost Kids, Lost futures* genannten jüngsten Berichten das Ausmaß des Kinderhandels in Deutschland offenbar relativ hoch, während den Behörden in Finnland kein einziger Fall von Kinderhandel bekannt ist und in Portugal im Jahr 2003 nur ein Fall gemeldet wurde. Weiter heißt es: „Jede von den Behörden vorgelegte Statistik muss in ihrem speziellen Kontext gesehen werden“ und „bestimmten nationalen Behörden ist die Existenz des Kinderhandels innerhalb ihrer Landesgrenzen offensichtlich nicht bewusst. Dies kann schlicht darin begründet sein, dass es nur wenige Fälle gibt. Es kann aber auch darauf zurückzuführen sein, dass die Behörden unzureichend für diese Problematik sensibilisiert sind und nicht über die erforderlichen Strukturen verfügen, um Fälle von Menschenhandel aufzudecken und angemessen darauf zu reagieren. Es ist durchaus möglich, dass eine steigende Zahl der Fälle von Kinderhandel nicht in einer tatsächlichen Zunahme des Ausmaßes dieses Phänomens, sondern vielmehr in einer verbesserten Aufdeckung begründet ist.“<sup>15</sup>

### 1.3. Anerkennung des dringenden Bedarfs an Daten über den Kinderhandel

Der dringende Bedarf an verlässlichen Daten über den Kinderhandel wurde immer wieder betont.

In seiner *Entschließung über den Beitrag der Zivilgesellschaft bei der Suche nach vermissten oder sexuell ausgebeuteten Kindern* aus dem Jahr 2001<sup>16</sup> ersuchte der Rat die Kommission, eine Studie erstellen zu lassen über das tatsächliche Ausmaß des Phänomens vermisster oder sexuell ausgebeuteter Kinder, das Vorhandensein, die Rolle und die Struktur der aus der Zivilgesellschaft hervorgegangenen Organisationen, die die Suche nach vermissten oder sexuell ausgebeuteten Kindern aktiv unterstützen, und über die rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit dem Tätigwerden dieser

---

<sup>15</sup> Van Reisen, M. und Stefanovic, A., *Lost Kids, Lost futures, The European Union's response to Child Trafficking* [Verlorene Kinder, verlorene Zukunft: Die Antwort der Europäischen Union auf den Kinderhandel], Terre des Hommes, Genf, September 2004, S. 11-13.

<sup>16</sup> Entschließung über den Beitrag der Zivilgesellschaft bei der Suche nach vermissten oder sexuell ausgebeuteten Kindern, ABl. C 283 vom 9.10.2001, S. 1.

Organisationen. Dieser Entschließung des Rates entsprechend führten *Child Focus* und das *Institute for International Research on Criminal Policy* [Institut für Internationale Studien zur Strafverfolgungspolitik] der Universität Gent im Jahr 2004 die Studie „Childscope“ durch.<sup>17</sup> Eines der wichtigsten Ergebnisse der Studie lautet, dass Statistiken über die sexuelle Ausbeutung von Kindern und über vermisste Kinder in der EU im Allgemeinen nicht verfügbar sind.<sup>18</sup>

In der *Entschließung des Rates über Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Frauenhandels*,<sup>19</sup> aus dem Jahr 2003 werden die Kommission und die Mitgliedstaaten ersucht, ein Beobachtungssystem zum Menschenhandel aufzubauen, das präzise Daten über dieses Phänomen zur Verfügung stellen kann.

In seiner *Entschließung zu der Mitteilung der Kommission über die Bekämpfung des Sextourismus mit Kindesmissbrauch*<sup>20</sup> forderte das Europäische Parlament den Rat auf, zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern ein Informationssystem bereitzustellen, das auch den Austausch von EDV-Daten über vermisste Kinder vorsieht.

In der Präambel der *Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Strategien zur Verhinderung des Handels mit Frauen und Kindern, die durch sexuelle Ausbeutung gefährdet sind*,<sup>21</sup> aus dem Jahr 2006 wurde auf das Fehlen einer gemeinsamen vereinbarten Definition des Kinderhandels (vgl. die Erörterung dieses Kritikpunktes in Abschnitt 3.1.1.) und das Fehlen von gemeinsamen Leitlinien für vergleichende Daten, Forschung und Analyse hingewiesen. Zugleich wurde festgestellt, dass dies große Hindernisse für effektive Maßnahmen und Strategien seien. Daher forderte das Parlament die Kommission nachdrücklich auf, mit dem Europarat und anderen internationalen Organisationen wie der Internationalen Organisation für Migration (IOM) bei der Entwicklung gemeinsamer Leitlinien für die Datenerhebung zusammenzuarbeiten. Das Parlament empfahl ferner, möglichst rasch ein gemeinsames Zentrum einzurichten für die Umsetzung gemeinsamer Definitionen, die Sammlung

---

<sup>17</sup> Vgl. <http://www.childscope.net> (28.7.2008).

<sup>18</sup> Pressemitteilung zum Internationalen Tag der vermissten Kinder – Maßnahmen der Kommission für Kinder und Jugendliche, 25. Mai 2006, MEMO/06/214.  
Vgl. ferner Sax, H. und Golden, I., *Study on indicators measuring the implementation, protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union, mapping and assessment of available relevant data resources, Preliminary Work Package 3: Child trafficking (Child protection)* [Studie über die Indikatoren zur Bemessung der Umsetzung, des Schutzes, der Wahrung und der Förderung der Rechte des Kindes in der Europäischen Union, Bestandsaufnahme und Bewertung der verfügbaren einschlägigen Datenquellen, vorläufiges Arbeitspaket 3: Kinderhandel (Kinderschutz)], 2008, S. 8.

<sup>19</sup> Entschließung des Rates vom 20. Oktober 2003 über Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Frauenhandels, ABl. C 260 vom 29.10.2003, S. 4.

<sup>20</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission über die Bekämpfung des Sextourismus mit Kindesmissbrauch (KOM(96) 0547 – C4-0012/97) und zu dem Memorandum zum Beitrag der Europäischen Union zur Verstärkung des Kampfes gegen Kindesmissbrauch und die sexuelle Ausbeutung von Kindern, 24. November 1997, A4-0306/97, ABl. C 358 vom 24.11.1997, S. 37.

<sup>21</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Strategien zur Verhinderung des Handels mit Frauen und Kindern, die durch sexuelle Ausbeutung gefährdet sind, angenommen am 17. Januar 2006, 2004/2216(INI), ABl. 287E vom 24. November 2006, S. 75.

homogener und vergleichbarer Daten, die Lagebeurteilung, den Informationsaustausch und die Bewertung des Zusammenhangs zwischen dem Zweck der Gesetze gegen den Menschenhandel, Strategien und Maßnahmen und ihren tatsächlichen Auswirkungen. Darüber hinaus bedauerte das Parlament den Mangel an verlässlichen Daten über das Phänomen des Menschenhandels in Europa, die Tatsache, dass weder die Kommission noch Europol noch irgendeine andere Einrichtung der EU in der Lage war, konkrete Zahlen über das EU-weite Ausmaß des Menschenhandels zu veröffentlichen, sowie insbesondere den Mangel an Daten über stärker gefährdete Gruppen wie beispielsweise Kinder.

Auf breiterer internationaler Ebene ist Folgendes festzustellen: Nach Maßgabe des *Übereinkommens des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch* aus dem Jahr 2007 sind die Mitgliedstaaten des Europarates zur Erhebung und Speicherung von Daten über die Identität und den genetischen Fingerabdruck (DNA) von Personen verpflichtet, die wegen in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen umschriebenen Straftaten verurteilt worden sind.<sup>22</sup>

## 1.4. Datenerhebung durch nationale Berichterstatter und hochrangige Vertreter

Als eine Möglichkeit, um den in mehreren Rechtsinstrumenten und von zahlreichen NRO hervorgehobenen Bedarf an Daten über den Kinderhandel zu decken, wurde vorgeschlagen, in jedem Mitgliedstaat einen nationalen Berichterstatter für den Kinderhandel und zugleich einen EU-Berichterstatter oder einen hochrangigen Vertreter zu diesem Thema zu benennen.

In der *Hague Ministerial Declaration on European Guidelines for Effective Measures to Prevent and Combat Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation* [Haager Ministererklärung zu europäischen Leitlinien für wirksame Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Frauenhandel mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung] (1997)<sup>23</sup> wird als eine von den Vertragsstaaten zu ergreifende Maßnahme festgelegt, „nationale Berichterstatter zu ernennen, die die Regierungen über Ausmaß, Verhütung und Bekämpfung des Frauenhandels unterrichten, oder die Möglichkeiten für ihre Ernennung zu prüfen“. Da die Erklärung keinen Hinweis auf das Alter der Opfer

---

<sup>22</sup> Artikel 37 Absatz 1 des Übereinkommens des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Lanzarote 2007, SEV-Nr. 201). Dieses Übereinkommen ist noch nicht in Kraft getreten.

<sup>23</sup> *Hague Ministerial Declaration on European Guidelines for Effective Measures to Prevent and Combat Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation* [Haager Ministererklärung zu europäischen Leitlinien für wirksame Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Frauenhandel mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung], Den Haag, 24. bis 26. April 1997.

beinhaltet, ist davon auszugehen, dass sie auch auf minderjährige Mädchen Anwendung findet.<sup>24</sup>

In der *Entschließung des Europäischen Parlaments zu weiteren Maßnahmen zur Bekämpfung des Frauenhandels* aus dem Jahr 1998 wird der Rat aufgefordert, einen EU-Berichtersteller zum Thema Menschenhandel zu bestellen.<sup>25</sup>

In seiner *Entschließung zum Kinderhandel und zu den Kindersoldaten* forderte das Europäische Parlament im Juli 2003 die Kommission und den Rat auf, jeweils einen hochrangigen Vertreter für die Rechte der Kinder einzusetzen, der eine umfassende Koordinierung aller politischen Maßnahmen der EU gewährleisten sollte, die Kinder betreffen.<sup>26</sup> Darüber hinaus wurden die Kommission und der Rat mit Nachdruck aufgefordert, eine gemeinsame EU-Politik mit Blick auf den Kinderhandel zu entwickeln, deren Schwerpunkt auf justiziellen und gesetzlichen Aspekten sowie auf Prävention und Opferschutz liegen sollte.

Im Jahr 2004 legte die von der Kommission eingerichtete Sachverständigengruppe Menschenhandel ausführliche Empfehlungen in diesem Sinne vor. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Sachverständigengruppe aus 20 Mitgliedern bestand, die in diesem Bereich über besondere Qualifikationen verfügten und von den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten und der Kandidatenländer sowie von internationalen, zwischenstaatlichen und regierungsunabhängigen Organisationen vorgeschlagen wurden, die im Bereich der Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels aktiv waren. Die Gruppe hatte die Aufgabe, der Kommission auf deren Ersuchen oder aus eigener Initiative Stellungnahmen oder Berichte vorzulegen. Die Sachverständigengruppe sprach unter anderem die folgenden Empfehlungen aus:<sup>27</sup>

- *„Die Mitgliedstaaten sollten eine zentrale Stelle einrichten, bei der Informationen aus unterschiedlichen Quellen und von unterschiedlichen Akteuren systematisch gesammelt und analysiert werden. Dies könnte etwa ein nationaler Berichtersteller*

---

<sup>24</sup> Die Erklärung beinhaltet keinen Hinweis auf das Alter der Opfer. Vgl. van Reisen, M. und Stefanovic, A., *Lost Kids, Lost futures, The European Union's response to Child Trafficking* [Verlorene Kinder, verlorene Zukunft: Die Antwort der Europäischen Union auf den Kinderhandel], Terre des Hommes, Genf, September 2004, S. 32.

<sup>25</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Weitere Maßnahmen zur Bekämpfung des Frauenhandels“ (KOM(1998) 726 – C5-0123/1999 – 1999/2125(COS)), A5-0127/2000, ABl. C 59 vom 23.2.2001, S. 307.

<sup>26</sup> Van Reisen, M. und Stefanovic, A., *Lost Kids, Lost futures, The European Union's response to Child Trafficking* [Verlorene Kinder, verlorene Zukunft: Die Antwort der Europäischen Union auf den Kinderhandel], Terre des Hommes, Genf, September 2004, S. 33.

<sup>27</sup> Vgl. *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings* [Bericht der Sachverständigengruppe Menschenhandel], Brüssel, 22. Dezember 2004, online verfügbar unter [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/crime/trafficking/doc\\_crime\\_human\\_trafficking\\_en.htm#Experts%20Group%20on%20Trafficking%20in%20Human%20Beings](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc_crime_human_trafficking_en.htm#Experts%20Group%20on%20Trafficking%20in%20Human%20Beings), S. 22-23 (4.9.2008).

oder eine vergleichbare Stelle sein. Eine solche Stelle sollte den folgenden Anforderungen entsprechen:

- *Hauptaufgabe sollte die Erhebung von Daten über den Menschenhandel im weitestmöglichen Sinne sein, einschließlich der Überwachung der Auswirkungen der Durchführung nationaler Aktionspläne;*
  - *sie sollte unabhängig sein;*
  - *sie sollte ein klares Mandat und angemessene Befugnisse im Hinblick auf den Datenzugang und die aktive Datenerhebung bei allen beteiligten Stellen, einschließlich der Strafverfolgungsbehörden, sowie hinsichtlich der aktiven Einholung von Informationen bei NRO haben; das Mandat zur Datenerhebung muss klar von ausführenden, operativen oder der Koordinierung politischer Strategien dienenden Aufgaben getrennt sein; diese Aufgaben sollten von anderen Stellen wahrgenommen werden;*
  - *sie sollte befugt sein, unmittelbar der Regierung und/oder dem Parlament Bericht zu erstatten und Empfehlungen zur Entwicklung nationaler politischer Strategien und Aktionspläne auszusprechen, ohne jedoch selbst auf die Politikgestaltung Einfluss zu nehmen.*
- *Sobald die nationalen Datenerhebungsstellen eingerichtet sind, sollte die EU eine ähnliche Stelle auf europäischer Ebene schaffen. Diese soll die Aufgabe haben, die in den Einzelstaaten erhobenen Daten auf europäischer Ebene zusammenzuführen, Lücken und Engpässe auf europäischer Ebene zu ermitteln und der Kommission sowie dem Rat der Europäischen Union Empfehlungen über die Behebung dieser Lücken und Engpässe vorzulegen. Auch diese europäische Stelle sollte Vertretern von NRO offen stehen.*
  - *Um die Vergleichbarkeit der nationalen Daten zu gewährleisten, sollten gemeinsame Leitlinien für die Datenerhebung erarbeitet werden, die sowohl die Art der zu erhebenden Daten als auch die heranzuziehenden Verfahren abdecken.“*

Was den Kinderhandel im Besonderen betrifft, so empfahl die Sachverständigengruppe Menschenhandel zudem „die Durchführung quantitativer und qualitativer Forschungsarbeiten mit Schwerpunkt auf Kindern, einschließlich der unterschiedlichen Einflussfaktoren für die Risiken für Kinder und die unterschiedlichen Formen der Ausbeutung, der sie zum Opfer fallen (d. h. sexuelle Ausbeutung, Ausbeutung der Arbeitskraft, illegale Adoption, Entnahme von Organen)“.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Ebd., S. 27.

## 2. Internationale Normen für die Bekämpfung des Kinderhandels

### 2.1. Internationale Normen

#### 2.1.1. Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes und Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie

Während allgemeine Verträge über die Menschenrechte – wie beispielsweise die beiden Pakte der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1966 und die Europäische Menschenrechtskonvention – auf „alle Menschen“ und somit auch auf Kinder Anwendung finden, stellt im Zusammenhang mit dem Kinderhandel das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes ein zentrales Bezugsdokument dar. Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes beinhaltet eine breite Palette ziviler, politischer, sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Rechte des Kindes.

Im internationalen Rechtsrahmen für den Schutz von Kindern, einschließlich der Instrumente zur Bekämpfung von Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Kinderhandel, hat der Grundsatz des Kindeswohls zentrale Bedeutung.

Dieser Grundsatz findet sich bereits in der Erklärung der Rechte des Kindes<sup>29</sup> aus dem Jahr 1959 und anderen Menschenrechtsinstrumenten wie dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau<sup>30</sup>. Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes war jedoch das erste internationale Rechtsinstrument, das diesem Grundsatz in seiner ganzen Tragweite Geltung verlieh und ihn auf alle Entscheidungen ausweitete, die Kinder betreffen. Artikel 3 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes bestimmt: „Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.“ Der allgemeinen Bemerkung Nr. 5 (2003) zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes zufolge ist es für die wirksame Umsetzung des gesamten Übereinkommens erforderlich, die Rechte

---

<sup>29</sup> *Erklärung der Rechte des Kindes* (verkündet durch die Resolution 1386 (XIV) vom 20. November 1959), Artikel 2.

<sup>30</sup> *Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau*, verabschiedet und zur Unterzeichnung, zur Ratifikation oder zum Beitritt aufgelegt mit der Resolution 34/180 der Generalversammlung vom 18. Dezember 1979, in Kraft getreten gemäß Artikel 27 Absatz 1 am 3. September 1981, Artikel 16.



des Kindes in den Mittelpunkt zu rücken. Dies gilt insbesondere für die Anwendung der Artikel – darunter auch Artikel 3 –, die der Ausschuss für die Rechte des Kindes als allgemeine Grundsätze definiert hat. Gemäß Artikel 3 ist nach Auffassung des Ausschusses „jede legislative, administrative oder justizielle Stelle oder Einrichtung verpflichtet, den Grundsatz des Kindeswohls anzuwenden, indem sie systematisch berücksichtigt, wie sich ihre Entscheidungen und Handlungen auf die Rechte und das Wohl des Kindes auswirken werden. Dies gilt beispielsweise für vorgeschlagene oder geltende Rechtsvorschriften, Politiken, Verwaltungshandlungen oder gerichtliche Entscheidungen, einschließlich jener, die zwar nicht unmittelbar Kinder zum Gegenstand haben, diese jedoch mittelbar betreffen.“<sup>31</sup>

Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, andere internationale Rechtsinstrumente wie das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen<sup>32</sup> und die internationale Rechtsprechung verlangen die Anwendung des Grundsatzes in einer ganzen Reihe von Bereichen: elterliche Verantwortung<sup>33</sup>, Freiheitsentziehung<sup>34</sup>, Jugendgerichtsbarkeit<sup>35</sup> und Maßnahmen zur Unterstützung von Kindern mit Behinderungen<sup>36</sup>. Das Kindeswohl muss bei allen Handlungen und Entscheidungen, die Opfer des Menschenhandels betreffen, oberste Priorität genießen. Dies gilt unter anderem für die Behandlung dieser Opfer in Strafverfahren,<sup>37</sup> die Frage ihrer Rückführung in ihr Herkunftsland (sofern sich das Opfer außerhalb der Grenzen seines Herkunftslandes befindet),<sup>38</sup> die Ausstellung eines Aufenthaltstitels,<sup>39</sup> die Vertretung der Opfer durch einen gesetzlichen Vormund<sup>40</sup> und die Entfernung des Opfers aus seinem familiären Umfeld<sup>41</sup>. In seinen Grundsätzen und Leitlinien über Menschenrechte und Menschenhandel stellt der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte fest, dass das Wohl der Opfer des Kinderhandels stets oberstes Gebot sein muss.<sup>42</sup> Die Frage, wie in diesem

---

<sup>31</sup> CRC/GC/2003/5, Absatz 12.

<sup>32</sup> *Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen*, (verabschiedet und zur Unterzeichnung, zur Ratifikation oder zum Beitritt aufgelegt mit der Resolution der Generalversammlung A/RES/61/106 vom 13. Dezember 2006, gemäß Artikel 45 Absatz 1 in Kraft getreten am 3. Mai 2008).  
<http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&id=1&chapter=4&lang=en-#>

<sup>33</sup> UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Artikel 18. Vgl. ferner EGMR 27. Juni 2000, *Nuutinen/Finnland* (Beschwerde Nr. 32842/96), Randnr. 110, 111 und 128, auch verfügbar unter <http://www.echr.coe.int>.

<sup>34</sup> UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Artikel 37.

<sup>35</sup> UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Artikel 40.

<sup>36</sup> UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Artikel 7.

<sup>37</sup> UN-Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie, Artikel 8.

<sup>38</sup> Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels, Artikel 16.

<sup>39</sup> Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels, Artikel 14.

<sup>40</sup> Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels, Artikel 10.

<sup>41</sup> Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, Artikel 14.

<sup>42</sup> *United Nations High Commissioner For Human Rights Principles and Guidelines on Human Rights and Trafficking* [Grundsätze und Leitlinien des Hohen Kommissars der Vereinten

Zusammenhang das Kindeswohl zu bestimmen ist, wird vom Ausschuss für die Rechte des Kindes in seiner allgemeinen Bemerkung Nr. 6 (2005) behandelt. In diesem Dokument wird jedoch nicht auf alle Fälle von Kinderhandel Bezug genommen, sondern speziell auf die Behandlung unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter Kinder außerhalb ihres Herkunftslandes. In diesem Fall verlangt die Bestimmung des Kindeswohls eine eindeutige und umfassende Bewertung der Identität des Kindes, einschließlich seiner Staatsangehörigkeit, seiner Erziehung, seines ethnischen, kulturellen und sprachlichen Hintergrunds sowie seiner besonderen Schwachstellen und Bedürfnisse. Die Bewertung ist in einer freundlichen und sicheren Atmosphäre und durch qualifiziertes Personal vorzunehmen, das in alters- und geschlechtsspezifischen Gesprächstechniken geschult ist.<sup>43</sup>

Im speziellen Kontext des Kinderhandels wird diesem Grundsatz in den einschlägigen Instrumenten der Vereinten Nationen und des Europarates Priorität eingeräumt.

In ihrem der Europäischen Kommission im Jahr 2004 vorgelegten Bericht unterstreicht die Sachverständigengruppe Menschenhandel, dass entsprechend den internationalen Instrumenten bei der künftigen Konzeption von Politiken und Maßnahmen gegen den Menschenhandel sowohl auf europäischer als auch auf internationaler Ebene ein auf die Rechte des Kindes ausgerichteter Ansatz als normativer Rahmen zugrunde gelegt werden sollte. Bei einem solchen Ansatz stellt die Bekämpfung der Ausbeutung von Kindern das übergeordnete Ziel dar, während Überlegungen im Zusammenhang mit Einwanderung oder Kriminalitätsbekämpfung eine untergeordnete Rolle spielen.<sup>44</sup>

Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes wird ergänzt durch das *Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie*, das sich mit einer ganzen Reihe von Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Menschenhandel befasst.<sup>45</sup> Das Protokoll ist sowohl auf innerstaatliche als auch auf grenzüberschreitende Aktivitäten anwendbar. Der Begriff „Kinderhandel“ wird mit Ausnahme der Präambel an keiner Stelle des Protokolls ausdrücklich erwähnt.<sup>46</sup>

Mit der Ratifikation des *Fakultativprotokolls* zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes *betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die*

---

Nationen für Menschenrechte über Menschenrechte und Menschenhandel], E/2002/68/Add.1 (2002), Leitlinie 10.

<sup>43</sup> GRC/GC/2005/6, Randnr. 20.

<sup>44</sup> *Report of Experts Group on Trafficking in Human Beings* [Bericht der Sachverständigengruppe Menschenhandel], Randnr. 25.

<sup>45</sup> Das ergänzende *Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie* (verabschiedet und zur Unterzeichnung, zur Ratifikation oder zum Beitritt aufgelegt mit der Resolution A/RES/54/263 der Generalversammlung der Vereinten Nationen, New York, 25. Mai 2000), wurde bis zum 1. Oktober 2008 von 20 EU-Mitgliedstaaten ratifiziert und von sieben EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet; online verfügbar unter [http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/11\\_c.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/11_c.htm).

<sup>46</sup> Vgl. auch van Reisen, M. und Stefanovic, A., *Lost Kids, Lost futures, The European Union's response to Child Trafficking* [Verlorene Kinder, verlorene Zukunft: Die Antwort der Europäischen Union auf den Kinderhandel], *Terre des Hommes*, Genf, September 2004, S. 20.

*Kinderpornografie*<sup>47</sup> verpflichten sich die Vertragsstaaten (einschließlich aller EU-Mitgliedstaaten) sicherzustellen, dass die folgenden Handlungen in vollem Umfang von ihrem Strafrecht erfasst werden: „das Anbieten, Übergeben oder Annehmen eines Kindes, gleichviel durch welches Mittel, zum Zwecke a. der sexuellen Ausbeutung des Kindes; b. der Übertragung von Organen des Kindes zur Erzielung von Gewinn; c. der Heranziehung des Kindes zur Zwangsarbeit“ sowie „als Vermittler, das unstatthafte Herbeiführen der Zustimmung zur Adoption eines Kindes unter Verstoß gegen die anwendbaren internationalen Übereinkünfte betreffend die Adoption“. Alle diese Straftaten, gleichviel ob sie im Inland oder grenzüberschreitend, von einem Einzelnen oder auf organisierte Weise begangen werden, sind Gegenstand des Fakultativprotokolls.<sup>48</sup>

Zum Berichtszeitpunkt hatten zwar alle Mitgliedstaaten das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie unterzeichnet, jedoch hatten es die Tschechische Republik, Deutschland, Finnland, Ungarn, Irland, Luxemburg und Malta noch nicht ratifiziert.

## 2.1.2. IAO-Übereinkommen 182

Das *IAO-Übereinkommen 182 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit*<sup>49</sup> aus dem Jahr 1999 verpflichtet die Vertragsstaaten, einige der Praktiken unter Strafe zu stellen, mit denen Opfer des Kinderhandels in ihren Bestimmungsländern ausgebeutet werden, darunter auch den Handel selbst. Im Übereinkommen werden die vier schlimmsten Formen der Kinderarbeit wie folgt definiert: a) alle Formen der Sklaverei oder alle sklavereiähnlichen Praktiken, wie den Verkauf von Kindern und den Kinderhandel sowie Zwangsarbeit, einschließlich der Zwangs- oder Pflichtrekrutierung von Kindern für den Einsatz in bewaffneten Konflikten; b) die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern; c) das Heranziehen, Vermitteln oder Anbieten eines Kindes zu unerlaubten Tätigkeiten, insbesondere zur Gewinnung von und zum Handel mit Drogen; d) Arbeit, die voraussichtlich für die Gesundheit, die Sicherheit oder die Sittlichkeit von Kindern schädlich ist.

---

<sup>47</sup> *Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie* (verabschiedet und zur Unterzeichnung, zur Ratifikation oder zum Beitritt aufgelegt mit der Resolution A/RES/54/263 der Generalversammlung der Vereinten Nationen, New York, 25. Mai 2000), in Kraft getreten am 18. Januar 2002.

<sup>48</sup> Artikel 3 und 4.

<sup>49</sup> Alle EU-Mitgliedstaaten haben dieses Übereinkommen ratifiziert. Vgl. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratific.pl?C182> (10.3.2009).

### 2.1.3. Palermo-Protokoll

Das *Palermo-Protokoll*<sup>50</sup> zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (2000) trat im Jahr 2003 in Kraft.<sup>51</sup> Das Protokoll umfasst drei Zielsetzungen: a) Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels unter besonderer Berücksichtigung von Frauen und Kindern, b) Schutz und Unterstützung der Opfer und c) Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten.<sup>52</sup> Da das *Palermo-Protokoll* das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität ergänzt, ist es ausschließlich auf den grenzüberschreitenden Menschenhandel durch organisierte Netze anwendbar. Der innerstaatliche Menschenhandel fällt ebenso wie der nicht mit der organisierten Kriminalität in Zusammenhang stehende Menschenhandel nicht in den Geltungsbereich des Protokolls.<sup>53</sup>

Das Palermo-Protokoll verlangt die Festlegung von Maßnahmen, um die Opfer des Menschenhandels davor zu schützen, dass sie erneut zu Opfern werden, um die Umstände zu lindern, aufgrund deren Menschen besonders leicht Opfer des Menschenhandels werden, und um der Nachfrage nach Leistungen entgegenzuwirken,

---

<sup>50</sup> Das *Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels* (angenommen mit der Resolution A/RES/55/25 vom 15. November 2000 in der 55. Sitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen) ist nach dem Ort seiner Unterzeichnung auch als *Palermo-Protokoll* bekannt. Das *Palermo-Protokoll* trat nach der Ratifikation durch den 40. Vertragsstaat im Dezember 2003 in Kraft. Es wurde von allen 27 EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet und von 23 Mitgliedstaaten ratifiziert. Das Übereinkommen und das Protokoll wurden auch von der EG unterzeichnet und genehmigt. Stand vom 26. September 2008. Online verfügbar unter <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/countrylist.html>. (31.10.2008).

Mit dem Beschluss 2001/87/EG des Rates vom 8. Dezember 2000 zur Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Gemeinschaft – des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität sowie der Zusatzprotokolle über Menschenhandel, insbesondere den Handel mit Frauen und Kindern, und das Einschleusen von Migranten auf dem Land-, Luft- und Seeweg (ABl. L 30 vom 1.2.2001, S. 44) wurde der Rat ermächtigt, das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität sowie die Zusatzprotokolle über Menschenhandel, insbesondere den Handel mit Frauen und Kindern, im Namen der Europäischen Gemeinschaft zu unterzeichnen. Dementsprechend unterzeichnete die Gemeinschaft dieses Übereinkommen und seine Protokolle am 12. Dezember 2000. Mit dem Beschluss des Rates 2006/619/EG vom 24. Juli 2006 (ABl. L 262 vom 22.9.2006, S. 51) wurde das *Palermo-Protokoll* im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigt.

<sup>51</sup> Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (2000) wurde von CZ, EL und IE unterzeichnet und von allen anderen 24 EU-Mitgliedstaaten ratifiziert.

<sup>52</sup> Artikel 2.

<sup>53</sup> Vgl. Sax, H. und Golden, I., *Study on indicators measuring the implementation, protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union, mapping and assessment of available relevant data resources, Preliminary Work Package 3: Child trafficking (Child protection)* [Studie über die Indikatoren zur Bemessung der Umsetzung, des Schutzes, der Wahrung und der Förderung der Rechte des Kindes in der Europäischen Union, Bestandsaufnahme und Bewertung der verfügbaren einschlägigen Datenquellen, vorläufiges Arbeitspaket 3: Kinderhandel (Kinderschutz)], 2008, S. 4.

die unter Ausbeutung von Personen erbracht werden.<sup>54</sup> Im Protokoll wird festgelegt, dass jeder Vertragsstaat „Hilfe und Schutz für die Opfer des Menschenhandels“ sicherstellen muss, insbesondere durch die Bereitstellung von Unterkunft, Beratung und Information, medizinischer, psychologischer und materieller Hilfe sowie Beschäftigungs-, Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten und durch die Gewährleistung, dass die Opfer die Möglichkeit haben, Entschädigung für den erlittenen Schaden zu erlangen.<sup>55</sup> Darüber hinaus sieht das Protokoll eine sichere Rückführung der Opfer des Menschenhandels vor.<sup>56</sup> Zudem ist jeder Vertragsstaat gehalten, Maßnahmen zu erwägen, die es den Opfern erlauben, in seinem Hoheitsgebiet zu bleiben.<sup>57</sup>

Vor dem *Palermo-Protokoll* gab es in den internationalen Rechtsvorschriften keine eindeutige vereinbarte Definition des Menschenhandels.<sup>58</sup> Verwirrung herrschte insbesondere häufig über die Unterscheidung zwischen der Schleusung von Menschen und dem Menschenhandel. Die Unterscheidung zwischen Handel und Schleusung wurde im internationalen Recht vor allem durch zwei Zusatzprotokolle zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (2000) erreicht: das *Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels* (in diesem Bericht: *Palermo-Protokoll*) und das *Protokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, Luft- und Seeweg*.<sup>59</sup>

Das *Palermo-Protokoll* aus dem Jahr 2000 bot als erstes internationales Rechtsinstrument eine eindeutige und umfassende Definition des Menschenhandels. Der Ausdruck „Menschenhandel“ bezeichnet nach Maßgabe von Artikel 3 Buchstabe a

„die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder den Empfang 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“.

Die Einwilligung eines Opfers ist unerheblich, wenn eines der genannten Mittel angewendet wurde. Ausbeutung umfasst mindestens „die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder

---

<sup>54</sup> Artikel 9.

<sup>55</sup> Artikel 6.

<sup>56</sup> Artikel 8.

<sup>57</sup> Artikel 7.

<sup>58</sup> Van Reisen, M. und Stefanovic, A., *Lost Kids, Lost futures, The European Union's response to Child Trafficking* [Verlorene Kinder, verlorene Zukunft: Die Antwort der Europäischen Union auf den Kinderhandel], Terre des Hommes, Genf, September 2004, S. 34.

<sup>59</sup> Beide Protokolle wurden mit der Resolution A/RES/55/25 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 15. November 2000 verabschiedet und zur Unterzeichnung, zur Ratifikation oder zum Beitritt aufgelegt. In Kraft getreten am 28. Januar 2004.

118 Vertragsstaaten am 12. März 2009. Vgl.

<http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&id=377&chapter=18&lang=en> (12.3.2009).

Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen“.

Somit umfasst der Ausdruck „Menschenhandel“ gemäß dem Protokoll drei kumulative Elemente: Aktion, Mittel und Zweck. Handelt es sich bei den Opfern um Kinder, wobei nach Maßgabe des Protokolls der Ausdruck „Kind“ jede Person unter achtzehn Jahren bezeichnet, gelten die genannten Straftaten auch dann als „Menschenhandel“, wenn dabei keines der oben genannten Mittel angewendet wurde. Somit umfasst der Ausdruck „Kinderhandel“ nur zwei Elemente: Aktion und Zweck.

Zum Berichtszeitpunkt hatten zwar alle Mitgliedstaaten diese Rechtsinstrumente unterzeichnet, jedoch hatten drei Staaten das Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität noch nicht ratifiziert: die Tschechische Republik, Griechenland und Irland. Dieselben drei Staaten und Luxemburg hatten zudem das Palermo-Protokoll noch nicht ratifiziert.

## 2.2. Normen des Europarates

Zwei Übereinkommen des Europarates leisten einen Beitrag zur Bekämpfung des Menschenhandels und insbesondere des Kinderhandels in Europa: das *Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels*<sup>60</sup> (2005) und das *Übereinkommen zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch* (2007), wobei Letzteres noch nicht in Kraft getreten ist.<sup>61</sup>

### 2.2.1. Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (Warschau, 2005)

Jeder Vertragsstaat des *Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels* muss die gemäß Artikel 4 dieses Übereinkommens als Menschenhandel geltenden Handlungen, sofern sie vorsätzlich begangen werden, als Straftaten umschreiben.<sup>62</sup> Darüber hinaus ist die Nutzung von Diensten, die Gegenstand

---

<sup>60</sup> *Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels*, Warschau 2005, SEV-Nr. 197.

<sup>61</sup> Im Oktober 2007 wurde das Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, Lanzarote 2007, SEV-Nr. 201, zur Unterzeichnung aufgelegt. Das Übereinkommen wurde bislang nur von einem einzigen Staat (Griechenland) ratifiziert und ist infolgedessen noch nicht in Kraft getreten. Derzeit haben 19 der 27 Mitgliedstaaten das Übereinkommen unterzeichnet. Ein Überblick ist online verfügbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=201&CM=8&DF=3/10/2009&CL=GER> (10.3.2009).

<sup>62</sup> Nämlich 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

von Ausbeutung sind, in dem Wissen, dass die Person ein Opfer des Menschenhandels ist, als Straftat zu umschreiben. Zudem sind die folgenden Handlungen, wenn sie vorsätzlich und zum Zweck der Ermöglichung von Menschenhandel begangen werden, unter Strafe zu stellen: die Fälschung eines Reise- oder Identitätsdokuments, die Beschaffung oder Bereitstellung eines solchen Dokuments sowie das Einbehalten, Beseitigen, Unterdrücken, Beschädigen oder Zerstören eines Reise- oder Identitätsdokuments einer anderen Person.<sup>63</sup> Wurde die Straftat gegen ein Kind verübt, so ist dies bei der Festsetzung des Strafmaßes für die begangene Straftat als erschwerender Umstand anzusehen. Das Übereinkommen enthält keine Vorgaben hinsichtlich der für die aufgeführten Straftaten zu verhängenden Sanktionen, sondern lediglich den ausdrücklichen Hinweis darauf, dass diese unter anderem auch Freiheitsstrafen, die zur Auslieferung führen können, einschließen.<sup>64</sup>

Die im *Palermo-Protokoll* vorgenommene Definition des Begriffs Menschenhandel wurde in das *Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels* (2005) übernommen.<sup>65</sup> Dieses Übereinkommen geht jedoch über das *Palermo-Protokoll* hinaus, da es ausdrücklich auf alle Formen des Menschenhandels Anwendung findet, „sei er innerstaatlich oder grenzüberschreitend, der organisierten Kriminalität zuzuordnen oder nicht.“<sup>66</sup>

Nach Maßgabe des *Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels* bezeichnet der Ausdruck „Kinderhandel“ die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen unter 18 Jahren zum Zweck der Ausbeutung. Der Begriff „Ausbeutung“ umfasst unter anderem sexuelle Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen. In diesem Zusammenhang ist es unerheblich, ob das Kind in die Ausbeutung einwilligt. Kinderhandel kann, muss jedoch nicht 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 erfolgen. Was die Definition des Menschenhandels betrifft, so bietet das *Übereinkommen des Europarates zur*

---

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“. Artikel 4.

<sup>63</sup> Artikel 20.

<sup>64</sup> Artikel 23.

<sup>65</sup> Das Übereinkommen ist nicht auf die Mitgliedstaaten des Europarates beschränkt; vielmehr haben auch Nichtmitgliedstaaten und die Europäische Gemeinschaft die Möglichkeit, dem Übereinkommen als Vertragspartei beizutreten. GRETA, eine unabhängige Expertengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels, wird die Durchführung des Übereinkommens überwachen. Das Übereinkommen trat am 1. Februar 2008 in Kraft.

<sup>66</sup> Artikel 2. Was den grenzüberschreitenden Menschenhandel betrifft, so ist das Übereinkommen sowohl auf Opfer anwendbar, die legal eingereist oder aufhältig sind, als auch auf Opfer, die illegal eingereist oder aufhältig sind.



*Bekämpfung des Menschenhandels* (2005) die umfassendste Definition und stellt somit diesbezüglich ein vorbildliches Verfahren dar.

Zum Berichtszeitpunkt hatten Belgien, Finnland, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Irland, Italien, Litauen, die Niederlande, Slowenien und Schweden das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels unterzeichnet, jedoch nicht ratifiziert. Die Tschechische Republik, Estland und die Europäische Gemeinschaft haben das Übereinkommen weder unterzeichnet noch ratifiziert.

## 2.2.2. Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Lanzarote, 2007)

Nach Auffassung des Europarates bietet das *Übereinkommen zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch* „einen umfassenden und erschöpfenden Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch und bewirkt somit eine Konsolidierung der in diesem Bereich geltenden Normen. Dieses neue Rechtsinstrument schließt Lücken und gewährleistet eine europaweite Kohärenz sowie den gleichberechtigten Schutz aller in Europa lebenden Kinder durch die Schaffung klarer gemeinsamer Normen und Definitionen, die in allen europäischen Ländern anwendbar sind, insbesondere durch die Harmonisierung des Strafrechts und anderer einschlägiger Maßnahmen.“<sup>67</sup>

Nach Maßgabe des *Übereinkommens des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch* (2007) muss jede Vertragspartei dafür sorgen, dass die folgenden vorsätzlichen Handlungen als Straftaten umschrieben werden: a) Anwerbung oder Zuführung eines Kindes zur Prostitution, b) Nötigung eines Kindes zur Prostitution, Gewinnerzielung hieraus oder sonstige Ausbeutung eines Kindes zu solchen Zwecken und c) Inanspruchnahme der Prostitution von Kindern.<sup>68</sup> Das Übereinkommen enthält keine Vorgaben hinsichtlich der Schwere der zu verhängenden Sanktionen, schreibt jedoch vor, dass die Straftaten mit wirksamen, angemessenen und abschreckenden Sanktionen zu bedrohen sind, die ihrer Schwere Rechnung tragen. Diese Sanktionen schließen zum einen freiheitsentziehende Maßnahmen ein, die zur Auslieferung führen können, zum anderen aber beispielsweise auch die Nachbetreuung oder die Überwachung verurteilter Personen.<sup>69</sup>

Das Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch wurde erst vor Kurzem zur Unterzeichnung aufgelegt. Das Übereinkommen wurde bislang nur von Griechenland ratifiziert und ist infolgedessen noch nicht in Kraft getreten. Derzeit haben 19 der 27 EU-Mitgliedstaaten das Übereinkommen unterzeichnet.

---

<sup>67</sup> [http://www.coe.int/t/transversalprojects/children/violence/SexualAbuse\\_en.asp](http://www.coe.int/t/transversalprojects/children/violence/SexualAbuse_en.asp)

<sup>68</sup> Artikel 19.

<sup>69</sup> Artikel 27.



### 2.2.3. Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK) beinhaltet mehrere Bestimmungen, die zwar einen allgemeineren Geltungsbereich haben, jedoch auch für den Kinderhandel von Bedeutung sind. Dies sind insbesondere Artikel 3 (Verbot von Folter sowie unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung), Artikel 4 (Verbot der Sklaverei, der Zwangsarbeit und der Leibeigenschaft), Artikel 5 (Recht auf Freiheit und Sicherheit) und Artikel 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens).

Bisher hat sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte nicht mit Fällen befasst, in denen der Menschenhandel im Mittelpunkt stand. Allerdings hat der Gerichtshof ein bedeutsames Urteil in der Rechtssache *Siliadin* (2005) erlassen. In diesem Fall war ein junges Mädchen aus Togo mit falschen Versprechungen nach Frankreich gelockt und jahrelang als unbezahltes „Hausmädchen“ festgehalten worden. Der Gerichtshof stellte fest, dass „es häusliche Sklaverei in Europa noch immer gibt und Tausende von Menschen betrifft, wobei die meisten Opfer Frauen sind“. Er bekräftigte, dass in Artikel 4 EMRK, der Sklaverei, Leibeigenschaft und Zwangsarbeit verbietet, einer der grundlegenden Werte demokratischer Gesellschaften verankert ist. Nach Auffassung des Gerichtshofes verlangen die positiven Verpflichtungen, die den Mitgliedstaaten aus Artikel 4 der Konvention erwachsen, nach Maßgabe der modernen Normen und Entwicklungen in diesem Bereich, dass die Staaten „jede Handlung, die darauf abzielt, eine Person in einer solchen Situation zu halten, unter Strafe stellen und wirksam verfolgen.“<sup>70</sup>

In der Rechtssache *Z. und andere/Vereinigtes Königreich* (2001) – einem Fall, in dem es die lokalen Behörden versäumt hatten, vier Kinder vor Vernachlässigung und Missbrauch durch ihre Eltern zu schützen – stellte der Straßburger Gerichtshof Folgendes fest: „Aus der den Hohen Vertragsparteien aus Artikel 1 der Konvention erwachsenden Verpflichtung, allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die in der Konvention bestimmten Rechte und Freiheiten zuzusichern, folgt in Verbindung mit Artikel 3, dass die Staaten Maßnahmen treffen müssen, die gewährleisten, dass die ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen nicht Opfer von Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung werden, einschließlich der Misshandlung durch Privatpersonen [...]. Diese Maßnahmen müssen einen wirksamen Schutz sicherstellen, insbesondere für Kinder und andere gefährdete Personen, und angemessene Schritte vorsehen, um Misshandlungen zu verhindern, von denen die Behörden Kenntnis hatten oder hätten haben müssen [...].“<sup>71</sup>

Es liegt der logische Schluss nahe, dass ähnliche Verpflichtungen vorliegen, wenn die innerstaatlichen Behörden Kenntnis von Fällen haben – oder haben sollten –, in denen Kinderhandel im Spiel ist. In diesem Fall wären die Vertragsparteien gemäß der

---

<sup>70</sup> Vgl. EGMR 26. Juli 2005, *Siliadin/Frankreich*, Beschwerde Nr. 73316/01, Randnr. 111-113, online verfügbar unter <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>.

<sup>71</sup> EGMR 10. Mai 2001, *Z. u. a./Vereinigtes Königreich*, Beschwerde Nr. 29392/95), Randnr. 73, auch verfügbar unter <http://www.echr.coe.int> (Verweise auf andere Urteile ausgelassen).

Konvention verpflichtet, sowohl durch gesetzliche als auch durch operative Maßnahmen für einen wirksamen Schutz zu sorgen.

Ebenfalls gestützt wird dieser Standpunkt durch eine im Jahr 2006 von der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht („Venedig-Kommission“) vorgelegte Stellungnahme. Vor dem Hintergrund der Vorwürfe gegen die Vereinigten Staaten, insgeheim Gefangene aus einem europäischen Staat in einen anderen überführt und Personen in Einrichtungen innerhalb der Hoheitsgebiete europäischer Staaten festgehalten zu haben, stellte die Kommission Folgendes fest: „Die Mitgliedstaaten des Europarates sind nach internationalem Recht verpflichtet, dafür zu sorgen, dass alle ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die international vereinbarten Grundrechte wahrnehmen können, darunter auch und insbesondere das Recht, nicht unrechtmäßig ihrer persönlichen Freiheit beraubt zu werden.“<sup>72</sup>

Die Venedig-Kommission stellte weiter fest: „Ein Mitgliedstaat des Europarates, der aktiv oder passiv bei der Anordnung oder Durchführung geheimer Inhaftierungen mitarbeitet, kann aufgrund der EMRK zur Verantwortung gezogen werden. Erfolgt die Festnahme durch ausländische Behörden und ohne Kenntnis des betreffenden Staates, besteht zwar keine solche Verantwortung, jedoch muss der Staat wirksame Maßnahmen ergreifen, um das Risiko einzudämmen, dass Personen verschwinden, und im Falle fundierter Hinweise darauf, dass eine Person in ein unbekanntes Gefängnis verbracht wurde, unverzüglich eine wirksame Untersuchung durchführen.“<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Vgl. Venedig-Kommission, *Opinion on the international legal obligations of Council of Europe member States in respect of secret detention facilities and inter-State transport of prisoners* [Stellungnahme zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten des Europarates im Hinblick auf Geheimgefängnisse und die Überführung von Gefangenen zwischen den Staaten] (2006), Dok. CLD-AD(2006)009, Randnr. 155. Vgl. [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)009-e.asp#\\_Toc130704788](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)009-e.asp#_Toc130704788).

<sup>73</sup> Ebd., Randnr. 159.



## 3. Die Rolle der EU bei der Bekämpfung des Kinderhandels

### 3.1. EU-Normen für die Bekämpfung des Kinderhandels

Artikel 5 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bestimmt: „Niemand darf in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden.“ Artikel 5 Absatz 2 lautet: „Niemand darf gezwungen werden, Zwangs- oder Pflichtarbeit zu verrichten.“ Artikel 5 Absatz 3 verbietet den Menschenhandel ausdrücklich.

Nach Maßgabe von Artikel 52 Absatz 3 der Charta der Grundrechte entsprechen die in Absatz 1 und 2 dieses Artikels der Charta gewährten Rechte den in dem oben erörterten Artikel 4 EMRK verankerten Rechten.

Auf EU-Ebene wird der Bekämpfung des Menschenhandels Priorität eingeräumt (vgl. Abschnitt 3.2). Artikel 29 EU-Vertrag (der mit dem Vertrag von Amsterdam aufgenommen wurde) nimmt ausdrücklich auf die Bekämpfung des Menschenhandels Bezug.<sup>74</sup>

Der Vertrag von Lissabon (der gegenwärtig nicht in Kraft ist) verweist in Artikel 63a ebenfalls ausdrücklich auf den Menschenhandel:

„Die Union entwickelt eine gemeinsame Einwanderungspolitik, die in allen Phasen eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, sowie die

---

<sup>74</sup> Artikel 29 EU-Vertrag (ABl. C 340 vom 10.11.1997) ist Titel IV mit „Bestimmungen über die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ subsumiert und lautet wie folgt: „Unbeschadet der Befugnisse der Europäischen Gemeinschaft verfolgt die Union das Ziel, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten, indem sie ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen entwickelt sowie Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verhütet und bekämpft. Dieses Ziel wird erreicht durch die Verhütung und Bekämpfung der – organisierten oder nichtorganisierten – Kriminalität, insbesondere des Terrorismus, des Menschenhandels und der Straftaten gegenüber Kindern, des illegalen Drogen- und Waffenhandels, der Bestechung und Bestechlichkeit sowie des Betrugs im Wege einer – engeren Zusammenarbeit der Polizei-, Zoll- und anderer zuständiger Behörden in den Mitgliedstaaten, sowohl unmittelbar als auch unter Einschaltung des Europäischen Polizeiamts (Europol), nach den Artikeln 30 und 32; – engerer Zusammenarbeit der Justizbehörden sowie anderer zuständiger Behörden der Mitgliedstaaten nach Artikel 31 Buchstaben a bis d und Artikel 32; – Annäherung der Strafvorschriften der Mitgliedstaaten nach Artikel 31 Buchstabe e, soweit dies erforderlich ist“ (Hervorhebung hinzugefügt).

*Verhütung und verstärkte Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten soll.*<sup>75</sup>

Was das abgeleitete Recht betrifft, so sind derzeit zwei zentrale Rechtsinstrumente zum Thema Kinderhandel anwendbar: der *Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels* aus dem Jahr 2002<sup>76</sup> und der *Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie* aus dem Jahr 2003.<sup>77</sup> Beide Rahmenbeschlüsse zielen auf eine Annäherung der Gesetze und Vorschriften der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Menschenhandels ab. Darüber hinaus ist in beiden Beschlüssen die Einführung

---

<sup>75</sup> Nach Maßgabe von Artikel 69 des Vertrags von Lissabon (ABl. C 306 vom 17.12.2007) werden das Europäische Parlament und der Rat befugt sein, Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Handels mit Frauen und Kindern, zu verabschieden. Darüber hinaus können das Europäische Parlament und der Rat durch Richtlinien Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität festlegen, die eine grenzüberschreitende Dimension haben. Zu den aufgeführten Straftaten, die ein solches harmonisiertes Vorgehen rechtfertigen, zählen auch „[...] *Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern* [...]“. Darüber hinaus wird in Artikel 6 der konsolidierten Fassung des Vertrags über die Europäische Union (ABl. C 115 vom 9.5.2008) die Charta der Grundrechte der Europäischen Union als rechtlich bindend anerkannt. Einige Bestimmungen der Charta können als spezifischer Rechtsrahmen für den Schutz der Rechte der Opfer des Kinderhandels betrachtet werden (Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000, ABl. C 364 vom 18.12.2000, S. 1). Dies gilt beispielsweise für Artikel 5 (der auf Artikel 4 EMRK basiert und Sklaverei sowie Zwangsarbeit verbietet), Artikel 24 (in dem grundlegende Prinzipien und Rechte aus dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes verankert sind, nämlich das Recht auf Schutz, das Recht auf Mitwirkung und der Grundsatz des Kindeswohls) und Artikel 32 (Verbot der Kinderarbeit). Vgl. ferner Sax, H. und Golden, I., *Study on indicators measuring the implementation, protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union, mapping and assessment of available relevant data resources, Preliminary Work Package 3: Child trafficking (Child protection)* [Studie über die Indikatoren zur Bemessung der Umsetzung, des Schutzes, der Wahrung und der Förderung der Rechte des Kindes in der Europäischen Union, Bestandsaufnahme und Bewertung der verfügbaren einschlägigen Datenquellen, vorläufiges Arbeitspaket 3: Kinderhandel (Kinderschutz)], 2008, S. 5-6.

<sup>76</sup> Rahmenbeschluss 2002/629/JI des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels, ABl. L 203 vom 1.8.2002, S. 1. Dieser Rahmenbeschluss ersetzte die *Gemeinsame Maßnahme 97/154/JI des Rates vom 24. Februar 1997 betreffend die Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern*, die die Aufstellung gemeinsamer Regeln für die Bekämpfung dieser Straftaten zum Ziel hatte, um einen Beitrag zur Bekämpfung bestimmter Formen der illegalen Einwanderung und zur Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zu leisten. Gemeinsame Maßnahme 97/154/JI vom 24. Februar 1997 – vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen – betreffend die Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern, ABl. L 63 vom 4.3.1997, S. 2.

<sup>77</sup> Rahmenbeschluss 2004/68/JI des Rates vom 22. Dezember 2003 zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie, ABl. L 13 vom 20.1.2004, S. 44. Entwürfe dieser beiden Rahmenbeschlüsse hatte die Europäische Kommission bereits in ihrer *Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament – Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornographie; zwei Vorschläge für Rahmenbeschlüsse*, KOM(2000) 854-1 endgültig, ABl. C 357 vom 14.12.2001, vorgelegt.

gemeinsamer Rahmenbestimmungen zu bestimmten Themen wie Kriminalisierung, Strafen und Sanktionen, erschwerende Umstände, Gerichtsbarkeit und Auslieferung vorgesehen.<sup>78</sup> Im Jahr 2006 legte die Europäische Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament einen Bericht über die Umsetzung des *Rahmenbeschlusses des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels* vor.<sup>79</sup> Im Jahr 2008 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Arbeitsunterlage der Kommission mit dem Titel „Evaluierung und Überwachung der Umsetzung des EU-Plans über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels“.<sup>80</sup> Für beide Beschlüsse legte die Europäische Kommission im Jahr 2009 neue Vorschläge vor: einen Vorschlag für einen neuen Rahmenbeschluss des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern<sup>81</sup> sowie einen Vorschlag für einen neuen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie<sup>82</sup>.

Nach Maßgabe der *Richtlinie des Rates über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren*<sup>83</sup> aus dem Jahr 2004 kann Drittstaatsangehörigen, die bei der Bekämpfung des Menschenhandels kooperieren, ein befristeter Aufenthaltstitel erteilt werden.

Darüber hinaus wurde als Ergebnis der Europäischen Konferenz über die Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels, die im Jahr 2002<sup>84</sup> stattfand, die „Brüsseler

---

<sup>78</sup> Vgl. <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l33137.htm> und <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l33138.htm> (3.9.2008).

<sup>79</sup> Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament auf der Grundlage von Artikel 10 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels {SEK(2006) 525}, KOM(2006) 187 endgültig vom 2.5.2006.

<sup>80</sup> Arbeitsunterlage der Kommission – Evaluierung und Überwachung der Umsetzung des EU-Plans über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels, KOM(2008) 657 endgültig vom 17.10.2008.

<sup>81</sup> Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI {SEK(2009) 358} {SEK(2009) 359}, KOM(2009) 136 endgültig – 2009/0050 (CNS).

<sup>82</sup> Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates {SEK( 2009) 355} {SEK(2009) 356}, KOM(2009) 135 endgültig – 2009/0049 (CNS).

<sup>83</sup> Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren, ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 19.

<sup>84</sup> Europäische Konferenz über Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels – Globale Herausforderung für das 21. Jahrhundert (18. bis 20. September 2002). Die Erklärung wurde anschließend von der Kommission dem Rat der Europäischen Union vorgelegt, der am 8. Mai 2003 Schlussfolgerungen des Rates zu dieser Erklärung annahm, ABl. C 137 vom 12.6.2003, S. 1.

Erklärung<sup>85</sup> abgegeben. Diese dient der Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit (so ihre derzeitige Bezeichnung) als grundlegendes Strategiepapier zum Thema Menschenhandel. Die Erklärung beinhaltet eine Reihe von Empfehlungen, Standards und bewährten Verfahren im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Menschenhandels und umfasst vier allgemeine Abschnitte: Kooperations- und Koordinationsmechanismen, Verhütung des Menschenhandels, Schutz und Hilfe für die Opfer sowie polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit. In der Erklärung wird die Auffassung geäußert, dass die europäische Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels alle am Menschenhandel Beteiligten einbeziehen muss, dass die Wurzeln des Übels bei allen langfristigen Bemühungen um eine wirksame Bekämpfung des Menschenhandels im Vordergrund stehen müssen, und dass ein globaler Ansatz zur Bekämpfung des Menschenhandels die Ausbeutung in all ihren Formen – sexuelle Ausbeutung, Ausbeutung menschlicher Arbeitskraft, insbesondere Kinderarbeit, und Bettelerei – in Angriff nehmen muss. Die Erklärung bildete zudem die Grundlage für die Einrichtung der Sachverständigengruppe Menschenhandel durch die Europäische Kommission.<sup>86</sup>

### 3.1.1. EU-Definition des Menschenhandels

In den Rechtsvorschriften der EU herrschte lange Zeit Verwirrung über die Unterscheidung der Begriffe Menschenhandel und Schleusung von Menschen. Diese Verwirrung war zum Teil auf die in Rechtsvorschriften wie dem *Beschluss des Rates zur Ergänzung der Definition der Kriminalitätsform „Menschenhandel“*<sup>87</sup> vorgenommenen

---

<sup>85</sup> Brüsseler Erklärung zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels, Anhang zu den Schlussfolgerungen des Rates vom 8. Mai 2003, ABl. C 137 vom 12.6.2003, S. 2, online verfügbar unter [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/crime/trafficking/doc\\_crime\\_human\\_trafficking\\_de.htm#b.%20Andere%20Ratsdokumente](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc_crime_human_trafficking_de.htm#b.%20Andere%20Ratsdokumente) (4.9.2008).

<sup>86</sup> Diese Sachverständigengruppe veröffentlichte im Jahr 2004 einen Bericht, um die Maßnahmen der EU gegen den Menschenhandel zu unterstützen. *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings* [Bericht der Sachverständigengruppe Menschenhandel], Brüssel, 22. Dezember 2004, online verfügbar unter [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/crime/trafficking/doc\\_crime\\_human\\_trafficking\\_de.htm#Sachverst%C3%A4ndigengruppe%20Menschenhandel](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc_crime_human_trafficking_de.htm#Sachverst%C3%A4ndigengruppe%20Menschenhandel) (4.9.2008).

<sup>87</sup> Der *Beschluss des Rates zur Ergänzung der Definition der Kriminalitätsform „Menschenhandel“* im Anhang zum Europol-Übereinkommen ist speziell an das Europäische Polizeiamt (Europol) gerichtet und definiert den „Menschenhandel“ als die *„tatsächliche und rechtswidrige Unterwerfung einer Person unter den Willen anderer Personen mittels Gewalt, Drohung oder Täuschung oder unter Ausnutzung eines Abhängigkeitsverhältnisses insbesondere mit folgendem Ziel: Ausbeutung der Prostitution, Ausbeutung von Minderjährigen, sexuelle Gewalt gegenüber Minderjährigen oder Handel im Zusammenhang mit Kindesaussetzung. Diese Formen der Ausbeutung umfassen auch die Herstellung, den Verkauf und die Verbreitung von kinderpornographischem Material“* (vgl. Beschluss des Rates vom 3. Dezember 1998, ABl. C 26 vom 30.1.1999, S. 21). Der Beschluss trat am 1. Januar 1999 in Kraft. Van Reisen und Stefanovic vertreten die folgende Auffassung: „Es ist zwar lobenswert, dass im Beschluss ein spezieller Schwerpunkt auf Kinder als besonders stark gefährdete Opfer gelegt wird, jedoch sorgt die Verwendung neuer Begriffe wie ‚sexuelle Gewalt gegenüber Minderjährigen‘ und ‚Handel im Zusammenhang mit Kindesaussetzung‘ für zusätzliche terminologische Verwirrung, da diese Begriffe in den anderen Rechtsdokumenten

Definitionen sowie auf mehrere der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere von 1999 zurückzuführen, in denen der Ausdruck „Menschenhandel“ nahezu synonym zur Schleusung von Menschen verwendet wurde.<sup>88</sup> Zugleich wird in Schlussfolgerung 48 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Tampere unterstrichen, „dass sich in Bezug auf das nationale Strafrecht die Bemühungen zur Vereinbarung gemeinsamer Definitionen, Tatbestandsmerkmale und Sanktionen zunächst auf eine begrenzte Anzahl von [...] Bereichen, wie [...] Menschenhandel, insbesondere die Ausbeutung von Frauen [und die] sexuelle Ausbeutung von Kindern [...] konzentrieren sollten.“

Im Jahr 2002 nahm der Rat (Justiz und Inneres) den *Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union* an.<sup>89</sup> In diesem Plan wird die Unterscheidung zwischen Schleusung und Menschenhandel ausdrücklich anerkannt.<sup>90</sup>

Bezüglich dieser Unterscheidung stellte der Rat in seinem *Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union*<sup>91</sup> Folgendes fest:

---

der EU nicht verwendet werden. Die hier angebotene Definition des Begriffs Menschenhandel weicht stark von der allgemeinen Definition ab, die kürzlich im Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels vorgenommen wurde und auch ein Ergebnis der Entwicklungen ist, die sich seit der Verabschiedung des *Palermo-Protokolls* im Jahr 2000 vollzogen haben. Somit liegt es auf der Hand, dass die Europol-Definition dringend überarbeitet werden muss. Europol erkennt jedoch an, dass mit dem Kinderhandel unterschiedliche Formen der Ausbeutung verbunden sind, auch wenn sich seine Tätigkeit auf die Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der Kinderpornografie konzentriert.“ Van Reisen, M. und Stefanovic, A., *Lost Kids, Lost futures, The European Union's response to Child Trafficking* [Verlorene Kinder, verlorene Zukunft: Die Antwort der Europäischen Union auf den Kinderhandel], Terre des Hommes, Genf, September 2004, S. 27.

<sup>88</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Tampere), 15./16. Oktober 1999, insbesondere Schlussfolgerungen Nr. 3, 22, 23, 26 und 48, online verfügbar unter [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d9.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d9.htm) und [http://www.europarl.eu.int/summits/tam\\_de.htm](http://www.europarl.eu.int/summits/tam_de.htm) (3.9.2008).

<sup>89</sup> Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union, dem Rat vorgelegt im Februar 2002 und angenommen auf der 2411. Tagung des Rates (Justiz, Inneres und Katastrophenschutz) am 28. Februar 2002, ABl. C 142 vom 14.6.2002, S. 23. Van Reisen und Stefanovic bezeichnen diesen Plan als „den eindeutigsten Ausdruck des politischen Willens der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit dem Menschenhandel“. Van Reisen, M. und Stefanovic, A., *Lost Kids, Lost futures, The European Union's response to Child Trafficking* [Verlorene Kinder, verlorene Zukunft: Die Antwort der Europäischen Union auf den Kinderhandel], Terre des Hommes, Genf, September 2004, S. 30.

<sup>90</sup> Van Reisen, M. und Stefanovic, A., *Lost Kids, Lost futures, The European Union's response to Child Trafficking* [Verlorene Kinder, verlorene Zukunft: Die Antwort der Europäischen Union auf den Kinderhandel], Terre des Hommes, Genf, September 2004, S. 30.

<sup>91</sup> Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union, dem Rat vorgelegt im Februar 2002 und angenommen auf der 2411. Tagung des Rates (Justiz, Inneres und Katastrophenschutz) am 28. Februar 2002, ABl. C 142 vom 14.6.2002, S. 23.



„Die Begriffe ‚Schleusen‘ und ‚Menschenhandel‘ werden oft synonym verwendet, obwohl die beiden Tatbestände sich deutlich voneinander unterscheiden und klar voneinander getrennt werden sollten. [...] beim Schleusen [geht es] um die Unterstützung eines illegalen Grenzübertritts und einer illegalen Einreise, es beinhaltet also immer ein transnationales Element. Beim Menschenhandel ist dies nicht notwendigerweise der Fall, da mit ihm in erster Linie ein ausbeuterischer Zweck verfolgt wird. Der Tatbestand der Ausbeutung hat zunächst einmal nichts mit der Frage zu tun, auf welche Weise das Opfer an den Ort seiner Ausbeutung gelangt.“<sup>92</sup>

Der Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels aus dem Jahr 2002 lehnt sich an die im *Palermo-Protokoll* vorgenommene Definition des Menschenhandels an.<sup>93</sup> Dieses zentrale EU-Rechtsinstrument definiert den Menschenhandel als „die Anwerbung, Beförderung, Weitergabe, Beherbergung und spätere Aufnahme einer Person, einschließlich Tausch der Kontrolle oder Weitergabe der Kontrolle über sie“, wenn eine der folgenden Voraussetzungen gegeben ist: Anwendung oder Androhung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, einschließlich Entführung, arglistige Täuschung oder Betrug und/oder Missbrauch einer Machtstellung oder Ausnutzung einer Position der Schwäche oder Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vergünstigungen mit dem Ziel, das Einverständnis einer Person zu erhalten, die die Kontrolle über eine andere Person hat, „zum Zwecke der Ausbeutung der Person durch Arbeiten oder Dienstleistungen, mindestens einschließlich unter Zwang geleisteter Arbeiten oder Dienstleistungen, Sklaverei oder der Sklaverei oder der Knechtschaft ähnlichen Verhältnissen, oder zum Zwecke der Ausbeutung einer Person mittels Prostitution oder anderer Formen der sexuellen Ausbeutung einschließlich Pornografie.“<sup>94</sup> Das Einverständnis eines Opfers ist unerheblich, wenn eine der vorstehend aufgeführten Voraussetzungen gegeben ist.<sup>95</sup> Im Rahmenbeschluss wird ausdrücklich festgestellt, dass wenn eine der oben genannten

---

<sup>92</sup> Artikel 87 und Artikel 88 des Gesamtplans.

<sup>93</sup> Der Rahmenbeschluss des Rates 2002/629/JI vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels, ABl. L 203 vom 1.8.2002, S. 1, ersetzt die Gemeinsame Maßnahme 97/154/JI vom 24. Februar 1997 – vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen – betreffend die Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern, ABl. L 63 vom 4.3.1997, S. 2. Geändert durch den Rahmenbeschluss 2002/629/JI des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels. Im Bericht *Lost Kids, Lost futures* wird hierzu Folgendes festgestellt: „Der Rahmenbeschluss trägt eindeutig der Entwicklung des Begriffs des Menschenhandels sowohl auf internationaler als auch auf EU-Ebene Rechnung. In der Gemeinsamen Maßnahme wurde beispielsweise unter Menschenhandel wenig eindeutig ‚jegliche Handlung verstanden, die die Einreise in und die Durchreise durch das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats, den Aufenthalt dort oder die Ausreise aus diesem Hoheitsgebiet zu den in Abschnitt B Buchstaben b) und d) genannten Zwecken erleichtert‘. Lediglich der Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung wird sowohl für Erwachsene als auch für Kinder anerkannt. Die im Rahmenbeschluss vorgenommene Definition ist wesentlich umfassender und lehnt sich an die im Palermo-Protokoll enthaltene Definition an.“ (Van Reisen, M. und Stefanovic, A., *Lost Kids, Lost futures, The European Union’s response to Child Trafficking* [Verlorene Kinder, verlorene Zukunft: Die Antwort der Europäischen Union auf den Kinderhandel], Terre des Hommes, Genf, September 2004, S. 25-26).

<sup>94</sup> Artikel 1 Absatz 1.

<sup>95</sup> Artikel 1 Absatz 2.

Handlungen ein Kind (Personen im Alter von unter 18 Jahren) betrifft, sie auch dann „als Menschenhandel unter Strafe gestellt“ ist, wenn keine der oben aufgeführten Voraussetzungen gegeben ist.<sup>96</sup>

Durch die Verwendung der Definition aus dem *Palermo-Protokoll* im Rahmenbeschluss aus dem Jahr 2002 konnte jedoch keine vollständige Klarheit über die Definition des Menschenhandels auf EU-Ebene geschaffen werden.

Beispielsweise verabschiedete der Rat im Oktober 2003 die *Entschließung über Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Frauenhandels*.<sup>97</sup> In diesem Dokument wird der Menschenhandel definiert als „ein Verbrechen [...], das [...] auf die sexuelle Ausbeutung von Menschen oder ihre Ausbeutung als Arbeitskräfte, insbesondere auf die sexuelle Ausbeutung und die häusliche Sklaverei von Frauen und Kindern, abzielt“. Der Terminus „häusliche Sklaverei“ wird in anderen EU-Rechtsvorschriften oder Dokumenten über den Kinderhandel nicht verwendet. „Dies veranschaulicht, welche Verwirrung durch das Fehlen einer einheitlichen Definition des Kinderhandels geschaffen wird.“<sup>98</sup>

## 3.2. Bekämpfung des Menschenhandels als vorrangiger Bereich in der EU

In mehreren EU-Rechtsinstrumenten über den Menschenhandel wird der Bekämpfung des Menschenhandels Priorität eingeräumt. Bereits im Jahr 1997 forderte das Parlament die Mitgliedstaaten der EU auf, „den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Ausbeutung, Menschenhandel und Pädophilie zum zentralen Anliegen des öffentlichen Handelns zu machen“.<sup>99</sup>

In Artikel 29 EU-Vertrag, der mit dem Vertrag von Amsterdam eingeführt wurde, wurden Menschenhandel und Straftaten gegenüber Kindern als besonders vorrangige Bereiche definiert, in denen im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen eine engere Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten erfolgen muss.

---

<sup>96</sup> Artikel 1 Absatz 3.

<sup>97</sup> Entschließung des Rates vom 20. Oktober 2003 über Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Frauenhandels, ABl. C 260 vom 29.10.2003, S. 4.

<sup>98</sup> Van Reisen, M. und Stefanovic, A., *Lost Kids, Lost futures, The European Union's response to Child Trafficking* [Verlorene Kinder, verlorene Zukunft: Die Antwort der Europäischen Union auf den Kinderhandel], Terre des Hommes, Genf, September 2004, S. 31.

<sup>99</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission über die Bekämpfung des Sextourismus mit Kindesmissbrauch (KOM(96) 0547 C4-0012/97) und zu dem Memorandum zum Beitrag der Europäischen Union zur Verstärkung des Kampfes gegen Kindesmissbrauch und die sexuelle Ausbeutung von Kindern, 24. November 1997, A4-0306/97, ABl. C 358 vom 24.11.1997, S. 37.

In der Präambel zum *Beschluss des Rates vom 29. Mai 2000 zur Bekämpfung der Kinderpornografie im Internet*<sup>100</sup> wird anerkannt, dass „der Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung von Kindern eine schwere Verletzung der grundlegenden Menschenrechte und insbesondere der menschlichen Würde darstellen“. Weiter wird festgestellt, dass „die Wahrung der körperlichen und seelischen Integrität von Kindern und der Schutz der Opfer von sexueller Ausbeutung von grundlegender Bedeutung sind und im Mittelpunkt der Bestrebungen der Union stehen müssen“.

In der *Entschließung des Europäischen Parlaments zum Kinderhandel und zu den Kindersoldaten* vom Juli 2003 wird zudem unterstrichen, dass die Bekämpfung des Kinderhandels für die EU eine politische Priorität darstellen muss, die in den Haushaltsbeschlüssen zum Ausdruck kommen muss. Das Parlament regt an, eigens eine Haushaltslinie zu schaffen, um die diesbezüglichen Maßnahmen der EU sichtbar zu machen.

Im Bericht der Sachverständigengruppe Menschenhandel aus dem Jahr 2004 heißt es zu diesem Thema weiter: „Die Bekämpfung des Menschenhandels muss eindeutig als ein vorrangiger Bereich der Strafverfolgung definiert werden. Es sind angemessene personelle und finanzielle Ressourcen bereitzustellen. Ein gewisser Anteil dieser Ressourcen sollte regelmäßig für die Bekämpfung des Menschenhandels aufgewendet werden. Was die untere Hierarchieebene betrifft, so sollten die Polizeibeamten aufgefordert und motiviert werden, sich in Fällen von Menschenhandel zu engagieren.“<sup>101</sup>

### 3.3. Notwendigkeit der Ratifikation internationaler Rechtsinstrumente

In mehreren europäischen und internationalen Rechtsinstrumenten werden die Vertragsstaaten nachdrücklich aufgefordert, alle einschlägigen internationalen Instrumente zu ratifizieren, die mit der Bekämpfung des Kinderhandels in Zusammenhang stehen.

In der *Entschließung des Europäischen Parlaments zum Kinderhandel und zu den Kindersoldaten* vom Juli 2003 wird empfohlen, die EU solle darauf hinwirken, dass alle Drittländer, die dies noch nicht getan haben, sämtliche einschlägigen internationalen Instrumente ratifizieren, die sich mit der Bekämpfung des Kinderhandels befassen.

---

<sup>100</sup> Beschluss des Rates vom 29. Mai 2000 zur Bekämpfung der Kinderpornographie im Internet, 2000/375/JI, ABl. L 138 vom 9.6.2000, S. 1.

<sup>101</sup> Vgl. *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings* [Bericht der Sachverständigengruppe Menschenhandel], Brüssel, 22. Dezember 2004, online verfügbar unter [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/crime/trafficking/doc\\_crime\\_human\\_trafficking\\_de.htm#Sachverst%C3%A4ndigengruppe%20Menschenhandel](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc_crime_human_trafficking_de.htm#Sachverst%C3%A4ndigengruppe%20Menschenhandel), S. 40-41.

In der *Entschließung des Rates über Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Frauenhandels*,<sup>102</sup> aus dem Jahr 2003 werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, alle internationalen Instrumente zur Bekämpfung des Menschenhandels zu ratifizieren und vollständig umzusetzen. Gleiches gilt für die Schlussfolgerungen des Rates vom 8. Mai 2003.<sup>103</sup>

Die erste Empfehlung der Sachverständigengruppe Menschenhandel lautete: „Alle EU-Mitgliedstaaten sollten das UN-Menschenhandelsprotokoll ratifizieren und umsetzen.“ Darüber hinaus forderte die Sachverständigengruppe die „Ratifikation und Anwendung der einschlägigen IAO-Normen, insbesondere des IAO-Übereinkommens Nr. 29 über Zwangsarbeit und des IAO-Übereinkommens Nr. 182 über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit.“<sup>104</sup>

### 3.4. Harmonisierung des Strafrechts der EU-Mitgliedstaaten

Nach Maßgabe des *Rahmenbeschlusses des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels* aus dem Jahr 2002 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, den Menschenhandel „zum Zwecke der Ausbeutung der Person durch Arbeiten oder Dienstleistungen, mindestens einschließlich unter Zwang geleisteter Arbeiten oder Dienstleistungen, Sklaverei oder der Sklaverei oder der Knechtschaft ähnlichen Verhältnissen, oder zum Zwecke der Ausbeutung einer Person mittels Prostitution oder anderer Formen der sexuellen Ausbeutung einschließlich Pornografie“ unter Strafe zu stellen. Zwar wird der Menschenhandel zum Zweck der Zwangsheirat, des Bettelns oder unerlaubter Tätigkeiten in diesem Rahmenbeschluss nicht ausdrücklich erwähnt, jedoch kann dieser durchaus den Kategorien „andere Formen der sexuellen Ausbeutung“ und „Ausbeutung der Arbeitskraft“ zugeordnet werden.<sup>105</sup>

Diese Straftaten müssen mit „wirksamen, angemessenen und abschreckenden Strafen geahndet werden, die zu einer Auslieferung führen können.“<sup>106</sup> Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass Straftaten gegenüber besonders schutzbedürftigen

---

<sup>102</sup> Entschließung des Rates vom 20. Oktober 2003 über Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Frauenhandels, ABl. C 260 vom 29.10.2003, S. 4.

<sup>103</sup> Schlussfolgerungen des Rates vom 8. Mai 2003, ABl. C 137 vom 12.6.2003, S. 1, online verfügbar unter

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/crime/trafficking/doc\\_crime\\_human\\_trafficking\\_de.htm#b.%20Andere%20Ratsdokumente](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc_crime_human_trafficking_de.htm#b.%20Andere%20Ratsdokumente) (4.9.2008).

<sup>104</sup> Vgl. *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings* [Bericht der Sachverständigengruppe Menschenhandel], Brüssel, 22. Dezember 2004, online verfügbar unter

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/crime/trafficking/doc\\_crime\\_human\\_trafficking\\_de.htm#Sachverst%C3%A4ndigengruppe%20Menschenhandel](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc_crime_human_trafficking_de.htm#Sachverst%C3%A4ndigengruppe%20Menschenhandel), S. 16 und 19.

<sup>105</sup> Van Reisen, M. und Stefanovic, A., *Lost Kids, Lost futures, The European Union's response to Child Trafficking* [Verlorene Kinder, verlorene Zukunft: Die Antwort der Europäischen Union auf den Kinderhandel], Terre des Hommes, Genf, September 2004, S. 25.

<sup>106</sup> Artikel 3 Absatz 1.

Personen mit Freiheitsstrafen im Höchstmaß von mindestens acht Jahren geahndet werden.<sup>107</sup> Nach Maßgabe des Rahmenbeschlusses liegt unter anderem dann eine besondere Schutzbedürftigkeit vor, wenn das Opfer das Alter der sexuellen Selbstbestimmung nach nationalem Recht noch nicht erreicht hatte.<sup>108</sup> Somit liegt es im Ermessen der Mitgliedstaaten zu entscheiden, ob eine längere Freiheitsstrafe zu verhängen ist, wenn es sich bei dem Opfer um ein Kind handelt. Neben gemeinsamen Definitionen und gemeinsamen Vorgaben bezüglich des festzulegenden Strafmaßes beinhaltet der Rahmenbeschluss auch gemeinsame Vorgaben zu den Bereichen Verantwortlichkeit und Gerichtsbarkeit.

Andere Formen der Ausbeutung, beispielsweise zum Zweck der Organentnahme oder ausbeuterischer Formen der Adoption, werden dagegen vom Rahmenbeschluss nicht erfasst. Somit sind die Mitgliedstaaten gemäß dem Rahmenbeschluss nicht verpflichtet, derartige Handlungen unter Strafe zu stellen.

Der *Rahmenbeschluss Rates zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie*<sup>109</sup> aus dem Jahr 2003 hat ebenfalls die Harmonisierung des Strafrechts der Mitgliedstaaten zum Ziel. Insbesondere verpflichtet er die Mitgliedstaaten, die sexuelle Ausbeutung von Kindern und die Kinderpornografie durch strafrechtliche Bestimmungen unter Strafe zu stellen, da derartige Straftaten als schwere Verstöße sowohl gegen die Menschenrechte als auch gegen „das Grundrecht des Kindes auf eine harmonische Erziehung und Entwicklung“ betrachtet werden. Gemäß diesem Rahmenbeschluss umfasst die sexuelle Ausbeutung von Kindern folgende Handlungen: die Nötigung oder Anwerbung von Kindern zur Prostitution, die Gewinnerzielung durch die Ausbeutung von Kindern zu solchen Zwecken und die Vornahme sexueller Handlungen mit einem Kind, soweit Gewalt angewendet wird, Vergütungen dafür geboten werden, dass sich das Kind an den sexuellen Handlungen beteiligt, oder eine anerkannte Stellung des Vertrauens, der Macht oder des Einflusses auf das Kind missbraucht wird. Alle diese Straftaten müssen mit Freiheitsstrafen im Höchstmaß von mindestens einem bis drei Jahren bedroht werden.<sup>110</sup> Liegen erschwerende Umstände vor – dies ist unter anderem dann der Fall, wenn es sich bei dem Opfer der Ausbeutung um ein Kind handelt, das nach nationalem Recht das Alter der sexuellen Mündigkeit noch nicht erreicht hat – sind diese Straftaten mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens fünf bis zehn Jahren zu bedrohen.<sup>111</sup>

Nach Maßgabe dieses Rahmenbeschlusses sind die Mitgliedstaaten zudem verpflichtet, die Herstellung, den Vertrieb, die Verbreitung und die Weitergabe von Kinderpornografie, das Anbieten oder sonstige Zugänglichmachen von Kinderpornografie sowie den Erwerb oder Besitz von Kinderpornografie unter Strafe zu

---

<sup>107</sup> Artikel 3.

<sup>108</sup> Artikel 3 Absatz 2.

<sup>109</sup> Rahmenbeschluss 2004/68/JI des Rates vom 22. Dezember 2003 zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie, ABl. L 13 vom 20.1.2004, S. 44.

<sup>110</sup> Artikel 5 Absatz 1.

<sup>111</sup> Artikel 5 Absatz 2.

stellen.<sup>112</sup> Darüber hinaus muss auch die Anstiftung oder Beihilfe zur Begehung einer der oben genannten Straftaten unter Strafe gestellt werden.<sup>113</sup>

### 3.5. Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten

Der Menschenhandel ist ein weltweites Phänomen und kann sowohl auf nationaler Ebene als auch grenzüberschreitend erfolgen. Dementsprechend müssen auch die diesbezüglichen Maßnahmen sowohl nationaler als auch länderübergreifender Natur sein. Die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Staaten ist somit unverzichtbar.

In seinen *Schlussfolgerungen* forderte der Europäische Rat von *Tampere* im Jahr 1999 eine enge Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern bei der Konzeption von Informationskampagnen über die legale Einwanderung und „die Prävention aller Arten des Schlepperunwesens“ sowie die Unterstützung der Behörden dieser Länder, um „ihre Fähigkeit zur wirkungsvollen Bekämpfung des Schlepperunwesens [...] zu stärken.“<sup>114</sup> Darüber hinaus forderte der Rat die Einsetzung gemeinsamer Ermittlungsteams bei der Bekämpfung des Drogen- und Menschenhandels sowie des Terrorismus.<sup>115</sup> Als Folgemaßnahme zu diesen Schlussfolgerungen wurde im Juni 2002 der *Rahmenbeschluss des Rates über gemeinsame Ermittlungsgruppen* angenommen.<sup>116</sup> Nach Maßgabe dieses Rahmenbeschlusses „können die zuständigen Behörden von zwei oder mehr Mitgliedstaaten [...] eine gemeinsame Ermittlungsgruppe zur Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen in einem oder mehreren [dieser Staaten] [...] bilden“.<sup>117</sup>

---

<sup>112</sup> Artikel 3.

<sup>113</sup> Es wurde vorgebracht, dieser Rahmenbeschluss nehme ausschließlich auf eine der Aktivitäten Bezug, die Zweck des Kinderhandels sind, und nicht auf den Kinderhandel selbst. Van Reisen und Stefanovic stellen dazu fest: „In der Realität kann die sexuelle Ausbeutung eines Kindes mit Kinderhandel in Zusammenhang stehen, muss es aber nicht. Der Akt der Ausbeutung selbst kann unabhängig vom Akt des Kinderhandels erfolgt und wird recht häufig von unterschiedlichen Personen verübt. Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, die wie in diesem Rahmenbeschluss gefordert auf die sexuelle Ausbeutung von Kindern Bezug nehmen, tragen somit nur in einem sehr geringen Maße zur Bekämpfung des Kinderhandels bei.“ Van Reisen, M. und Stefanovic, A., *Lost Kids, Lost futures, The European Union's response to Child Trafficking* [Verlorene Kinder, verlorene Zukunft: Die Antwort der Europäischen Union auf den Kinderhandel], Terre des Hommes, Genf, September 2004, S. 26.

<sup>114</sup> Van Reisen, M. und Stefanovic, A., *Lost Kids, Lost futures, The European Union's response to Child Trafficking* [Verlorene Kinder, verlorene Zukunft: Die Antwort der Europäischen Union auf den Kinderhandel], Terre des Hommes, Genf, September 2004, S. 27-28.

<sup>115</sup> Schlussfolgerung Nr. 45 des Vorsitzes, online verfügbar unter [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm).

<sup>116</sup> Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über gemeinsame Ermittlungsgruppen, 2002/465/JI, ABl. L 162 vom 20.6.2002, S. 1.

<sup>117</sup> „Diese Teams werden für einen bestimmten Zweck und einen begrenzten Zeitraum gebildet, der im gegenseitigen Einvernehmen der betreffenden Mitgliedstaaten festgelegt wird.“

In seiner *Entschließung zu weiteren Maßnahmen zur Bekämpfung des Frauenhandels*<sup>118</sup> erkannte das Europäische Parlament die Notwendigkeit eines multidisziplinären Ansatzes unter Einbeziehung sämtlicher Faktoren an und sprach sich für eine nationale und internationale Zusammenarbeit zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern aus, die zum damaligen Zeitpunkt in der EU nicht stattfand.

Was die Kinderpornografie im Internet betrifft, so sieht der *Beschluss des Rates vom 29. Mai 2000 zur Bekämpfung der Kinderpornografie im Internet*<sup>119</sup> mehrere Maßnahmen vor, darunter eine weitgehende und rasche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zur Erleichterung der Aufdeckung und Verfolgung einschlägiger Straftaten, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Europol, die Aufnahme eines konstruktiven Dialogs zwischen den Mitgliedstaaten und der Industrie (der audiovisuellen Dienste und Informationsdienste) und die Anpassung des Strafprozessrechts an die technologischen Entwicklungen.<sup>120</sup>

Im Vertrag von Lissabon wird die Bedeutung einer koordinierten und grenzübergreifenden Zusammenarbeit zwischen den für die Ermittlung und Verfolgung des Menschenhandels und der Ausbeutung von Kindern zuständigen Behörden unterstrichen. Sax und Golden stellen fest, dass gemäß „Artikel 69f weiterhin eine grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen den für die Ermittlung und Strafverfolgung zuständigen Netzen bei der Aus- und Weiterbildung, bei Ermittlungstechniken sowie beim Einholen, Speichern, Verarbeiten, Analysieren und Austauschen sachdienlicher Informationen vorgesehen ist. Ein solches besser abgestimmtes Vorgehen würde die Entdeckung, Ermittlung und laufende Überwachung der Personen erleichtern, die des Kinderhandels verdächtigt werden. Darüber hinaus würde es einen reibungsloseren Zugang zu den Strafregistereinträgen von Personen

---

Gemeinsame Ermittlungsteams sind weder vorgeschrieben noch werden sie dauerhaft eingerichtet. Ihr Einsatz liegt im eigenen Ermessen der Mitgliedstaaten. Da diese Teams für die unterschiedlichsten Zwecke gebildet werden können, darunter für die Bekämpfung des Drogenhandels und des Terrorismus, ist die Wahrscheinlichkeit, dass Teams für die Bekämpfung des Menschenhandels gebildet werden, natürlich in hohem Maße davon abhängig, welche Bedeutung diesem Thema in den Mitgliedstaaten gegenüber den beiden anderen Prioritäten beigemessen wird. In der Vergangenheit rangierte es eher an letzter Stelle dieser drei Themen.“

Van Reisen, M. und Stefanovic, A., *Lost Kids, Lost futures, The European Union's response to Child Trafficking* [Verlorene Kinder, verlorene Zukunft: Die Antwort der Europäischen Union auf den Kinderhandel], Terre des Hommes, Genf, September 2004, S. 27.

<sup>118</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Weitere Maßnahmen zur Bekämpfung des Frauenhandels“ (KOM(1998) 726 – C5-0123/1999 – 1999/2125(COS)), A5-0127/2000, ABl. C 59 vom 23.2.2001, S. 307.

<sup>119</sup> Beschluss des Rates vom 29. Mai 2000 zur Bekämpfung der Kinderpornographie im Internet, 2000/375/JI, ABl. L 138 vom 9.6.2000, S. 1.

<sup>120</sup> Vgl. auch Sax, H. und Golden, I., *Study on indicators measuring the implementation, protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union, mapping and assessment of available relevant data resources, Preliminary Work Package 3: Child trafficking (Child protection)* [Studie über die Indikatoren zur Bemessung der Umsetzung, des Schutzes, der Wahrung und der Förderung der Rechte des Kindes in der Europäischen Union, Bestandsaufnahme und Bewertung der verfügbaren einschlägigen Datenquellen, vorläufiges Arbeitspaket 3: Kinderhandel (Kinderschutz)], 2008, S. 8.

erlauben, die in den Mitgliedstaaten wegen Straftaten gegenüber Kindern verurteilt wurden.“<sup>121</sup>

Im Zusammenhang mit Sensibilisierungsmaßnahmen ist auf den ersten Europäischen Tag gegen Menschenhandel hinzuweisen, der am 18. Oktober 2007 unter dem Motto „Menschenhandel: Zeit zum Handeln“ begangen wurde. An diesem Tag kamen etwa 150 Delegierte zusammen, darunter Vertreter der EU-Mitgliedstaaten, von Nichtregierungsorganisationen und zwischenstaatlichen Einrichtungen sowie einzelne Sachverständige. Ein Teil der Gespräche konzentrierte sich auf das Ergebnis der Arbeit der Sachverständigengruppe Menschenhandel der Europäischen Kommission, die im Rahmen eines Verfahrens für die Evaluierung politischer Maßnahmen ein Verzeichnis von Indikatoren erarbeitet hat, um die Politik der Mitgliedstaaten im Bereich Menschenhandel zu verbessern.<sup>122</sup>

Seit 1996 hat die Europäische Union eine Reihe von Programmen zur Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern in der EU aufgelegt: STOP, AGIS, DAPHNE PHARE, TACIS, CARDS und AENEAS.<sup>123</sup> Diese Programme werden von der Europäischen Kommission verwaltet und stellen Finanzierungsmöglichkeiten für Projekte bereit, die auf die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels, die Identifizierung, die koordinierte Betreuung und den Schutz mutmaßlicher Opfer abgezielt haben und abzielen. Dabei sind sowohl Behörden als auch Nichtregierungsorganisationen (NRO) eingebunden.<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup> Sax, H. und Golden, I., *Study on indicators measuring the implementation, protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union, mapping and assessment of available relevant data resources, Preliminary Work Package 3: Child trafficking (Child protection)* [Studie über die Indikatoren zur Bemessung der Umsetzung, des Schutzes, der Wahrung und der Förderung der Rechte des Kindes in der Europäischen Union, Bestandsaufnahme und Bewertung der verfügbaren einschlägigen Datenquellen, vorläufiges Arbeitspaket 3: Kinderhandel (Kinderschutz)], 2008, S. 5-6.

<sup>122</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/information\\_dossiers/anti\\_trafficking\\_day\\_07/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/anti_trafficking_day_07/index_en.htm) (21.8.2008).

<sup>123</sup> Weitere Informationen zu diesem Thema sind unter den folgenden Adressen verfügbar (28.8.2008):

AGIS (ausgelaufen), vgl.

[http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/funding/agis/funding\\_agis\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/agis/funding_agis_en.htm).

STOP (ausgelaufen), vgl.

[http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/funding/stop/funding\\_stop\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/stop/funding_stop_en.htm).

DAPHNE II, vgl.

[http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/funding/daphne/funding\\_daphne\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/daphne/funding_daphne_en.htm).

PHARE, vgl. [http://europa.eu.int/comm/enlargement/financial\\_assistance.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/financial_assistance.htm).

TACIS, vgl. [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/index_en.htm).

CARDS, vgl. [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/cards/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/cards/index_en.htm).

AENEAS, vgl.

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/immigration/relation/print/fsj\\_immigration\\_relations\\_de.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/relation/print/fsj_immigration_relations_de.htm) und

[http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/themes-migration\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/themes-migration_en.htm).

<sup>124</sup> Vgl. <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l33089b.htm> (28.8.2008).



## 4. Vergleichender Überblick über die EU-Mitgliedstaaten

Der in diesem Kapitel vorgestellte vergleichende Überblick über die Rechtsvorschriften und Verfahren im Zusammenhang mit dem Kinderhandel in den EU-Mitgliedstaaten basiert auf den 27 Berichten, die von den Mitgliedern des FRALEX-Netzes erarbeitet wurden. Die Verweise auf Quellen zu einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Verfahren basieren ebenfalls auf den nationalen Berichten.

### 4.1. Einleitende Bemerkungen

#### 4.1.1. Das Ausmaß des Kinderhandels

Als Ausgangspunkt für eine Analyse der Bekämpfung des Kinderhandels bietet sich eine Prüfung der Frage an, in welchem Ausmaß Kinderhandel in den Mitgliedstaaten tatsächlich stattfindet. Obwohl die FRALEX-Mitglieder nicht ausdrücklich aufgefordert waren, solche Daten bereitzustellen, beinhalten mehrere nationale Berichte Informationen zu diesem Thema. Um die in diesem Kapitel dargestellten Informationen – und insbesondere die statistischen Daten – in einen Zusammenhang einzubetten, ist es nach Auffassung der Verfasser des vorliegenden Berichts sinnvoll, zunächst einen Blick auf das tatsächliche Ausmaß des Kinderhandels zu werfen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die betreffenden statistischen Daten für diese Studie nicht offiziell verlangt wurden und dieser Abschnitt somit keinesfalls den Anspruch erhebt, einen erschöpfenden Überblick über das Ausmaß des Kinderhandels in den EU-Mitgliedstaaten zu geben. Doch selbst wenn versucht worden wäre, solche Statistiken zu erheben, hätte man nicht unbedingt davon ausgehen können, dass derartige Daten auch tatsächlich verfügbar und verlässlich sind.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Daten – sofern überhaupt Daten verfügbar sind – kaum vergleichbar sind, da zwischen den Erfassungsverfahren erhebliche Unterschiede bestehen. Es hat sich gezeigt, dass selbst Daten über dasselbe Phänomen in derselben Region ausgesprochen unterschiedliche Ergebnisse liefern, wenn sie aus verschiedenen Quellen, wie beispielsweise Behörden und NRO, stammen. Zum Beispiel wurden den statistischen Daten des bulgarischen Innenministeriums zufolge im Jahr 2005 31 Mädchen und im Jahr 2006 24 Mädchen Opfer von Zwangsprostitution<sup>125</sup>, während in eben diesen beiden Jahren 521 Kinder (2005) bzw. 358 Kinder (2006) aus „mit

---

<sup>125</sup> Bulgarien, *Antworten der Regierung auf die Fragen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes zur Überprüfung des zweiten Berichts über die Umsetzung des UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes*, S. 25, verfügbar unter <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crcs48.htm> (4.8.2008).

Prostitution in Zusammenhang stehenden Gründen“ so genannte Erziehungsstellen für Kinder<sup>126</sup> durchlaufen haben.<sup>127</sup>

Die nationalen Berichte einiger Länder belegen, dass der Kinderhandel dort nach Auffassung der Behörden ein seltenes Phänomen darstellt. Zuweilen wird der Kinderhandel von den Behörden sogar vollständig geleugnet. So heißt es beispielsweise im Bericht über Lettland: „Der offizielle Standpunkt lautet, dass der Kinderhandel in Lettland ausgemerzt wurde.“

Dem dänischen Aktionsplan zum Menschenhandel zufolge geht man davon aus, dass in den letzten Jahren sehr wenige Kinder im Rahmen des Kinderhandels nach Dänemark verbracht wurden. Die Behörden registrierten im Zeitraum 2005/2006 sieben mutmaßliche Opfer des Kinderhandels.<sup>128</sup> In Finnland wurde seit der Verabschiedung des ersten finnischen nationalen Aktionsplans gegen den Menschenhandel durch die Regierung im Jahr 2005<sup>129</sup> nur eine Handvoll Opfer des Kinderhandels identifiziert.<sup>130</sup> Mehrere luxemburgische Quellen melden, dass der Kinderhandel in Luxemburg ein seltenes Phänomen darstellt und entsprechende Vorfälle als „unbedeutend“ oder „vereinzelt“ klassifiziert wurden.<sup>131</sup> Darüber hinaus gab es nach Angaben der Luxemburger Staatsanwaltschaft zwischen 2000 und 2007 keinen einzigen Fall von

---

<sup>126</sup> Bulgarien, *Правилник за детските педагогически стаи* [Vorschriften über Erziehungsstellen für Kinder] (7.8.1998). Diese Stellen gibt es in allen Gemeinden. Sie haben die Aufgabe, nach Kindern zu suchen, die Straftaten und antisoziale Handlungen begehen, und diese zu registrieren. Ziel ist es, Straftaten durch und gegenüber Kindern vorzubeugen und Kinder zu schützen, die Opfer von Straftaten geworden sind. Die Mitarbeiter der Erziehungsstellen sind Polizeibeamte mit pädagogischen Qualifikationen, die dem Innenministerium unterstehen. Ihre Tätigkeit wird von den Staatsanwaltschaften und den lokalen Ausschüssen für die Bekämpfung des antisozialen Verhaltens von Kindern überwacht (Letztere sind dem zentralen Ausschuss unterstellt, der beim Ministerrat angesiedelt ist).

<sup>127</sup> Bulgarien, *Antworten der Regierung auf die Fragen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes zur Überprüfung des zweiten Berichts über die Umsetzung des UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes*, S. 29, Randnr. 68-70, verfügbar unter <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crcs48.htm> (4.8.2008).

<sup>128</sup> *Seventh Periodic Report by the Government of Denmark on Implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* [Siebenter regelmäßiger Bericht der Regierung Dänemarks über die Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau] (Mai 2008), Außenministerium und Abteilung für Gleichstellung (in englischer Sprache).

<sup>129</sup> Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels: Finnland, Helsinki 2005, *Ulkoasiainministeriön julkaisusarja 18/2005*. Weitere Informationen sind der Website des Außenministeriums zu entnehmen: <http://www.formin.fi/public/default.aspx?nodeid=38595&contentlan=1&culture=fi-FI>.

<sup>130</sup> Die in Anhang 2 des finnischen nationalen Berichts aufgeführten Daten belegen, dass das finnische Opferhilfesystem in den Jahren 2005 bis 2007 nur sieben Opfer des Kinderhandels registriert hat.

<sup>131</sup> Interview vom 17. Juni 2008 mit dem Vorsitzenden des luxemburgischen Ombudsausschusses für die Rechte des Kindes; Telefongespräch vom 20. Juni 2008 mit einem Mitarbeiter der Abteilung Jugendschutz der Großherzoglichen Kriminalpolizei und Antwort des Ministeriums für Familie und Integration, Abteilung Kinder und Familie, vom 25. Juli 2005. Vgl. ferner Luxemburg, *Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand* (2007), *Rapport 2007 au Gouvernement et à la Chambre des députés*, S. 17, verfügbar unter <http://www.ork.lu/PDFs/rapport2007.pdf> (30. Juni 2008).

Kinderhandel.<sup>132</sup> In Slowenien ist die Zahl der aufgedeckten und somit öffentlich bekannt gewordenen Fälle von Kinderhandel nach wie vor sehr gering. Zudem teilte das slowakische Innenministerium den Verfassern des slowakischen Berichts mit, dass derzeit kein einziges Opfer des Menschenhandels unter 18 Jahren registriert sei.<sup>133</sup> In der Slowakei gibt es keine allgemein zugänglichen einschlägigen Informationen über den Menschenhandel. Die Statistiken der zuständigen Behörden sind widersprüchlich und unzuverlässig, da sie nicht zentral geführt werden. Dies ist höchstwahrscheinlich zum einen darauf zurückzuführen, dass es kein einheitliches Überwachungs- und Datenerhebungssystem gibt. Zum anderen ist der Begriff Kinderhandel so widersprüchlich definiert, dass keine komplexe Überwachung der einschlägigen Straftaten möglich ist.

Die Verfasser des litauischen Berichts stellen fest, dass „obwohl Litauen zu den Ländern zählt, die häufig im Zusammenhang mit dem Menschenhandel genannt werden, der Kinderhandel in Litauen nicht so weit verbreitet“ ist, wie häufig angenommen wird. Seit 2005 wurden nur vier Opfer des Kinderhandels offiziell registriert.<sup>134</sup>

Die Verfasser anderer nationaler Berichte schätzten, dass selbst wenn die offiziellen Statistiken unter Umständen keine hohen Werte ausweisen, das Problem des Kinderhandels in der Realität erheblich weiter verbreitet sein könnte. Im irischen Bericht heißt es beispielsweise, dass derzeit schätzungsweise nur etwa 5 % der Opfer des Menschenhandels bei ihrer Einreise nach Irland als solche identifiziert werden. Den Daten des polnischen Innenministeriums zufolge wurden im Zeitraum 2002 bis 2006 60 Opfer im Alter von unter 15 Jahren und zehn Opfer im Alter zwischen 16 und 17 Jahren identifiziert.<sup>135</sup> Die Verfasser des polnischen Berichts merken hierzu an: „Es

---

<sup>132</sup> Schreiben der Staatsanwaltschaft vom 25. Juni 2008 sowie E-Mail eines Vertreters der Caritas vom 6. Juli 2008.

<sup>133</sup> Antwort des Innenministeriums vom 2. Juli 2008 auf ein Informationsersuchen. Anhang 2 des slowakischen nationalen Berichts beinhaltet jedoch von der Sonderabteilung des Polizeipräsidiums erhobene Daten über aufgeklärte Straftaten im Zusammenhang mit dem Menschenhandel. Diese Daten stammen aus dem nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für den Zeitraum 2008 bis 2010, [http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/DFEE85DAC7D71C70C12574390036224B/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/DFEE85DAC7D71C70C12574390036224B/$FILE/Zdroj.html) (25.6.2008), und belegen, dass in der Tat im Zeitraum 2000 bis 2007 offiziell Fälle von Kinderhandel registriert wurden.

<sup>134</sup> Daten der Abteilung IT und Kommunikation des Innenministeriums (<http://www.nplc.lt/stat/atas/ird/1ga/1ga.htm>). Das Büro der IOM in Wilna führt eine anonymisierte Datenbank der Opfer des Menschenhandels, die nach Litauen zurückkehren. In dieser Datenbank sind für den Zeitraum 2004 bis 2007 70 minderjährige Mädchen erfasst. Diese Zahl umfasst auch Personen, die nicht mit den Ermittlungsbehörden zusammenarbeiten möchten, Personen, deren Fälle im Ausland untersucht wurden, sowie Personen, bei denen lediglich ein Verdacht auf Menschenhandel besteht.

<sup>135</sup> *Wydział Statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości* [Justizministerium, Abteilung Statistik], „*Prawomocnie skazane osoby dorosłe z oskarżenia publicznego za przestępstwa handlu ludźmi za lata 2000-2006*“ und Informationen von der Website des Ministeriums für innere Angelegenheiten und Verwaltung: [http://www.mswia.gov.pl/porta1/pl/391/2001/Dane\\_statystyczne.html](http://www.mswia.gov.pl/porta1/pl/391/2001/Dane_statystyczne.html) (22.7.2008).

ist allgemein anerkannt, dass diese Zahlen nicht das wahre Ausmaß der Problematik widerspiegeln. Allerdings kennt niemand das wahre Ausmaß.<sup>136</sup>

In mehreren Berichten wurden Statistiken vorgelegt, die gewisse Einblicke in das Ausmaß der Problematik bieten können. Beispielsweise beantragten in Belgien im Jahr 2006 insgesamt 14 Minderjährige die Anerkennung als Opfer des Menschenhandels.<sup>137</sup> In der Tschechischen Republik betrug in den Jahren 2001 bis 2005 polizeilichen Quellen zufolge die Zahl der untersuchten Fälle von Kinderhandel 5, 2, 1, 1 bzw. 4. Werden auch andere Straftaten berücksichtigt, so betrug die Gesamtzahl der Fälle kommerzieller sexueller Ausbeutung von Kindern in diesen Jahren 7, 10, 21, 55 bzw. 67.<sup>138</sup> Der niederländische Bericht beinhaltet Daten über die Zahl der von der niederländischen Koordinierungsstelle Menschenhandel (*Comensha*) gemeldeten Opfer sowie über die von der Staatsanwaltschaft registrierte Zahl der Fälle von Menschenhandel, die auch Minderjährige einschließt. Diese Zahlen belegen erhebliche Unterschiede, deren Ursachen unklar sind. Beispielsweise verzeichnete *Comensha* im Jahr 2006 103 Opfer des Kinderhandels,<sup>139</sup> während die Staatsanwaltschaft lediglich

---

<sup>136</sup> Die Erhebung der *Fundacja Dzieci Niczyje* [Stiftung Niemandskinder] unter Polizei- und Grenzschutzbeamten zum Phänomen des Kinderhandels in Polen und zur Situation unbegleiteter minderjähriger Ausländer in Polen zeigt, dass die Kenntnisse über dieses Phänomen recht begrenzt sind. Die Antworten auf die Frage, wie viele Kinder in Polen jährlich Opfer des Kinderhandels werden, bewegten sich in einer Bandbreite zwischen null und 20 000 Fällen. Über 55 % der Befragten nannten Zahlen zwischen null und 100 Fällen. Zugleich erklärte die große Mehrheit (87,6 %) der Befragten (239 Polizeibeamte und 51 Grenzschutzbeamte), sich im Laufe ihrer Berufslaufbahn niemals in einer Situation befunden zu haben, in der der Verdacht aufgekommen wäre, dass ein Kind Opfer von Menschenhändlern sein könnte. Über 6 % (6,6 %) der Befragten gaben an, einmal in einer solchen Situation gewesen zu sein, während 5,5 % mehr als einmal einen derartigen Verdacht gehegt haben; unter den Grenzschutzbeamten war diese Zahl doppelt so hoch wie unter den Polizeibeamten. Die Befragten gaben zu 86,9 % an, zuweilen auf Kinder ausländischer Herkunft zu treffen, die einen vernachlässigten Eindruck machen. Die Studie ergab zudem, dass 75,2 % der Befragten zumindest gelegentlich Kontakt zu minderjährigen Ausländern haben, deren Eltern ihrer Aufsichtspflicht nicht nachkommen. Nahezu 70 % (69,6 %) der Befragten treffen zumindest von Zeit zu Zeit ausländische Kinder ohne Identitätsdokumente an. Ebenso groß ist der Anteil der Befragten, die angaben, im Zuge der Ausübung ihrer beruflichen Pflichten ausländische Kinder angetroffen zu haben, bei denen sie den Verdacht hegten, sie könnten unter dem starken Einfluss eines Erwachsenen stehen. Mehr als 60 % (66,2%) der Befragten hatten noch nie den Verdacht, dass die Person, die eigenen Angaben zufolge der Erziehungsberechtigte oder Vormund eines ausländischen Kindes war, gelogen haben könnte. Über 14 % (14,5 %) der Befragten erinnerten sich nur an eine einzige derartige Situation, während 16,5 % mehrmals einen solchen Verdacht gehegt hatten.

<sup>137</sup> Ausländeramt, *Tätigkeitsbericht 2006*, S 74. Die Zahlen beziehen sich auf die Personen, die als Opfer des Menschenhandels einen Aufenthaltstitel beantragen.

<sup>138</sup> Nationaler Plan zur Bekämpfung der kommerziellen sexuellen Ausbeutung von Kindern, S. 16. Vgl. den Beschluss der Regierung der Tschechischen Republik Nr. 949 vom 16.8.2006 über den *Národní plán boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí 2006-2008* [Nationaler Plan zur Bekämpfung der kommerziellen sexuellen Ausbeutung von Kindern (2006-2008)], verfügbar unter <http://www.mvcr.cz>; Sicherheit und Prävention, Menschenhandel, Dokumente (nur in tschechischer Sprache).

<sup>139</sup> Die Tabelle stammt aus dem sechsten Bericht des nationalen Berichterstatters für den Menschenhandel (*Nationaal Rapporteur Mensenhandel – NRM*), Den Haag, 2007, S. 10, derzeit nur in niederländischer Sprache verfügbar unter <http://www.bnrm.nl>.

insgesamt 24 Fälle von Menschenhandel meldete, bei denen auch Minderjährige betroffen waren.<sup>140</sup>

Neben statistischen Daten über die Zahl der Opfer des Kinderhandels in den EU-Mitgliedstaaten enthalten mehrere nationale Berichte auch Angaben zu Herkunfts-, Transit- und Bestimmungsländern. Die Verfasser des finnischen Berichts weisen darauf hin, dass Finnland im Zusammenhang mit dem Kinderhandel vor allem als ein Transitland und weniger als ein Bestimmungsland betrachtet wird.<sup>141</sup> In den polnischen Veröffentlichungen zum Thema Menschenhandel wird ebenfalls unterstrichen, dass Polen im Netz der illegalen Beförderung der Opfer aus Ost- nach Westeuropa ein Transitland darstellt.<sup>142</sup> Drittens gilt auch Slowenien in erster Linie als Transitland und in geringerem Maße als Herkunfts- und Bestimmungsland der Opfer des Menschenhandels zum Zweck der kommerziellen sexuellen Ausbeutung. Auch Schweden ist nicht nur Bestimmungs-, sondern auch Transitland. Die Verfasser des schwedischen Berichts stellen fest, dass hier Überschneidungen bestehen können, da viele Opfer ständig unterwegs sind und während des Transits ausgebeutet werden. Im litauischen Bericht wird zu diesem Thema Folgendes festgestellt: „Obwohl Litauen insgesamt sowohl Herkunfts- als auch Transit- und Bestimmungsland des Menschenhandels ist, handelt es sich bei den Opfern überwiegend um Menschen, die von Menschenhändlern aus Litauen in andere Länder verbracht wurden und zurückkehren.“

Es fällt auf, dass mehrere EU-Mitgliedstaaten in den verschiedenen nationalen Berichten häufig als Herkunftsländer genannt werden. Die Verfasser des rumänischen Berichts stellen fest, dass „Rumänien vor allem ein Herkunftsländ von Opfern des Menschenhandels ist und nur in geringem Maße als Transitland dient. Beispielsweise gingen in den ersten sechs Monaten des Jahres 2008 bei der rumänischen nationalen Behörde für den Schutz der Rechte des Kindes 250 Anträge betreffend unbegleitete rumänische Kinder im Ausland ein, von denen 138 repatriiert wurden.“<sup>143</sup> In den Fällen, die in Schweden im Jahr 2006 zu Verurteilungen führten, hatten die Täter vorwiegend Frauen und Kinder unter anderem aus Estland, der Slowakei, Rumänien und Bulgarien angeworben, die in Schweden sexuell ausgebeutet werden sollten. Ein Teil der Opfer stammte außerdem aus Polen, Lettland und der Tschechischen Republik.<sup>144</sup> Im slowenischen Bericht heißt es, dass die Opfer des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung unter anderem aus der Slowakei, Rumänien, Bulgarien und Bosnien nach Slowenien verbracht werden.<sup>145</sup> Daten aus einem im Vereinigten

---

<sup>140</sup> Sechster Bericht des nationalen Berichterstatters für den Menschenhandel (*Nationaal Rapporteur Mensenhandel – NRM*), Den Haag, 2007, S. 30, derzeit nur in niederländischer Sprache verfügbar unter <http://www.bnrm.nl>.

<sup>141</sup> Innenministerium, schriftliche Antwort auf Fragen, eingegangen am 19. Juni 2008.

<sup>142</sup> Morawska, A. (2005), „Proceder handlu dziećmi-perspektywa doświadczeń europejskich“ in *Kwartalnik Dziecko Krzywdzone. Teoria. Badania. Praktyka Problem handlu dziećmi i dzieci cudzoziemskich bez opieki*, Bd. 12/2005.

<sup>143</sup> Vgl. die Website der nationalen Behörde für den Schutz der Rechte des Kindes unter <http://www.copii.ro/comunicate.aspx> (8.7.2008).

<sup>144</sup> Skr. 2007/08:167, S. 5.

<sup>145</sup> [http://www.vlada.si/en/projects/fight\\_against\\_trafficking\\_in\\_persons/](http://www.vlada.si/en/projects/fight_against_trafficking_in_persons/) und Außenministerium der Vereinigten Staaten <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2007/82807.htm>.

Königreich durchgeführten speziellen Projekt<sup>146</sup> lassen erkennen, dass die Opfer im Alter zwischen 17 und 25 Jahren unter anderem aus Litauen stammten.

Schließlich wurde in zahlreichen nationalen Berichten klargelegt, dass sich die Erhebung von Daten über den Kinderhandel aus unterschiedlichen Gründen als schwierig erwiesen hat. Die Verfasser des schwedischen Berichts stellen fest, es sei „aufgrund der offenen Grenzen innerhalb der EU schwierig abzuschätzen, wie viele Kinder als Opfer des Menschenhandels nach Schweden verbracht wurden.“ Ihrer Auffassung nach besteht die „Notwendigkeit, eine vollständige Erhebung durchzuführen, um sich ein umfassendes Bild von der in Schweden herrschenden Situation bezüglich aller die Opfer des Kinderhandels betreffenden Fragen zu verschaffen.“ Nach Angaben der bulgarischen Generalstaatsanwaltschaft<sup>147</sup> ist es schwierig, den Kinderhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, des Diebstahls und des Bettelns im Ausland zu untersuchen, „da die Kinder Bulgariens legal, in Begleitung eines Erwachsenen, bei dem es sich in der Regel um einen Elternteil handelt, und in allen Fällen mit dem Einverständnis beider Eltern verlassen.“<sup>148</sup> Die Verfasser des dänischen Berichts stellen abschließend fest, dass „es sich als schwierig erwiesen hat, zweifelsfrei festzustellen, ob Frauen und Kinder tatsächlich Opfer des Menschenhandels zum Zweck der Prostitution geworden sind, da sie häufig nicht den Wunsch haben, zur Aufdeckung ihrer Fälle beizutragen und die Hilfe und Unterstützung der dänischen Behörden und Organisationen in Anspruch zu nehmen“.<sup>149</sup>

#### 4.1.2. Grundsatz des Kindeswohls

In vier Mitgliedstaaten erwächst die Verpflichtung, dem Grundsatz des Kindeswohls bei allen Kinder betreffenden Handlungen und Entscheidungen oberste Priorität einzuräumen, unmittelbar aus Artikel 3 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (Bulgarien, Tschechische Republik, Litauen und Niederlande). In anderen Ländern wurde dieser Grundsatz in die Verfassung und spezielle Gesetze übernommen (Polen und Slowenien). In Österreich ist der Grundsatz Bestandteil einiger Landesverfassungen.

In einer weiteren Gruppe von Mitgliedstaaten wurde der Grundsatz in speziellen Gesetzen wie dem Ausländergesetz (Belgien, Dänemark, Spanien, Slowenien und

---

<sup>146</sup> Das *Poppy Projekt* wurde im Vereinigten Königreich im Jahr 2003 ins Leben gerufen und bietet Frauen, die Opfer des Menschenhandels zum Zweck der Prostitution geworden sind, Unterkunft und Hilfe. Dieser Dienst steht nur erwachsenen Opfern über 18 Jahren offen.

<sup>147</sup> Bulgarien, *Главна прокуратура* [Generalstaatsanwaltschaft] (2005), *Информация относено противозаконния трафик на български деца в чужбина* [Informationen über den Handel mit bulgarischen Kindern im Ausland], S. 10, <http://www.prb.bg/php/document.php> (4.8.2008).

<sup>148</sup> Bulgarien, *Главна прокуратура* [Generalstaatsanwaltschaft] (2005), *Информация относено противозаконния трафик на български деца в чужбина* [Informationen über den Handel mit bulgarischen Kindern im Ausland], S. 11, <http://www.prb.bg/php/document.php> (4.8.2008).

<sup>149</sup> Dänemark, Regeringen (2007), *Handlingsplan til bekæmpelse af handel med mennesker 2007-2010*, S. 5.

Schweden), einem Gesetz über den Schutz der Rechte des Kindes (Lettland, Spanien und Rumänien), einem Kinderfürsorgegesetz (Finnland), einem Kinderschutzgesetz (Estland), einem Kindergesetz (Zypern) bzw. einem Gesetz über die Kinderfürsorge und den gesetzlichen Schutz von Kindern (Slowakei) verankert.

In einigen Ländern wurde der Grundsatz zudem in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts/Obersten Gerichtshofs bestätigt (Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien). Im spanischen Bericht wird klargestellt, dass dieser Grundsatz aufgrund der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts „tatsächlich ein allgemeiner Rechtsgrundsatz geworden ist, der für die Auslegung der Rechtsvorschriften maßgeblich ist und mögliche Lücken schließt.“ Auch in Irland wurde der Grundsatz im Rahmen der Rechtsprechung ausgestaltet. In Deutschland kam es aufgrund der Vorbehaltserklärung der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes zu Konflikten zwischen dem Kindeswohl und den einschlägigen Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes und des Asylverfahrensgesetzes.

Im Vereinigten Königreich wird der Grundsatz dem nationalen Bericht zufolge als „Fürsorgegrundsatz“ (*welfare principle*) beschrieben und ist fest verankert. In Luxemburg wurde der Grundsatz weder in die Verfassung aufgenommen, noch werden die Bestimmungen des Übereinkommens über die Rechte des Kindes von den nationalen Gerichten unmittelbar angewendet.

Im ungarischen und im maltesischen Bericht wird darauf hingewiesen, dass die Bestimmung des Kindeswohls im Ermessen der zuständigen Amtsperson liegt, die über das Kind zu entscheiden hat.

#### 4.1.2.1. Altersschätzung

Die Mitgliedstaaten, in denen es ein spezielles Verfahren für die Altersschätzung unbegleiteter Kinder gibt, ziehen hierfür unterschiedliche Methoden heran. In Belgien, der Tschechischen Republik, Dänemark, Deutschland, Estland, Spanien, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden, Polen, Rumänien und der Slowakei werden medizinische Tests durchgeführt. In einigen wenigen Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Deutschland, Malta, Niederlande) erfolgt eine Röntgenuntersuchung des Kindes (beispielsweise der Handwurzelknochen, des Schlüsselbeins oder der Zähne). Dieses Verfahren wird jedoch in mehreren Mitgliedstaaten kritisiert.<sup>150</sup> In Griechenland und Irland wird das Alter auf der Grundlage von Gesprächen mit dem Kind bestimmt. In Finnland, Italien und dem Vereinigten Königreich werden mehrere Indikatoren, wie z. B. die physische Erscheinung und die geistige Reife des Kindes, berücksichtigt.

---

<sup>150</sup> In Deutschland wird das Röntgenverfahren derzeit abgeschafft, und in Zweifelsfällen werden andere Verfahren herangezogen. In Irland wurde das Pilotprojekt über den Einsatz von Röntgenaufnahmen des Schlüsselbeins eingestellt, da dieses Verfahren für den Einsatz in multiethnischen Gruppen ungeeignet war. Die Angaben stammen aus Dr. Veale, A., Palaudaries, L. und Gibbons, C., *Separated Children Seeking Asylum in Ireland* [Von ihren Eltern getrennte Kinder als Asylbewerber in Irland] (Irischer Flüchtlingsrat, Juli 2003), S. 34-36.



In Zypern, Lettland und Slowenien gibt es keine formellen Verfahren für die Altersschätzung. In Bulgarien werden keine Angaben dazu veröffentlicht, welche Methode herangezogen wird. Die Berichte über Ungarn, Litauen, Portugal und Schweden beinhalten keine (eindeutigen) Angaben zu dieser Frage.

#### 4.1.2.2. Im Zweifel für das Opfer

In Belgien, Österreich, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Ungarn, den Niederlanden, der Slowakei und Finnland ist in Rechtsvorschriften oder Strategiepapieren der Grundsatz verankert, dass im Zweifel zugunsten des Opfers zu entscheiden ist. Dieser Grundsatz wird auch in Litauen und Rumänien angewendet, allerdings nur unter der Bedingung, dass die betreffende Person den Test zur Altersschätzung nicht verweigert. Im Vereinigten Königreich wird der Grundsatz, im Zweifel zugunsten des Opfers zu entscheiden, nur dann nicht angewandt, wenn die physische Erscheinung der betreffenden Person *sehr stark* darauf hindeutet, dass die Person mindestens 18 Jahre alt ist. In Österreich beinhaltet zwar das Fremdenpolizeigesetz selbst keine Regelung, nach der im Zweifel zugunsten des Opfers zu entscheiden ist, jedoch hat der Verwaltungsgerichtshof entschieden, dass im Zweifelsfall ein Alter unter 18 Jahren anzunehmen ist.<sup>151</sup> In Belgien ist zwar im Gesetz vorgesehen, dass im Zweifel zugunsten des Opfers zu entscheiden ist, jedoch wird die praktische Anwendung dieser Regelung heftig kritisiert.

In der Tschechischen Republik sowie in Dänemark, Irland, Lettland und Schweden wird nicht die Strategie verfolgt, im Zweifelsfall zugunsten des Kindes zu entscheiden. Nach zyprischem Recht gibt es ebenfalls keine solche Strategie, da in diesem Mitgliedstaat kein formelles Verfahren für die Altersschätzung eingesetzt wird.

In den Berichten aus Luxemburg, Polen, Portugal und Slowenien wird dieses Thema nicht behandelt.

---

<sup>151</sup> Österreich, Verwaltungsgerichtshof/2005/01/0463 (16.4.2007); vgl. auch 2007/21/0370 (24.10.2007).



## 4.2. Strafrechtliche Vorschriften zum Kinderhandel

In diesem Teilabschnitt wird untersucht, welche Rolle das Strafrecht in den einzelnen Mitgliedstaaten bei der Bestrafung der Täter und beim Umgang mit den Opfern des Kinderhandels spielt. Zunächst werden die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften im Kontext der (oben ausführlich erörterten) internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten dargestellt. Anschließend wird das materielle Strafrecht für Täter und Opfer untersucht, bevor die Rolle der Opfer in Rechtsverfahren sowie der Zugang der Opfer zur Rechtsprechung beschrieben werden.

### 4.2.1. Ratifizierung internationaler Rechtsinstrumente

Alle EU-Mitgliedstaaten haben das IAO-Übereinkommen 182 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit ratifiziert.<sup>152</sup>

Darüber hinaus sind alle EU-Mitgliedstaaten Vertragsstaaten des Übereinkommens über die Rechte des Kindes. Das ergänzende Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie (2000)<sup>153</sup> wurde von 20 Mitgliedstaaten ratifiziert und von den übrigen sieben Mitgliedstaaten unterzeichnet, aber nicht ratifiziert.<sup>154</sup>

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (2000)<sup>155</sup> trat am 29. September 2003 in Kraft. Es wurde von der Tschechischen Republik, Griechenland und Irland lediglich unterzeichnet und von allen anderen 24 EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet und ratifiziert.<sup>156</sup> Eines der ergänzenden Protokolle zu diesem Übereinkommen, das Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels (2000)<sup>157</sup> – nach dem Ort seiner Unterzeichnung auch bekannt als Palermo-Protokoll –

---

<sup>152</sup> Vgl. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratific.pl?C182> (10.3.2009).

<sup>153</sup> *Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie* (verabschiedet und zur Unterzeichnung, zur Ratifikation oder zum Beitritt aufgelegt mit der Resolution A/RES/54/263 der Generalversammlung der Vereinten Nationen, New York, 25. Mai 2000), in Kraft getreten am 18. Januar 2002.

<sup>154</sup> AT, BE, BG, CY, DK, EE, EL, ES, FR, IT, LT, LV, NL, PL, PT, SE, SI, SK, RO und UK haben das Protokoll ratifiziert, CZ, DE, FI, HU, IE, LU und MT haben es lediglich unterzeichnet. Stand vom 10. März 2009, online verfügbar unter <http://treaties.un.org> (10.3.2009).

<sup>155</sup> Das Übereinkommen wurde mit der Resolution A/RES/55/25 vom 15. November 2000 in der 55. Sitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet.

<sup>156</sup> Stand vom 26. September 2008. Online verfügbar unter <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/countrylist.html>.

<sup>157</sup> Das Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels (verabschiedet mit der Resolution A/RES/55/25

trat im Dezember 2003 nach der Ratifikation durch den 40. Vertragsstaat offiziell in Kraft. Wie das Übereinkommen wurde auch das Protokoll von allen 27 EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet, allerdings haben es nur 23 Mitgliedsstaaten ratifiziert.<sup>158</sup> Das Übereinkommen und das Protokoll wurden auch von der EG unterzeichnet und genehmigt.<sup>159</sup>

Das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (Warschau, 2005) wurde von 12 EU-Mitgliedstaaten ratifiziert, von 13 weiteren unterzeichnet und von zwei EU-Mitgliedstaaten weder unterzeichnet noch ratifiziert.<sup>160</sup> Es trat am 1. Februar 2008 in Kraft.

Im Oktober 2007 wurde das Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch<sup>161</sup> (Lanzarote 2007) zur Unterzeichnung aufgelegt. Das Übereinkommen wurde bislang nur von einem einzigen Staat ratifiziert und ist infolgedessen noch nicht in Kraft getreten. Derzeit haben 19 der 27 EU-Mitgliedstaaten das Übereinkommen unterzeichnet.<sup>162</sup>

---

vom 15. November 2000 in der 55. Sitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen) – auch bekannt als Menschenhandelsprotokoll oder nach dem Ort seiner Unterzeichnung als Palermo-Protokoll – ergänzt das *Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität*.

<sup>158</sup> Das Protokoll wurde von CZ, EL, IE und LU unterzeichnet und von allen übrigen 23 EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet und ratifiziert (Stand vom 10. März 2009), online verfügbar unter <http://treaties.un.org> (10.3.2009).

<sup>159</sup> Mit dem Beschluss 2001/87/EG des Rates vom 8. Dezember 2000 zur Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Gemeinschaft – des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität sowie der Zusatzprotokolle über Menschenhandel, insbesondere den Handel mit Frauen und Kindern, und das Einschleusen von Migranten auf dem Land-, Luft- und Seeweg (ABl. L 30 vom 1.2.2001, S. 44) wurde der Rat ermächtigt, das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität sowie die Zusatzprotokolle über Menschenhandel, insbesondere den Handel mit Frauen und Kindern, im Namen der Europäischen Gemeinschaft zu unterzeichnen. Dementsprechend unterzeichnete die Gemeinschaft dieses Übereinkommen und seine Protokolle am 12. Dezember 2000. Mit dem Beschluss des Rates 2006/619/EG vom 24. Juli 2006 (ABl. L 262 vom 22.9.2006, S. 51) wurde das Palermo-Protokoll im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigt.

<sup>160</sup> Das *Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels* (Warschau, 2005), SEV-Nr. 197, wurde von AT, BG, CY, DK, FR, LV, MT, PT, PL, RO, SV und UK ratifiziert, von BE, FI, DE, EL, ES, HU, IE, IT, LT, LU, NL, SI und SE nur unterzeichnet und von CZ und EE weder unterzeichnet noch ratifiziert; Stand vom 30. Oktober 2008, online verfügbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=197&CM=1&DF=&CL=GER>

<sup>161</sup> SEV-Nr. 201.

<sup>162</sup> Ein Überblick ist online verfügbar unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=201&CM=1&DF=&CL=GER> (10.3.2009).

## 4.2.2. Strafrecht und Kinderhandel: Kriminalisierung

### 4.2.2.1. Nationale Normen

Nicht in allen nationalen Berichten werden spezifische Schlussfolgerungen hinsichtlich der Frage gezogen, ob die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften, die den Kinderhandel unter Strafe stellen, mit den internationalen Normen in Einklang stehen. Aus diesem Grund beinhaltet dieser Unterabschnitt einige allgemeine Beobachtungen auf der Grundlage der nationalen Berichte, ergänzt durch einige gründlichere Analysen der Verfasser einiger dieser Berichte.

Hinsichtlich der Ahndung des Kinderhandels bestehen Unterschiede zwischen den strafrechtlichen Bestimmungen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Diese Straftat unterliegt entweder einer spezifischen Vorschrift über den Kinderhandel (z. B. in Irland), einer spezifischen Vorschrift über den Menschenhandel (z. B. in Finnland) oder einer Kombination unterschiedlicher Vorschriften, die gemeinsam den Straftatbestand des Menschenhandels abdecken (z. B. Estland). In den meisten Mitgliedstaaten wurde der Straftatbestand des Menschenhandels erst kürzlich in das Strafrecht aufgenommen, beispielsweise in der Tschechischen Republik im Jahr 2004.

Hinsichtlich der Frage, welche Handlungen genau nach diesen Vorschriften über den Menschenhandel bzw. diesen Kombinationen strafrechtlicher Vorschriften unter Strafe gestellt sind, bestehen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Mit anderen Worten, es gibt keine einheitliche und von allen Mitgliedstaaten verwendete Definition des Menschenhandels als Straftatbestand.

Entsprechend der im *Palermo-Protokoll (2000)*<sup>163</sup> vorgenommenen Definition des Menschenhandels definiert Artikel 1 des *Rahmenbeschlusses des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels* aus dem Jahr 2002 den Menschenhandel als „die Anwerbung, Beförderung, Weitergabe, Beherbergung und spätere Aufnahme einer Person, einschließlich Tausch der Kontrolle oder Weitergabe der Kontrolle über sie“, wenn eine der folgenden Voraussetzungen gegeben ist: Anwendung oder Androhung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, einschließlich Entführung, arglistige Täuschung oder Betrug und/oder Missbrauch einer Machtstellung oder Ausnutzung einer Position der Schwäche oder Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vergünstigungen mit dem Ziel, das Einverständnis einer Person zu erhalten, die die Kontrolle über eine andere Person hat, „zum Zwecke der Ausbeutung der Person durch Arbeiten oder Dienstleistungen, mindestens einschließlich unter Zwang geleisteter Arbeiten oder Dienstleistungen, Sklaverei oder der Sklaverei oder der Knechtschaft ähnlichen Verhältnissen, oder zum Zwecke der Ausbeutung einer Person mittels Prostitution oder anderer Formen der sexuellen Ausbeutung einschließlich Pornografie.“ Das Einverständnis eines Opfers ist unerheblich, wenn eine der vorstehend aufgeführten Voraussetzungen gegeben ist.<sup>164</sup> Im Rahmenbeschluss wird ausdrücklich festgestellt,

---

<sup>163</sup> Der Ausdruck „Menschenhandel“ bezeichnet nach Maßgabe von Artikel 3 Buchstabe a des *Palermo-Protokolls (2000)*<sup>163</sup> „die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder den Empfang 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 Körperorganen“. Somit umfasst der Ausdruck „Menschenhandel“ drei kumulative Elemente: Aktion, Mittel und Zweck. Handelt es sich bei den Opfern um Kinder, wobei nach Maßgabe des Protokolls der Ausdruck „Kind“ jede Person unter achtzehn Jahren bezeichnet, gelten die genannten Straftaten auch dann als „Menschenhandel“, wenn dabei keines der oben genannten Mittel angewendet wurde. Somit umfasst der Ausdruck „Kinderhandel“ nur zwei Elemente: Aktion und Zweck. Das Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels (verabschiedet mit der Resolution A/RES/55/25 vom 15. November 2000 in der 55. Sitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen) – auch bekannt als Menschenhandelsprotokoll oder nach dem Ort seiner Unterzeichnung als Palermo-Protokoll – ergänzt das *Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität*. Das Protokoll wurde von CZ, EL, IE und LU unterzeichnet und von allen übrigen 23 EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet und ratifiziert (Stand vom 10. März 2009), online verfügbar unter <http://treaties.un.org> (10.3.2009).

<sup>164</sup> In mehreren nationalen Berichten (z. B. BE, BG, CY, DE, RO und SE) wird ausdrücklich unterstrichen, dass nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften das Einverständnis des (minderjährigen) Opfers unerheblich ist. Im litauischen Bericht wird hierzu jedoch festgestellt, dass „offenbar Strafverfolgungsbehörden oder Gerichte noch immer zwischen Fällen mit und ohne Einverständnis des Kindes unterscheiden; im erstgenannten Fall gehen sie schlicht von einer weniger schweren Straftat aus – der Beförderung eines Kindes mit dessen Einverständnis nach oder aus Litauen zum Zweck der Prostitution (Artikel 307 Absatz 3)“. Nach Auffassung der litauischen Verfasser „können seit den im Jahr 2005 vorgenommenen Änderungen von Artikel 157 die Bestimmungen von Artikel 307 Absatz 3 (zumindest was die Beförderung eines Kindes mit dessen Einverständnis nach oder aus Litauen zum Zweck der Prostitution angeht) in den meisten Fällen nicht mehr angewendet werden, da diese unter die strengeren Bestimmungen in Artikel 157 (Beförderung eines Kindes, wenn dem Straftäter

dass wenn eine der oben genannten Handlungen ein Kind (Personen im Alter von unter 18 Jahren) betrifft, sie auch dann „als Menschenhandel unter Strafe gestellt“ ist, wenn keine der oben aufgeführten Voraussetzungen gegeben ist.<sup>165</sup>

Folglich steht der Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (einschließlich der Kinderpornografie) in allen EU-Mitgliedstaaten unter Strafe. Entsprechend dem Palermo-Protokoll und dem oben genannten Rahmenbeschluss wurden in mehreren Mitgliedstaaten auch andere Formen der Ausbeutung in die im einzelstaatlichen Strafrecht vorgenommene Definition des Menschenhandels eingeschlossen (z. B. 2004 in Österreich und 2005 in Belgien und Deutschland). Die luxemburgischen primären Rechtsvorschriften über den Kinderhandel<sup>166</sup> sind die einzigen in Europa, die ausschließlich auf den Kinderhandel und die Ausbeutung zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und des sexuellen Missbrauchs von Kindern Bezug nehmen.<sup>167</sup> Allerdings wird im luxemburgischen Bericht auf eine Reihe von Gesetzentwürfen hingewiesen, die der Abgeordnetenkommission vorliegen und mit denen die luxemburgischen Rechtsvorschriften über den Kinderhandel mit den geltenden internationalen Normen in Einklang gebracht werden sollen. Hierzu zählt auch ein Gesetzentwurf über die Ratifikation des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (Warschau, 2005) und des Palermo-Protokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels (2000).

In Deutschland und Dänemark wurde zudem eine langwierige politische Debatte über die Frage geführt, ob Personen, die die Dienste Prostituerter in Anspruch nehmen, strafrechtlich (strenger) verfolgt werden sollten. In Deutschland sind ferner Programme im Gespräch, die speziell auf diese Personengruppe ausgerichtet sind und darauf

---

bekannt ist, dass das Kind an Kinderprostitution beteiligt ist, oder wenn der Straftäter das Kind zur Prostitution veranlassen oder Gewinn aus der Prostitution dieses Kindes erzielen will) fallen. Es gibt jedoch Beispiele aus der Rechtsprechung, die zeigen, dass diese Auffassung nicht von den Gerichten – zumindest nicht von allen – geteilt wird (vgl. z. B. das Urteil des Bezirksgerichts Siauliai in der Rechtssache 1-19-210/2007)<sup>165</sup>.

<sup>165</sup> In mehreren nationalen Berichten (AT, DE, FI, MT, PT, RO, SE und SK) wird in der Tat klargestellt, dass nach dem jeweiligen einzelstaatlichen Recht keine bestimmten Voraussetzungen erfüllt sein müssen (z. B. Anwendung oder Androhung von Gewalt), damit eine Handlung als Kinderhandel eingestuft wird. Dem italienischen Bericht zufolge stehen jedoch die italienischen strafrechtlichen Vorschriften über den Menschenhandel offenbar in einem einzigen Punkt nicht mit den internationalen Normen in Einklang, nämlich darin, dass „bei der Straftat bestimmte Voraussetzungen (Anwendung oder Androhung von Gewalt, arglistige Täuschung usw.) gegeben sein müssen, die nach Maßgabe internationaler Normen keine Rolle spielen dürften, wenn die Opfer minderjährig sind.“ Dieser Aspekt wird in der italienischen Literatur erörtert von Viganò, F. (2006), „Art. 600“, in IPSOA (Hg.), *Codice penale commentato*, Mailand, S. 4134 und 4135.

<sup>166</sup> Das Gesetz vom 31. Mai 1999 sollte die Maßnahmen gegen den Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung von Kindern verschärfen.

<sup>167</sup> Vor Kurzem wurden jedoch bei der Abgeordnetenkommission Gesetzentwürfe eingereicht, die die luxemburgischen Rechtsvorschriften mit den oben genannten Definitionen des Menschenhandels in Einklang bringen sollen.

abzielen, sie für den Menschenhandel und andere Straftaten zu sensibilisieren, deren Opfer Prostituierte sein können.<sup>168</sup>

Zypern ist nach wie vor das einzige EU-Land, das ungeachtet der internationalen Kritik eine Arbeitserlaubnis für „Künstler“ ausstellt, die bekanntermaßen für den Menschenhandel missbraucht wird.<sup>169</sup> Im zyprischen Bericht wird darauf hingewiesen, dass infolge der De-facto-Teilung der Insel seit 1974 die Demarkationslinie eine „weiche Grenze“ der EU darstellt, die sowohl im Süden als auch im Norden der Insel dem Menschenhandel Vorschub leistet. Es wird interessant sein zu beobachten, ob die zyprische Regierung im Rahmen der nach Maßgabe der 2007 verabschiedeten neuen Rechtsvorschriften angenommenen Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels auch beschließen wird, ihre Politik der Ausstellung von Visa für ausländische „Künstler“ zu überdenken, die in Kabarettarbeiten, die größtenteils als Deckmantel für die Prostitution von Frauen aller Altersgruppen dienen.<sup>170</sup>

Aus den nationalen Berichten kann nicht der Schluss gezogen werden, dass mit Ausnahme Luxemburgs sämtliche Mitgliedstaaten alle anderen in der oben erörterten Definition aufgeführten Formen der Ausbeutung in ihre einzelstaatlichen Rechtsvorschriften aufgenommen haben. Beispielsweise ist die Ausbeutung durch die Entnahme von Organen oder Gewebe in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften der Tschechischen Republik und Frankreichs offenbar nicht erfasst. Die Ausbeutung einer Person durch Arbeiten oder Dienstleistungen, mindestens einschließlich unter Zwang geleisteter Arbeiten oder Dienstleistungen, wird in 25 der 27 Mitgliedstaaten durch Rechtsvorschriften abgedeckt und hat offenbar nur in Estland und Luxemburg nicht in die strafrechtlichen Vorschriften zum Menschenhandel Eingang gefunden. Die Ausbeutung durch Sklaverei oder Knechtschaft wird den nationalen Berichten zufolge lediglich in der Tschechischen Republik, Dänemark, Estland, Frankreich, Italien, Zypern,

---

<sup>168</sup> Vgl. oben, Absatz 2.

<sup>169</sup> Vgl. z. B. *Country Narratives: Trafficking in Persons Report 2008* [Länderberichte: Bericht über den Menschenhandel 2008], Außenministerium der Vereinigten Staaten (<http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2008>). In diesem Bericht, der Zypern das dritte Jahr in Folge in Stufe 2 der Beobachtungsliste einordnet, wird die zyprische Regierung wegen der Nichteinhaltung der Mindeststandards für die Bekämpfung des Menschenhandels kritisiert. Dabei wird unterstrichen, dass Zypern zwar ein neues Gesetz über den Menschenhandel verabschiedet und ein staatliches Auffanglager für Opfer des Menschenhandels eingerichtet hat, diese Bemühungen jedoch durch das Versäumnis aufgewogen werden, spürbare Fortschritte bei der Identifizierung und dem Schutz der Opfer zu erzielen. Besondere Kritik wird an der Ausstellung der „Künstler“-Visa geübt. Im Bericht wird festgestellt, dass trotz der Zusagen im nationalen Aktionsplan der Regierung aus dem Jahr 2005, die Arbeitserlaubnis für „Künstler“ abzuschaffen, diese Beschäftigungsform bisher noch nicht aufgegeben wurde.

<sup>170</sup> Vgl. z. B. Außenministerium der Vereinigten Staaten, *Country Report on Human Rights Practices – in Cyprus for 2006* [Länderbericht zur Menschenrechtspraxis 2006 – Zypern], herausgegeben vom *Bureau of Democracy, Human Rights and Labour* [Büro für Demokratie, Menschenrechte und Arbeit] am 6. März 2007, verfügbar unter: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78807.htm> (18.10.2007); *Mapping the Realities of Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation in Cyprus* [Bestandsaufnahme der Fakten zum Frauenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung in Zypern], Oktober 2007, *Mediterranean Institute of Gender Studies* [Mittelmeerinstitut für Geschlechterstudien], verfügbar unter: <http://www.medinstgenderstudies.org/wp/?p=322> (22.10.2007).

Lettland, Ungarn, den Niederlanden, Österreich, Rumänien, Slowenien, der Slowakei, Finnland und im Vereinigten Königreich in den auf einzelstaatlicher Ebene vorgenommenen Definitionen des Menschenhandels genannt.

Neben den durch das Palermo-Protokoll und den Rahmenbeschluss abgedeckten Formen der Ausbeutung haben laut den nationalen Berichten einige wenige Mitgliedstaaten (Belgien, Bulgarien, Griechenland, Frankreich, Irland, Italien und Polen) auch den Menschenhandel zum Zweck des Bettelns unter Strafe gestellt.<sup>171</sup> Im polnischen Bericht wurde betont, dass die zuständigen Behörden Maßnahmen ergriffen haben, um dem Problem der Ausbeutung von Kindern zum Zweck des Bettelns zu begegnen.<sup>172</sup> Anlass zur Sorge besteht für griechische Staatsanwälte und Polizeibehörden im Zusammenhang mit dem Schutz von Kindern, die auf der Straße betteln und Opfer des Menschenhandels sind, da es sich als extrem schwierig erwiesen hat, Beweise dafür zu finden, dass diese Kinder ausgebeutet werden, um finanziellen Gewinn zu erzielen.

Des Weiteren sind in einzelstaatlichen Definitionen des Menschenhandels die folgenden Formen der Ausbeutung erfasst: Ausbeutung zum Zweck der Begehung von Straftaten gegen den Willen einer Person (Belgien<sup>173</sup>, Bulgarien und Frankreich), Ausbeutung durch Arbeiten oder Dienstleistungen, die unter Verstoß gegen die Rechtsvorschriften über Arbeitsbedingungen, Gehalt, Gesundheit und Schutz am Arbeitsplatz ausgeübt werden (Rumänien), Ausbeutung durch die Haltung einer Person in Leibeigenschaft, unabhängig von deren Einwilligung (Bulgarien), die Rekrutierung Minderjähriger für bewaffnete Konflikte (Griechenland) und die Durchführung bestimmter Handlungen unter Verletzung der Menschenrechte (Rumänien)<sup>174</sup>. Die Ausbeutung einer Person, indem diese zum Drogenhandel gezwungen wird, ist in keinem nationalen Bericht ausdrücklich erwähnt, könnte jedoch unter den allgemeineren Zweck „der Begehung von Straftaten“ fallen. Im portugiesischen Bericht wird hierzu Folgendes festgestellt: „Der

---

<sup>171</sup> Im belgischen Bericht wird zu diesem Thema Folgendes festgestellt: „Betteln kann selbstverständlich als eine Form der wirtschaftlichen Ausbeutung betrachtet werden, die bereits nach Maßgabe des neuen Artikels 433d § 1 Nr. 3 (Beschäftigung unter Bedingungen, welche die Menschenwürde verletzen) strafbar ist. Seine ausdrückliche Nennung scheint somit eher eine politische Reaktion auf die in der Bevölkerung laut gewordenen Befürchtungen über das organisierte Betteln darzustellen.“

<sup>172</sup> Diese Informationen wurden bei einem vom *Komitet Ochrony Praw Dziecka* [Ausschuss für den Schutz der Rechte des Kindes] angeregten Treffen im Büro des Menschenrechtskommissars im Jahr 2008 vorgelegt. Weitere Informationen über dieses Phänomen sind verfügbar unter <http://dzieciulicy.ngo.pl/x/18209> (22.7.2008).

<sup>173</sup> Im belgischen Bericht heißt es: „Die Aktivitäten im Hinblick auf die Ausbeutung einer Person zum Zweck der *Begehung von Straftaten* waren in der Regel bereits nach Maßgabe der Vorschriften über die Beteiligung an Straftaten, die Aufforderung zu Straftaten oder die Anordnung von Straftaten und zuweilen sogar nach den Vorschriften über Straftaten im Zusammenhang mit kriminellen Vereinigungen und terroristischen Gruppierungen strafbar. Mit dem neuen Straftatbestand werden nun Handlungen, die bisher nur als Vorbereitung einer Straftat galten, zu eigenständigen schweren Straftaten, selbst wenn dies nicht ausdrücklich beabsichtigt war.“

<sup>174</sup> Rumänien, *Lege 678/2001 privind prevenirea și combaterea traficului de persoane* [Gesetz 678/2001 über die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels] (21.11.2001), geändert durch Rumänien, OUG 79/2005 (14.7.2005), Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a bis e.

Menschenhandel zum Zweck ‚unerlaubter Tätigkeiten‘ oder für ‚Zwangsehen‘ wird nicht erwähnt, da die Begriffe ‚Ausbeutung der Arbeitskraft‘ und ‚sexuelle Ausbeutung‘ diese Praktiken einschließen.“

Darüber hinaus sehen die Rechtsvorschriften mehrerer Mitgliedstaaten bestimmte Straftatbestände vor, die nicht unbedingt als Menschenhandel definiert sind. Hierzu zählen unter anderem Sextourismus mit Kindesmissbrauch (z. B. Griechenland und Irland), illegale Adoptionen (z. B. Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal und Schweden) und Zwangsehen (z. B. Belgien, Bulgarien, Niederlande und Schweden).

In einigen Mitgliedstaaten (z. B. Dänemark, Niederlande und Portugal) können zudem die Personen bestraft werden, die Geschlechtsverkehr mit einem minderjährigen Opfer des Menschenhandels haben oder wissentlich von illegal entnommenen Organen profitieren. Ein gutes Beispiel hierfür ist dem belgischen Bericht zu entnehmen: Der belgische Gesetzgeber hat auch einige ergänzende Rechtsvorschriften verabschiedet, um die Bestrafung jener zu ermöglichen, die Vorteil aus der Situation der Opfer ziehen, insbesondere durch Mietwucher.<sup>175</sup>

In einigen nationalen Berichten (Lettland, Niederlande, Österreich, Rumänien, Slowenien, Schweden und Vereinigtes Königreich) wird unterstrichen, dass nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften auch der innerstaatliche Menschenhandel ausdrücklich unter Strafe gestellt ist. Dagegen wird im zyprischen Bericht festgestellt, dass „es keine Rechtsvorschriften gibt, die den Kinderhandel innerhalb Zyperns zum Gegenstand haben.“ Auch die Verfasser des finnischen Berichts merken hierzu an: „Der grenzüberschreitende Menschenhandel ist die einzige Form des Menschenhandels, die in Finnland als relevant erachtet wird; Menschenhandel innerhalb Finnlands wurde bisher weder entdeckt noch als Problem erkannt.“<sup>176</sup>

Im Bericht über Deutschland wird darauf hingewiesen, dass die Verfolgung des Menschenhandels durch die EU-Erweiterung schwieriger geworden sei. Im Zuge der im Aufenthaltsgesetz vorgesehenen Kontrollverfahren, die normalerweise von den Behörden durchgeführt werden, werden häufig auch Opfer des Menschenhandels entdeckt. Da sich die potenziellen Opfer nun rechtmäßig im Land aufhalten können,

---

<sup>175</sup> Im belgischen Bericht heißt es hierzu: „Mietwucher liegt vor, wenn ein Vermieter sein Eigentum zu einem offenkundig unangemessenen Preis vermietet und dieses nicht den Vorgaben über die Wohnraumqualität entspricht. Oftmals werden diese Häuser an Ausländer vermietet, die sich illegal im Land aufhalten und ihre Rechte nicht durchsetzen können, da sie keinen Zugang zur Rechtsprechung haben. Es wurde festgestellt, dass Opfer des Menschenhandels häufig anschließend Opfer von Mietwucher werden. Aus diesem Grund hat der belgische Gesetzgeber entschieden, im Rahmen der Bekämpfung des Menschenhandels und der Schleusung von Menschen auch gegen Mietwucher vorzugehen. Daher wurden die neuen Artikel 433i bis 433n in das Strafgesetzbuch aufgenommen (unmittelbar nach den Artikeln zum Thema Menschenhandel). Nun gilt Mietwucher als eigenständiger Straftatbestand, unabhängig davon, ob der Straftäter am Menschenhandel beteiligt ist.“

<sup>176</sup> Innenministerium (Veikko Pyykkönen), schriftliche Antwort auf Fragen, eingegangen am 19. Juni 2008.



werden diese Kontrollen in Fällen, in denen EU-Bürger betroffen sind, nicht mehr durchgeführt.

In anderen Berichten, wie beispielsweise den Berichten über Spanien und Portugal, wird festgestellt, dass die nationalen Gerichte nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften die Möglichkeit haben, Fälle von Menschenhandel zu verfolgen, die außerhalb der Landesgrenzen stattgefunden haben. In engem Zusammenhang dazu steht die im schwedischen Bericht vorgenommene Feststellung, dass in Schweden bei Auslieferungen der Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit für schwedische Staatsangehörige und in Schweden ansässige Personen im Hinblick auf schwere Sexualstraftaten, die im Ausland an Kindern unter 18 Jahren verübt wurden, abgeschafft wurde.

#### 4.2.2.2. Für den Straftatbestand des Kinderhandels verhängte Strafen

Wie oben erörtert, sind Irland und Litauen offenbar die einzigen EU-Mitgliedstaaten, deren Strafgesetzbuch für den Kinderhandel spezielle Vorschriften und entsprechende Strafen bereithält. In den nationalen Berichten über diese Länder werden jedoch die Strafen für den Kinderhandel nicht mit jenen verglichen, die für die Straftat des Menschenhandels mit Erwachsenen verhängt werden können.

In allen übrigen Mitgliedstaaten fällt der Kinderhandel entweder unter eine allgemeine Bestimmung der Rechtsvorschriften über die Ahndung des Menschenhandels oder unter mehrere strafrechtliche Bestimmungen. In der Mehrheit dieser Mitgliedstaaten kann für den Straftatbestand des Menschenhandels ein höheres Strafmaß festgelegt werden, wenn das Opfer minderjährig ist (Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland<sup>177</sup>, Griechenland, Spanien, Italien, Zypern, Lettland, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Slowenien und Finnland). In den meisten nationalen Rechtsvorschriften wird dabei die Minderjährigkeit des Opfers als erschwerender Umstand gewertet.

Innerhalb der Gruppe der Minderjährigen wird in den Rechtsvorschriften mancher Mitgliedstaaten zwischen Kindern unterschiedlicher Altersstufen unterschieden. In Lettland beispielsweise kann in Fällen von Menschenhandel gegen den Täter eine Freiheitsstrafe von drei Jahren bis zu acht Jahren verhängt werden, wenn das Opfer

---

<sup>177</sup> Nach Artikel 232 Absatz 3 und Artikel 176 Absatz 1 des Strafgesetzbuches ist ein Kind als Person unter 14 Jahren definiert. Die Verfasser des deutschen nationalen Berichts merken an: „Dementsprechend ist der in Artikel 232 Absatz 3 vorgesehene erschwerende Umstand nicht gegeben, wenn es sich bei der ausgebeuteten Person um ein Kind im Alter von über 14 Jahren handelt. Insofern weicht die im deutschen Strafgesetzbuch vorgenommene Definition eines Kindes sowohl von Artikel 1 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes als auch von Artikel 4 Buchstabe d des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels aus dem Jahr 2005 ab.“ Darüber hinaus weisen die deutschen Verfasser darauf hin, dass für den Menschenhandel gesonderte Vorschriften gelten, wenn das Opfer jünger ist als 21 Jahre (Artikel 232 Absatz 1 Satz 2).

erwachsen ist, von fünf bis zu zwölf Jahren, wenn das Opfer unter 18 Jahre alt ist und von zehn bis zu 15 Jahren, wenn das Opfer jünger ist als 14 Jahre. In Luxemburg und Malta ist für Fälle, in denen das Opfer des Kinderhandels jünger ist als 11 bzw. 12 Jahre, eine höhere Höchststrafe vorgesehen als für Fälle, in denen das Opfer zwischen 11 bzw. 12 und 18 Jahren alt ist, wobei auch für letztere Gruppe insgesamt eine höhere Strafe zu verhängen ist als im Falle erwachsener Opfer. In den Niederlanden wird lediglich zwischen Kindern unter 16 Jahren einerseits und Personen zwischen 16 und 18 Jahren sowie Erwachsenen andererseits unterschieden.

Im rumänischen Bericht wird klargestellt, dass in Rumänien „nicht mehr unterschiedliche Strafen je nach dem Alter des Kindes verhängt werden, an dem die Straftat verübt wurde“.<sup>178</sup> Im schwedischen Bericht heißt es, dass nach Maßgabe von Kapitel 29 Artikel 2 des schwedischen Strafgesetzbuches „die Ausnutzung der besonderen Hilflosigkeit oder der Widerstandsunfähigkeit einer Person als erschwerender Umstand betrachtet wird“.

Bei der Bemessung des Strafmaßes für den Straftatbestand des Kinderhandels wird häufig zwischen den unterschiedlichen Zwecken des Kinderhandels unterschieden. Beispielsweise ist nach zyprischem Recht die Ausbeutung einer Person durch Arbeiten oder Dienstleistungen unter Anwendung oder Androhung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, einschließlich Entführung, Betrug, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder mittels der Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung dieser Person eine Straftat, die mit einer Freiheitsstrafe von bis zu zehn Jahren bestraft wird, wenn das Opfer minderjährig ist, während die sexuelle Ausbeutung oder Prostitution von Kindern eine Straftat darstellt, die mit einer Freiheitsstrafe von mindestens 20 Jahren zu ahnden ist. In den weitaus meisten Mitgliedstaaten, in denen zwischen den unterschiedlichen Formen der Ausbeutung unterschieden wird (nämlich in allen Mitgliedstaaten, in denen der Straftatbestand des Menschenhandels durch eine Kombination mehrerer Gesetzesartikel abgedeckt wird), kann für den Kinderhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung eine schwerere Höchststrafe verhängt werden als für den Menschenhandel zu anderen Zwecken.

Nahezu alle nationalen Berichte erwähnen in diesem Zusammenhang Freiheitsstrafen. Einigen Berichten zufolge kann gegen Straftäter, die wegen Kinderhandels verurteilt wurden, auch eine zusätzliche oder ergänzende Geldbuße verhängt werden. Zu Vergleichszwecken werden im Folgenden alle Freiheitsstrafen tabellarisch dargestellt. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass in einigen nationalen Berichten sowohl eine Mindest- als auch eine Höchststrafe genannt wird, während offenbar in anderen Mitgliedstaaten lediglich Mindest- oder Höchststrafen angegeben werden.

---

<sup>178</sup> Vgl. hierzu Rumänien, *Lege 678/2001 privind prevenirea și combaterea traficului de persoane* [Gesetz 678/2001 über die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels] (21.11.2001), Artikel 13 Absatz 1, und Rumänien, *Lege 678/2001* (21.11.2001), geändert durch Rumänien, *OUG 79/2005* (14.7.2005), Artikel 13 Absatz 1.

Eine allgemeine Schlussfolgerung aus den nationalen Berichten lautet, dass hinsichtlich der Haftstrafen, die wegen des Straftatbestands des Kinderhandels verhängt werden können, zwischen den Mitgliedstaaten beträchtliche Unterschiede bestehen. So kann beispielsweise in den Niederlanden höchstens eine Freiheitsstrafe von acht Jahren verhängt werden,<sup>179</sup> während in Irland ein Straftäter sogar zu einer lebenslänglichen Freiheitsstrafe verurteilt werden kann.<sup>180</sup>

Die vorgesehenen Geldbußen reichen von mindestens 5 500 EUR (Belgien) bis hin zu Höchstbeträgen von 10 000 BGN (etwa 5 000 EUR)<sup>181</sup> (Bulgarien), 74 000 EUR (Niederlande), 550 000 EUR (Belgien) oder sogar 1,5 Mio. EUR (Frankreich).

Andere Beispiele für zu verhängende Strafen sind die Entziehung aller Befugnisse und Rechte des Straftäters im Hinblick auf die Person oder das Eigentum des Opfers (z. B. Malta), die Entziehung bestimmter Rechte – z. B. des Rechts auf Ausübung eines öffentlichen Amtes oder auf Eintritt in die Streitkräfte –, das Verbot, nach einer Verurteilung wegen Menschenhandels bestimmte Berufe auszuüben (z. B. Niederlande) und die Beschlagnahme von Gütern (Rumänien).

Die Berichte über Estland, Ungarn und die Slowakei<sup>182</sup> beinhalten keine Angaben über die in Fällen von Kinderhandel zu verhängenden Strafen.

---

<sup>179</sup> Wie in vielen anderen Mitgliedstaaten kann eine höhere Höchststrafe vorgesehen sein, wenn – abgesehen von der Tatsache, dass das Opfer minderjährig ist – ein weiterer erschwerender Umstand gegeben ist und die Straftat beispielsweise „gemeinsam mit anderen begangen“ wurde, „mit schwerer Körperverletzung verbunden“ war, „das Leben einer anderen Person in Gefahr gebracht“ wurde oder die Straftat den „Tod einer Person zur Folge hatte“. Nach niederländischem Recht kann unter diesen Umständen eine Freiheitsstrafe von bis zu acht, zwölf bzw. 15 Jahren verhängt werden.

<sup>180</sup> Der irische nationale Bericht beinhaltet keine Angaben über die Bemessung des Strafmaßes in der Praxis, da „bis vor Kurzem in Irland weder unter dem *Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000* [Gesetz über illegale Einwanderer (Menschenhandel) 2000], noch unter dem *Child Trafficking and Pornography Act 1998* [Gesetz über Kinderhandel und Kinderpornografie 1998] die strafrechtliche Verfolgung eines Falls von Menschenhandel erfolgreich abgeschlossen wurde, obwohl durchaus Personen festgenommen und angeklagt wurden.“

<sup>181</sup> Bulgarien, *Наказателен кодекс*, Artikel 159a Absatz 2 Punkt 1 bis 6 (27.9.2002).

<sup>182</sup> Die Autoren des slowakischen nationalen Berichts haben darauf hingewiesen, dass ihr Bericht zwar in seinem Anhang Tabellen und Statistiken über Strafverfahren, Anklagen und Verurteilungen enthält, sich die vorliegenden Daten jedoch unterscheiden, da die einzelnen Quellen unterschiedliche Methoden heranziehen und verschiedene Informationen erheben. Darüber hinaus ist es nach Angaben der Autoren unmöglich, Statistiken über die Verurteilungen wegen Kinderhandels vorzulegen, da diese Fälle im Rahmen des Straftatbestands „Menschenhandel“ erfasst werden (vgl. Bericht über die Slowakei, Randnr. 107 und Anhang – Tabellen und Statistiken).

<b>Wegen des Straftatbestands des Kinderhandels in den EU-Mitgliedstaaten zu verhängende Freiheitsstrafen</b>	
<b>Mitgliedstaat</b>	<b>Mögliche Freiheitsstrafen in Fällen, in denen ein minderjähriges Opfer betroffen ist</b>
AT	1 bis 10 Jahre Haft
BE	10 bis 15 Jahre Haft
BG	2 bis 10 Jahre Haft
CY	mindestens 20 Jahre Haft bei Kinderhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und bis zu 10 Jahren Haft bei Kinderhandel zu anderen Zwecken
CZ	bis zu 10 oder 12 Jahren Haft
DE	1 bis 10 Jahre Haft
DK	bis zu 8 Jahren Haft
EE	n. v.
EL	mindestens 10 Jahre Haft
ES	mindestens 7,5 Jahre Haft
FI	2 bis 10 Jahre Haft
FR	bis zu 10 Jahren Haft
HU	n. v.
IE	bis zu lebenslänglicher Haft
IT	8 bis 30 Jahre Haft
LT	3 bis 12 Jahre Haft
LU	2 bis 5 Jahre Haft, wenn das Opfer ein Kind unter 18 Jahren ist, und 5 bis 10 Jahre Haft, wenn das Opfer ein Kind unter 11 Jahren ist
LV	5 bis 12 Jahre Haft, wenn das Opfer ein Kind unter 18 Jahren ist, und 10 bis 15 Jahre Haft, wenn das Opfer ein Kind unter 14 Jahren ist

MT	2 bis 10 Jahre Haft
NL	bis zu 6 Jahren Haft, wenn das Opfer ein Kind zwischen 16 und 18 Jahren ist, und bis zu 8 Jahren Haft, wenn das Opfer ein Kind unter 16 Jahren ist
PL	3 bis 10 Jahre Haft
PT	3 bis 10 Jahre Haft
RO	5 bis 25 Jahre Haft
SE	2 bis 10 Jahre Haft
SI	3 bis 10 Jahre Haft
SK	n. v.
UK	bis zu 14 Jahren Haft

#### 4.2.2.3. Statistiken über rechtskräftige Verurteilungen

Nur die Berichte über Bulgarien, Griechenland, Deutschland, Spanien und Schweden beinhalten einige statistische Daten über rechtskräftige Verurteilungen wegen Kinderhandels. In Spanien sind die folgenden rechtskräftigen Verurteilungen wegen Kinderhandels dokumentiert: in den Jahren 2000 und 2001 kein Fall, im Jahr 2002 drei Fälle, 2003 sieben Fälle, 2004 drei Fälle, 2005 elf Fälle, 2006 ein Fall und 2007 drei Fälle.<sup>183</sup> Der schwedische Bericht beinhaltet zwar einige statistische Daten, stellt jedoch nicht klar, woher diese Daten stammen. Laut dem Bericht ergingen in Schweden im Zeitraum 2000 bis 2002 sowie im Jahr 2004 keine, in den Jahren 2003, 2006 und 2007 jeweils eine und im Jahr 2005 sechs rechtskräftige Verurteilungen.

Den Daten des griechischen Justizministeriums für den Berichtszeitraum zufolge ergingen ein rechtskräftiges Urteil des Berufungsgerichts für Strafsachen Ioannina sowie zwei rechtskräftige Urteile des Berufungsgerichts für Strafsachen Kreta. Die Täter wurden wegen Kinderhandels<sup>184</sup> zu Freiheitsstrafen zwischen zehn und zwölf Jahren bzw. zwischen 12 und 20 Monaten verurteilt. Eine Aufschlüsselung nach Jahren wurde

<sup>183</sup> Die Daten für die Jahre 2003 und 2005 stammen aus dem Statistischen Jahrbuch des Innenministeriums (2003 und 2005), *Secretario General Técnico* [Technischer Generalsekretär], <http://www.mir.es>. Diese Daten beziehen sich auf die Nationalpolizei, die *Guardia Civil* und die Polizei der Autonomen Gemeinschaft Baskenland. Die übrigen Daten sind der folgenden Publikation entnommen: Spanien, Departamento de Análisis Criminal de la Unidad Técnica de Policía Judicial de la Guardia Civil (2005, 2006 und 2007), *Informe criminológico sobre trata de seres humanos (con fines de explotación sexual)*.

<sup>184</sup> Auf der Grundlage von Artikel 351 Strafgesetzbuch.

vom Justizministerium nicht zur Verfügung gestellt. Da die zuständigen Behörden keine zentrale Datenbank für das Phänomen des Menschenhandels in Griechenland eingerichtet haben, war das Justizministerium nicht in der Lage, innerhalb des verfügbaren Zeitrahmens Daten über die rechtskräftigen strafrechtlichen Urteile aller Berufungsgerichte des Landes über Fälle bereitzustellen, in denen die Opfer Kinder waren.

Dem deutschen Bericht zufolge ist hinsichtlich der Statistiken über die Zahl der rechtskräftigen Verurteilungen in Fällen von Kinderhandel unbedingt zu berücksichtigen, dass das deutsche Strafgesetzbuch keinen einzelnen Straftatbestand vorsieht, der alle nach den Definitionen der internationalen Übereinkommen möglichen Szenarien abdeckt. Im Allgemeinen wird Kinderhandel nicht als eigenständiger Straftatbestand im Rahmen des Menschenhandels behandelt.<sup>185</sup> Dennoch sind im deutschen Bericht einige Daten für die Jahre 2002 bis 2006 angegeben; in diesem Zeitraum ergingen jährlich neun oder zehn rechtskräftige Verurteilungen.<sup>186</sup>

In Bulgarien werden seit 2006 Fälle von Menschenhandel gemeldet. Im Jahr 2005 richteten die bulgarischen Staatsanwaltschaften besonderes Augenmerk auf den Kinderhandel. In jeder Staatsanwaltschaft des Landes wird ein spezielles Register geführt, in dem alle untersuchten Straftaten im Zusammenhang mit dem Kinderhandel erfasst sind. In den Jahren 2004 und 2005 leiteten die Ermittlungsbehörden in 71<sup>187</sup> bzw. 111<sup>188</sup> Fällen von Kinderhandel strafrechtliche Untersuchungen ein. Diese Zahlen ergeben sich aus einer weit gefassten Auslegung des Menschenhandels, die auch die Schleusung nach Artikel 279 und 280 Strafgesetzbuch und die Nötigung einer Person

---

<sup>185</sup> Die Daten des Statistischen Bundesamtes beziehen sich ausschließlich auf die einschlägigen Straftaten des Menschenhandels und beinhalten keine Angaben zum Alter der Opfer. Für den Zeitraum 2002 bis 2006 weisen diese Daten etwa zehn Verurteilungen jährlich wegen des Straftatbestands nach Artikel 236 („Kinderhandel“) Strafgesetzbuch aus. Vgl. Rechtspflege – Strafverfolgung 2006, Fachserie 10 Reihe 3, S. 34, online verfügbar unter [https://www.ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,sfgsuche.rgebnis.csp&action=newsearch&op\\_EVASNr=startswith&search\\_EVASNr=243](https://www.ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,sfgsuche.rgebnis.csp&action=newsearch&op_EVASNr=startswith&search_EVASNr=243). Die unter dem Titel „Bundeslagebild Menschenhandel“ veröffentlichte Statistik des Bundeskriminalamtes (BKA) zum Menschenhandel weist insgesamt 614 Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung aus. Darüber hinaus ist für den Zeitraum von 2000 bis 2007 festzustellen, dass 1) überwiegend weibliche Opfer (95 %) betroffen waren und 2) zwischen 3,6 % (2000) und 12 % (2007) der Opfer des Menschenhandels Kinder im Sinne von Artikel 1 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes waren; [http://www.bka.de/lageberichte/mh/2007/bundeslagebild\\_mh\\_2007.pdf](http://www.bka.de/lageberichte/mh/2007/bundeslagebild_mh_2007.pdf) (22.7.2008), S. 8-9. Im Bericht *Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung Lagebild Nordrhein-Westfalen 2007* wird ein Anteil von 10 % ausgewiesen, S. 5, <http://www1.polizei-nrw.de/lka/stepone/data/downloads/18/01/00/lagebild-menschenhandel-2007.pdf> (22.7.2008).

<sup>186</sup> Die Verfasser des deutschen Berichts stellen fest: „Diese Zahl bezieht sich lediglich auf die Straftaten nach Artikel 236 des deutschen Strafgesetzbuchs, der vor allem illegale Adoptionen zum Gegenstand hat. Die Zahl der Verurteilungen wegen anderer Straftaten im Zusammenhang mit dem Menschenhandel ist wesentlich höher und umfasst wahrscheinlich auch Fälle, in denen die Opfer Kinder waren.“

<sup>187</sup> Unter den Opfern waren 60 Mädchen und 11 Jungen.

<sup>188</sup> Unter den Opfern waren 100 Mädchen und 11 Jungen.

zur Prostitution nach Artikel 155 Strafgesetzbuch umfasst.<sup>189</sup> Auch in den Niederlanden gibt es statistische Daten über die Zahl der von der niederländischen Staatsanwaltschaft registrierten Fälle, die auch minderjährige Opfer betreffen. Demzufolge wurden 27 Fälle im Jahr 2002, 41 Fälle im Jahr 2003, 32 Fälle im Jahr 2004, 36 Fälle im Jahr 2005 und 24 Fälle im Jahr 2006 verzeichnet.<sup>190</sup>

Der französische Bericht trifft keine eindeutige Aussage zum Thema rechtskräftige Verurteilungen und verweist auf einen Fall von Kinderhandel aus dem Jahr 2007 als „eine der wenigen Verurteilungen“.

In fünf Mitgliedstaaten ergingen im Berichtszeitraum keine rechtskräftigen Verurteilungen (Zypern, Irland, Litauen, Slowenien und Finnland). In Irland und Slowenien wurden Verhaftungen vorgenommen und Anklagen erhoben, die jedoch keine Verurteilung nach sich zogen. In Litauen wurde kein einziger Fall von Kinderhandel ermittelt.

In fünf weiteren nationalen Berichten werden statistische Daten über Verurteilungen wegen Menschenhandels im Allgemeinen vorgelegt, wobei diese Angaben jedoch nicht nach Altersgruppen der Opfer aufgeschlüsselt sind (Tschechische Republik<sup>191</sup>, Dänemark, Polen, Rumänien<sup>192</sup> und Vereinigtes Königreich<sup>193</sup>).

---

<sup>189</sup> Bulgarien, *Главна прокуратура* [Generalstaatsanwaltschaft] (2005), *Информация относно противозаконния трафик на български деца в чужбина* [Informationen über den Handel mit bulgarischen Kindern im Ausland], S. 7-8, <http://www.prb.bg/php/document.php> (4.8.2008).

<sup>190</sup> Diese Daten stammen aus einer Tabelle im sechsten Bericht des nationalen Berichterstatters für den Menschenhandel (*Nationaal Rapporteur Mensenhandel – NRM*), Den Haag, 2007, S. 30, derzeit nur in niederländischer Sprache verfügbar unter <http://www.bnrm.nl>.

<sup>191</sup> In der Tschechischen Republik wurden in den Jahren 2000 bis 2007 16, 15, 20, 5, 12, 20, 2 bzw. 4 Personen rechtskräftig wegen Menschenhandels verurteilt. Die Zahl der untersuchten Fälle von Menschenhandel (Artikel 232a Strafgesetzbuch) betrug polizeilichen Quellen zufolge in diesen Jahren 13, 27, 15, 10, 13, 16, 16 bzw. 11. Die Zahl der Fälle, in denen Personen unter 18 Jahren betroffen waren (Kinderhandel im engeren Sinne) betrug in den Jahren 2001 bis 2005 5, 2, 1, 1 bzw. 4. Werden auch andere Straftaten berücksichtigt, so betrug die Gesamtzahl der Fälle kommerzieller sexueller Ausbeutung von Kindern in diesen Jahren 7, 10, 21, 55 bzw. 67.

Vgl. *Národní strategie boje proti obchodování s lidmi pro období 2008-2011* [Nationale Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels 2008-2011], S. 21, verfügbar unter [http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/rs\\_atlantic/data/files/national\\_strategyeng4534.pdf](http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/rs_atlantic/data/files/national_strategyeng4534.pdf) (in englischer Sprache) (15.6.2008). Vgl. *Bericht an den Innenminister über den Stand des Menschenhandels für das Jahr 2007*, S. 3 (nur in tschechischer Sprache), verfügbar unter [http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/rs\\_atlantic/data/files/zprava2007-stav4536.pdf](http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/rs_atlantic/data/files/zprava2007-stav4536.pdf), und Beschluss der Regierung der Tschechischen Republik Nr. 949 vom 16. August 2006 über den *Národní plán boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí 2006-2008* [Nationaler Plan zur Bekämpfung der kommerziellen sexuellen Ausbeutung von Kindern (2006-2008)], S. 16, verfügbar unter <http://www.mvcr.cz>, Sicherheit und Prävention, Menschenhandel, Dokumente (nur in tschechischer Sprache).

<sup>192</sup> Daten über die Gesamtzahl der jährlichen Verurteilungen wegen Menschenhandels, einschließlich des Kinderhandels, sind verfügbar. Gesonderte Statistiken über den Kinderhandel sind jedoch nicht verfügbar. Vgl. Schreiben 18653/1154/2008 des Obersten

Den Berichten über Estland, Italien, Lettland<sup>194</sup>, Litauen<sup>195</sup>, die Niederlande<sup>196</sup> und die Slowakei zufolge sind in diesen Ländern keine statistischen Daten über rechtskräftige Verurteilungen wegen Kinderhandels verfügbar. Im österreichischen Bericht wird das Fehlen derartiger Statistiken auf die Tatsache zurückgeführt, dass dem österreichischen Justizministerium keine nach dem Alter der Opfer aufgeschlüsselten Daten über Verurteilungen nach § 104a Strafgesetzbuch vorliegen.<sup>197</sup> Im estnischen Bericht wird schlicht darauf hingewiesen, dass „es keine einfach zugänglichen Daten über die Zahl der rechtskräftigen Verurteilungen wegen Kinderhandels im Zeitraum 2000 bis 2007 gibt.“ Im slowakischen Bericht werden zwei Gründe für den Datenmangel genannt: 1) die Tatsache, dass weder eine einheitliche Datenerhebung stattfindet noch ein einheitliches Datenregister geführt wird, sondern stattdessen jede Behörde ihre eigene Methode heranzieht und unterschiedliche Sachverhalte überwacht<sup>198</sup>, und 2) die Tatsache, dass über die Definition des Kinderhandels im Strafgesetzbuch Verwirrung herrscht.<sup>199</sup>

---

Rates der Richter und Staatsanwälte, in den Unterlagen des nationalen FRALEX-Rechtsexperten.

<sup>193</sup> Aus dem überarbeiteten Aktionsplan des Vereinigten Königreichs zur Bekämpfung des Menschenhandels geht hervor, dass zwischen Mai 2004 und Mai 2008 insgesamt 84 Verurteilungen wegen Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung nach dem *Sexual Offences Act 2003* [Gesetz über Sexualstraftaten 2003] ergangen sind. Dieses Gesetz ist jedoch sowohl auf Erwachsene als auch auf Kinder anwendbar, und es ist unklar, wie viele dieser 84 Verurteilungen im Zusammenhang mit dem Kinderhandel standen. Es wurden Schritte eingeleitet, um mit einer systematischen Erhebung von Daten über den Menschenhandel zu beginnen. Die Datenerhebung wurde im April 2008 aufgenommen. Das Gesetz aus dem Jahr 2003 gilt nur für England, Wales und Nordirland. In diesen Daten sind daher in Schottland ergangene Verurteilungen nicht berücksichtigt. Britisches Innenministerium und Schottische Regierung (2008), *Update to the UK Action Plan on Tackling Human Trafficking* [Update zum Aktionsplan des Vereinigten Königreichs zur Bekämpfung des Menschenhandels], S. 16. Die Verfasser des Berichts über das Vereinigte Königreich stellen weiter fest, dass die Gerichte im Vereinigten Königreich hinsichtlich der Festlegung des Strafmaßes für Personen, die wegen Kinderhandels verurteilt werden, eine unnachgiebige Haltung bezogen haben. Das Strafmaß wegen Menschenhandels reicht von fünf Jahren Haft wegen Menschenhandels zum Zweck der Prostitution/sexuellen Ausbeutung mit einem Opfer bis hin zu 23 Jahren Haft wegen Menschenhandels mit mehreren Frauen, darunter auch Mädchen, zum Zweck der Prostitution.

<sup>194</sup> Den vom Vertreter der lettischen Staatsanwaltschaft vorgelegten Daten zufolge gab es ein oder zwei solche Fälle, jedoch nicht in den letzten drei Jahren. Interview mit einem Vertreter der Staatsanwaltschaft (1. August 2008).

<sup>195</sup> Im Bericht über Litauen wird klargestellt, dass den Daten der Nationalen Gerichtsverwaltungsbehörde zufolge im Zeitraum 2005 bis 2007 die Gerichte erster Instanz – das bedeutet, dass mögliche Veränderungen infolge von Berufungs- oder Kassationsverfahren nicht berücksichtigt sind – zwei Verurteilungen (beide im Jahr 2007) wegen des Verkaufs oder Kaufs eines Kindes ausgesprochen haben. Bis 2005 war die Verurteilungsstatistik in größere Kategorien eingeteilt. Daher ist es nicht möglich, präzise Daten für den Kinderhandel zu ermitteln. <http://www.teismai.lt/teismai/ataskaitos/statistika.asp> (nur in litauischer Sprache).

<sup>196</sup> Der Datenmangel ist auf das Erfassungsverfahren der niederländischen Staatsanwaltschaft zurückzuführen. Es gibt allerdings Daten über die Zahl der von der niederländischen Staatsanwaltschaft registrierten Fälle, die auch minderjährige Opfer betreffen. Vgl. oben.

<sup>197</sup> Diese Informationen wurden durch das Justizministerium auf E-Mail-Anfrage (23. Juni 2008) per E-Mail übermittelt (4. Juli 2008).

<sup>198</sup> Im Jahr 2006 wurde das Online-Informationssystem OBETĖ eingerichtet, das eine koordinierte Datenerhebung sicherstellen soll. Dieses System wird vom Innenministerium betrieben.



Die Berichte über Belgien, Ungarn und Portugal<sup>200</sup> beinhalten keine Angaben zu Daten über rechtskräftige Verurteilungen.

### 4.2.3. Materielles Strafrecht und Kinderhandel: Opfer

Wie den nationalen Berichten zu entnehmen ist, kann eine Politik der Straffreiheit der Opfer des Kinderhandels bedeuten, dass ein Kind nicht wegen Prostitution verfolgt werden darf. Sie kann aber auch bedeuten, dass einem Kind nicht der Besitz gefälschter Dokumente vorgeworfen werden darf. Somit muss zwischen Grenzdelikten einerseits und (illegaler) Prostitution, Bettelerei und anderen illegalen Aktivitäten unterschieden werden. Eine solche Unterscheidung wird jedoch nicht in allen nationalen Berichten getroffen.

In mehreren Mitgliedstaaten (Deutschland, Spanien<sup>201</sup>, Finnland, Luxemburg, Niederlande, Polen, Portugal, Schweden und Slowenien) ist das Angebot sexueller Dienste als solches – in einem gewissen Maße – gesetzlich geregelt oder nicht strafbar. In den meisten dieser Länder stellt jedoch die Kinderprostitution per definitionem eine *ungesetzliche* erzwungene Straftat dar. Dies bedeutet nicht, dass das Kind selbst zur Verantwortung gezogen wird; strafrechtlich verfolgt werden kann nur die Person, die das Kind zur Prostitution gezwungen hat.

#### 4.2.3.1. Formelle Politik der Straffreiheit

In Zypern, Griechenland, Finnland, den Niederlanden, Polen, Rumänien und dem Vereinigten Königreich wird sowohl bei Grenzdelikten als auch bei Straftaten wie illegaler Prostitution eine formelle Politik der Straffreiheit der Opfer des Kinderhandels verfolgt. Der slowenische Bericht enthält lediglich Informationen über eine Politik der Straffreiheit im Hinblick auf Prostitution. Die Verfasser dieses Berichts weisen jedoch

---

[http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/F5A1E9CABC49EAD9C12572B10032F68B/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/F5A1E9CABC49EAD9C12572B10032F68B/$FILE/Zdroj.html) (23.6.2008).

<sup>199</sup> Im slowakischen Bericht heißt es hierzu: „Gemäß den slowakischen Rechtsvorschriften bezeichnet der Begriff ‚Kinderhandel‘ die illegale Adoption oder die entgeltliche Überlassung eines Kindes an einen Dritten, der das betreffende Kind zur Arbeit oder zu anderen Zwecken einsetzt. Andererseits umfasst der Begriff Menschenhandel auch den Kinderhandel. Für die Zwecke der Datenerhebung und Statistik werden jedoch Opfer des Kinderhandels gemeinsam mit erwachsenen Opfern des Menschenhandels registriert. Slowakei, *zákon 300/2005* (20.5.2005), Artikel 179 Absatz 2 und Artikel 181.“

<sup>200</sup> Zwar ist in der Tabelle in Anhang 1 des portugiesischen Berichts angegeben, dass im Jahr 2002 insgesamt 10 rechtskräftige Verurteilungen wegen Kinderhandels ausgesprochen wurden, jedoch untermauern die Verfasser des Berichts diese Angabe nicht. Für die Jahre 2000, 2001 und 2003 bis 2007 sind im Bericht keine Daten enthalten.

<sup>201</sup> Im spanischen Recht ist das Thema Prostitution schlichtweg nicht geregelt.

darauf hin, dass zwar de jure keine Kriminalisierung stattfindet, de facto jedoch nach wie vor das Vorurteil besteht, dass die Betroffenen Straftäter sind.<sup>202</sup>

Zwar wird dieses Thema in den nationalen Berichten über Ungarn und Litauen nicht allzu ausführlich behandelt, jedoch ist davon auszugehen, dass auch in diesen Mitgliedstaaten eine Politik der Straffreiheit verfolgt wird.<sup>203</sup>

#### 4.2.3.2. Keine formelle Politik der Straffreiheit

In der Hälfte der Mitgliedstaaten (Österreich, Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Spanien, Frankreich, Irland, Luxemburg, Malta, Portugal und Slowakei) wird keine formelle Politik der Straffreiheit der Opfer des Kinderhandels verfolgt.

In Österreich beispielsweise werden gegen Kinder über 14 Jahren, die eine kriminelle Handlung begangen haben, die üblichen Strafverfahren (für jugendliche Straftäter) eingeleitet. Dem nationalen Bericht zufolge ist dies zum einen auf eine mangelnde Sensibilisierung der Polizei, zum anderen aber auch auf eine fehlende Koordinierung mit den zuständigen lokalen Jugendwohlfahrtsträgern zurückzuführen. In Österreich werden gegen Kinder, die als Prostituierte tätig sind, Verwaltungsstrafen verhängt.

Der irische *Immigration, Residence and Protection Bill 2008* [Gesetzentwurf über Einwanderung, Aufenthalt und Schutz 2008] bestimmt, dass Personen unter 18 Jahren nicht die Kosten ihrer Abschiebung tragen müssen. Allerdings ist nach Maßgabe dieses Gesetzentwurfes für von ihren Eltern getrennte Kinder keine Straffreiheit für Straftaten vorgesehen, die mit ihrer Einwanderung in Zusammenhang stehen oder aus der Tatsache resultieren, dass sie Opfer des Kinderhandels sind.<sup>204</sup>

Das maltesische Gesetz sieht offenbar keine Straffreiheit für Kinder im Hinblick auf den Straftatbestand des „Herumlungerns“<sup>205</sup> zum Zweck der Prostitution vor. Folglich können

---

<sup>202</sup> Internationale Organisation für Migration und Friedensinstitut (2003), *Where in the puzzle: trafficking from, to and through Slovenia* [Das Puzzle zusammensetzen: Menschenhandel aus, nach und durch Slowenien] (Bewertungsstudie), Laibach, S. 19, 22 und 68. Verfügbar unter [http://www.iom.hu/PDFs/Trafficking\\_from\\_to\\_through%20Slovenia.pdf](http://www.iom.hu/PDFs/Trafficking_from_to_through%20Slovenia.pdf).

<sup>203</sup> Im litauischen Bericht wird zu diesem Thema Folgendes festgestellt: „Im Jahr 2006 stellte der Seimas (das Parlament) jeden sexuellen Verkehr mit einem Kind unter Strafe, wenn Geld, Vergütungen oder Gegenleistungen dafür geboten, versprochen oder geleistet werden, dass sich das Kind an den sexuellen Handlungen beteiligt (Artikel 151 Absatz 1 Strafgesetzbuch).“

<sup>204</sup> Irischer Flüchtlingsrat, *Ensuring Protection for Separated Children: the Irish Refugee Council's Submission on Provisions of the Immigration, Residence and Protection Bill 2008 related to the Protection of Separated Children* [Gewährleistung des Schutzes für von ihren Eltern getrennte Kinder: Eingabe des Irischen Flüchtlingsrates zu Bestimmungen des Gesetzentwurfes über Einwanderung, Aufenthalt und Schutz 2008 im Zusammenhang mit dem Schutz für von ihren Eltern getrennte Kinder] (IRC, 8. April 2008), S. 28.

<sup>205</sup> Artikel 7 Absatz 2 der *White Slave Traffic (Suppression) Ordinance* [Verordnung über die Bekämpfung des Menschenhandels] sieht Folgendes vor: Jede Person, die auf der Straße oder an anderen öffentlichen Orten oder an einem öffentlich einsehbar Ort zum Zwecke der Prostitution oder zu anderen sittenwidrigen Zwecken herumlungert oder sich anbietet, kann im Falle der Verurteilung mit einer Freiheitsstrafe von bis zu sechs Monaten bestraft werden.

die betroffenen Kinder nach wie vor strafrechtlich verfolgt werden. Die Verfasser des nationalen Berichts merken hierzu an: „Allerdings ist in diesem Falle zu berücksichtigen, dass das Strafgesetzbuch den Straftatbestand der Veranlassung eines Minderjährigen zur Prostitution vorsieht, wobei sich dieser auf den Täter bezieht und das Kind als das Opfer betrachtet, dem keine Straftat vorzuwerfen ist.“<sup>206</sup>

Die Berichte über die Tschechische Republik und Lettland beinhalten keine spezifischen Angaben zur Politik der Straffreiheit.

---

<sup>206</sup> Artikel 197, 204, 204A und 204B Strafgesetzbuch, verfügbar unter [http://docs.justice.gov.mt/lom/legislation/english/leg/vol\\_1/chapt9.pdf](http://docs.justice.gov.mt/lom/legislation/english/leg/vol_1/chapt9.pdf).

## 4.3. Opfer des Kinderhandels in Gerichtsverfahren

### 4.3.1. Teilnahme des Kindes an allen relevanten Rechtsverfahren

In mehreren nationalen Berichten wird unterstrichen, dass in den betreffenden Mitgliedstaaten ein Kind in jedem Gerichts- oder Verwaltungsverfahren gehört werden muss, in dem seine Rechte und Interessen berührt sind, wobei das Alter und die Reife des Kindes zu berücksichtigen sind (z. B. Bulgarien, Spanien, Frankreich, Irland, Rumänien, Finnland und Vereinigtes Königreich). In Bulgarien ist dies der Fall, wenn ein Kind im Alter von über 10 Jahren betroffen ist und die Anhörung nicht dem Wohl dieses Kindes schadet.<sup>207</sup> In einigen Mitgliedstaaten, beispielsweise in Spanien, muss die Ablehnung des Antrags eines Minderjährigen, selbst oder mittels seines Vertreters angehört zu werden, begründet und der Staatsanwaltschaft sowie den beteiligten Parteien mitgeteilt werden.

In anderen Mitgliedstaaten ist den nationalen Berichten zufolge die Beteiligung von Kindern an einschlägigen Rechtsverfahren – wie dem Asylverfahren – in verschiedenen gesetzlichen Vorschriften vorgesehen (Belgien, Tschechische Republik, Deutschland, Estland, Griechenland, Ungarn, Niederlande, Österreich, Polen und Slowakei). Beispielsweise kann in Ungarn ein urteilsfähiges Kind<sup>208</sup> – d. h. ein Kind, das seinem Alter sowie seiner geistigen und emotionalen Entwicklung zufolge in der Lage ist, den Inhalt der Fakten und Entscheidungen bezüglich seines Falls zu verstehen – in Kinderschutzverfahren einbezogen werden. Im deutschen Bericht wird kritisiert, dass es je nach Qualität und Bereitschaft des betreffenden gesetzlichen Vertreters dazu kommen kann, dass das Kind in (gerichtlichen) Verfahren auf sich allein gestellt ist, was in bestimmten Situationen in der Tat einen Verstoß gegen den Grundsatz des Kindeswohls darstellen kann.

Im portugiesischen Bericht wird nur auf sehr allgemeine Bestimmungen über das Recht auf Anhörung Bezug genommen, während im Bericht über Luxemburg darauf hingewiesen wird, dass die Beteiligung des Kindes an relevanten Rechtsverfahren in einem derzeit anhängigen Gesetzentwurf vorgesehen ist.

Dem zypriischen Bericht zufolge werden Kinder in diesem Land nicht an einschlägigen Rechtsverfahren beteiligt. Die Verfasser der Berichte über Italien, Lettland und Schweden haben keine Anhaltspunkte dafür gefunden, dass Kinder bei allen relevanten Rechtsverfahren in die Entscheidungsfindung bzw. in die vorgeschriebene Anhörung

---

<sup>207</sup> Bulgarien, *Закон за закрила на детето* [Kinderschutzgesetz] (13.5.2000), Artikel 15 Absatz 1.

<sup>208</sup> Ungarn, Regierungsdekret Nr. 149 aus dem Jahr 1997 (10.9.1997).

einbezogen werden. Die Berichte über Dänemark, Malta und Slowenien enthalten keine Angaben zu dieser Frage.

### 4.3.2. Kindgerechte Verfahren während der Strafverfolgung

Im März 2001 wurde der *Rahmenbeschluss des Rates über die Stellung des Opfers im Strafverfahren*<sup>209</sup> angenommen. Kraft dieses Beschlusses müssen die Mitgliedstaaten den Schutz der Opfer von Straftaten (und somit auch der Opfer des Menschenhandels) in Strafverfahren gewährleisten. Besonders gefährdete Opfer müssen eine ihrer Situation am besten entsprechende spezifische Behandlung erfahren.<sup>210</sup> Nach Maßgabe mehrerer Rechtsinstrumente sind die Opfer des Kinderhandels als besonders gefährdet zu betrachten.<sup>211</sup>

In mehreren Mitgliedstaaten (z. B. in Ungarn, Litauen, Polen und der Slowakei) gilt der Grundsatz, dass die Anhörung eines Opfers des Kinderhandels nicht wiederholt werden sollte, um eine erneute Viktimisierung des Kindes zu vermeiden. In Polen wird vor der Entscheidung über die Zulässigkeit der Aussage eines Kindes als Beweismittel zunächst eingehend geprüft, ob diese Aussage so wichtig ist, dass nicht an ihrer statt andere Beweismittel herangezogen werden könnten.

In fast allen Mitgliedstaaten (Belgien<sup>212</sup>, Bulgarien, Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien<sup>213</sup>, Frankreich, Irland, Italien, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal,

---

<sup>209</sup> Rahmenbeschluss des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren, 2001/220/JI, ABl. L 82 vom 22.3.2001, S. 1.

<sup>210</sup> Artikel 2 Absatz 2, Artikel 8 Absatz 4 und Artikel 14 Absatz 1 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren, 2001/220/JI, ABl. L 82 vom 22.3.2001, S. 1.

<sup>211</sup> Siehe beispielsweise Erwägungsgrund 5 der Präambel des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels (ABl. L 203 vom 1.8.2002, S. 1): „Kinder stehen aufgrund ihrer größeren Schutzbedürftigkeit in größerer Gefahr, Opfer von Menschenhandel zu werden.“ Darüber hinaus wird in Artikel 9 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates vom 22. Dezember 2003 zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie (ABl. L 13 vom 20.1.2004, S. 44) bekräftigt, dass Kinder, die Opfer der sexuellen Ausbeutung geworden sind, als besonders gefährdete Opfer im Sinne des Rahmenbeschlusses über die Stellung von Opfern im Strafverfahren zu betrachten sind.

<sup>212</sup> Die belgische Strafprozessordnung beinhaltet ein eigenes Kapitel über die Befragung Minderjähriger als Opfer oder Zeugen bestimmter Straftaten, darunter auch des Kinderhandels. Artikel 91a bis Artikel 101 Strafprozessordnung.

<sup>213</sup> Nach spanischem Recht gilt der Grundsatz, dass mit minderjährigen Zeugen keine Gegenüberstellungen durchzuführen sind. Ausnahmen sind nur dann zulässig, wenn eine Gegenüberstellung nach Auffassung des Richters unerlässlich ist und den Interessen dieser Zeugen nicht zuwider läuft, wobei dies in einem Sachverständigengutachten bestätigt werden muss.

Rumänien, Slowenien, Slowakei, Finnland und Vereinigtes Königreich<sup>214</sup>) können beispielsweise (minderjährige) Opfer in Gerichtsverfahren in Abwesenheit des Angeklagten vernommen werden. Unter bestimmten Umständen, z. B. wenn das Kind unter 14 Jahren alt ist, ist diese Vorgehensweise zwingend vorgeschrieben. Die Vernehmung kann unter anderem in Form einer Videoaufzeichnung (z. B. in Irland und den Niederlanden), einer Befragung in einer Videokonferenz (z. B. in Deutschland und Spanien) oder der Verlesung einer schriftlichen Aussage (z. B. in der Tschechischen Republik und Griechenland) erfolgen.

In Dänemark ist es dem Angeklagten nicht gestattet, bei der Videoaufzeichnung der Vernehmung des Kindes anwesend zu sein. Allerdings erhält er die Gelegenheit, sich anschließend mit dem Inhalt der Vernehmung vertraut zu machen und eine erneute Vernehmung zu beantragen. In Italien dürfen Angeklagter und Verteidiger das Kind während der Zeugenaussage sehen, ohne vom Kind gesehen zu werden.

Darüber hinaus dürfen in den meisten Mitgliedstaaten Anhörungen in Fällen von Kinderhandel unter Ausschluss der Öffentlichkeit durchgeführt werden (z. B. in Ungarn). Unter Umständen ist dies in Fällen, in denen die Rechte und Interessen des Kindes berührt sind, sogar verbindlich vorgeschrieben, oder kann vom Gericht im Einzelfall angeordnet werden.

In Ungarn, Italien und Portugal darf ausschließlich der vorsitzende Richter minderjährige Zeugen vernehmen, wobei er von einem Sachverständigen unterstützt werden kann.<sup>215</sup> In mehreren anderen Mitgliedstaaten (Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Spanien, Lettland, Österreich, Polen, Slowenien, Slowakei und Vereinigtes Königreich) können oder müssen minderjährige Zeugen bei der Polizei oder vor Gericht durch einen oder in Anwesenheit eines Sachverständigen, d. h. eines Sozialarbeiters, Pädagogen oder Kinderpsychologen, befragt werden. Diese Vernehmungen können in einem speziellen Raum für die Vernehmung von Kindern durchgeführt werden. In bestimmten Fällen haben minderjährige Opfer das Recht, sich von einer Person ihres Vertrauens begleiten zu lassen (z. B. in Belgien, Deutschland und Polen). In Griechenland wird ein Kinderpsychologe als Sachverständiger benannt, der die Zeugen auf die Vernehmung durch Richter und/oder Ermittlungsbehörden

---

<sup>214</sup> Im Vereinigten Königreich gelten alle minderjährigen Zeugen, wobei Personen unter 17 Jahren als minderjährig definiert sind, als gefährdete Zeugen. Darüber hinaus werden in Kürze Leitlinien veröffentlicht, die von einer Expertengruppe von im Bereich der Bekämpfung des Kinderhandels erfahrenen Polizeibeamten verfasst wurden. Britisches Innenministerium und Schottische Regierung (2008), *Update to the UK Action Plan on Tackling Human Trafficking* [Update zum Aktionsplan des Vereinigten Königreichs zur Bekämpfung des Menschenhandels], S. 33.

<sup>215</sup> Dem ungarischen nationalen Bericht zufolge soll damit sichergestellt werden, dass das Kind möglichst nur einmal vernommen wird. Allerdings wird in dem Bericht darauf hingewiesen, dass diese Lösung nach Medienberichten als weniger effizient gilt, da die Kinder zunächst durch erfahrene (und nach Möglichkeit weibliche) Polizeibeamte befragt werden und anschließend mitten in einem Gerichtssaal vor einem Richter, einem Staatsanwalt und Zeugen vernommen werden. Die Angaben sind der Website von „Magyar Narancs“ entnommen: <http://www.narancs.hu/index.php?gcPage=/public/hirek/hir.php&id=14880> (23.6.2008).

vorbereitet. In Italien wird den Opfern während des gesamten Strafverfahrens psychologische Unterstützung angeboten.

Minderjährige Opfer, die vor Gericht als Zeugen aussagen, können für ein Zeugenschutzprogramm in Frage kommen (z. B. in Frankreich, den Niederlanden, Slowenien und der Slowakei). Dies umfasst unter Umständen die Zuweisung einer neuen Identität (z. B. in Rumänien), die vorübergehende Unterbringung an einem sicheren Ort (z. B. in Bulgarien) oder die Geheimhaltung der Adresse des Opfers (z. B. in Frankreich). Die österreichische *Task Force Menschenhandel* erörtert gegenwärtig die Notwendigkeit von Zeugenschutzprogrammen für Kinder (unter Einbeziehung der Jugendwohlfahrt)<sup>216</sup> und prüft die diesbezügliche Zusammenarbeit zwischen Gerichten, Polizei und Jugendwohlfahrt.<sup>217</sup>

Nach estnischem Recht dürfen junge Minderjährige (unter 14 Jahren) keinem Kreuzverhör unterzogen werden.<sup>218</sup> In Griechenland und Portugal dürfen Minderjährige (unter 18 bzw. 16 Jahren) keine Aussage unter Eid ablegen.

Im lettischen Recht sind spezielle Regelungen für die Anhörung minderjähriger Opfer vorgesehen. Beispielsweise darf ein Minderjähriger ohne sein Einverständnis in einem Zeitraum von 24 Stunden höchstens sechs Stunden lang, einschließlich einer Unterbrechung, vernommen werden. Einem Minderjährigen unter 14 Jahren darf nicht mitgeteilt werden, dass eine Verweigerung der Zeugenaussage und eine bewusste Falschaussage strafbar sind. Darüber hinaus darf ein Minderjähriger kein Protokoll unterzeichnen, wenn seine Vernehmung unter Vermittlung eines Psychologen erfolgt.<sup>219</sup>

In Ungarn müssen sich die im Opferschutz tätigen Polizeibeamten seit 2005 Eignungs-/Kompetenztests unterziehen, da diese Tätigkeit Einfühlungsvermögen, erhebliche Hilfsbereitschaft und andere Charakterzüge voraussetzt.

Im schwedischen Bericht wird lediglich auf sehr allgemeine Rechtsvorschriften und Maßnahmen zum Wohle des Kindes verwiesen. Der maltesische Bericht beinhaltet keine Informationen über kindgerechte Verfahren.

---

<sup>216</sup> *Kinderhandel in Österreich: Bericht der Arbeitsgruppe Kinderhandel im Rahmen der Task Force Menschenhandel – „Prävention von Kinderhandel und Schutz der Opfer von Kinderhandel“* (2008), S. 8.

<sup>217</sup> Task Force Menschenhandel (2008), *Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels*, S. 13-14. Nationaler Aktionsplan gegen den Menschenhandel, Punkt 3.5: „Überprüfen des existierenden Schutzprogrammes für Zeugen und Zeuginnen des BMI unter besonderer Berücksichtigung der Menschenhandelsproblematik sowie Überprüfen der Durchführung besonderer Maßnahmen für Betroffene des Kinderhandels.“

<sup>218</sup> Im Vereinigten Königreich ist ein Kreuzverhör von Zeugen durch den Angeklagten unter bestimmten Umständen verboten, z. B. (in Schottland) wenn ein Zeuge unter 12 Jahren aussagen soll und es sich bei der betreffenden Straftat um Mord, eine Sexual- oder Gewaltstraftat, eine Gewaltstraftat gegen Kinder oder Entführung handelt. Vereinigtes Königreich, *Criminal Procedure (Scotland) Act 2005* [Strafprozessordnung (Schottland) 2005], Artikel 288E. Dies gilt auch für die Vernehmung des Zeugen durch den Angeklagten im Rahmen der Voruntersuchung; vgl. Artikel 291 Absatz 6 und Absatz 7.

<sup>219</sup> Lettland, *Kriminālprocesa likums* [Strafprozessordnung] (21.4.2005), Artikel 153, verfügbar unter <http://www.likumi.lv/doc.php?id=107820>.

### 4.3.3. Zugang der Opfer des Kinderhandels zur Rechtsprechung: die Rolle der gesetzlichen Vormünder

#### 4.3.3.1. Bestellung eines gesetzlichen Vormunds in Gerichtsverfahren

In Belgien können die Opfer von Straftaten sogar an den Erörterungen vor der Haftentlassung des Straftäters teilnehmen und die Festlegung bestimmter Bedingungen im Hinblick auf das Opfer beantragen (z. B. das Verbot, Kontakt zum Opfer aufzunehmen oder in einer bestimmten Gegend zu wohnen).<sup>220</sup> In den Niederlanden müssen die Opfer des Menschenhandels über ihr Recht aufgeklärt werden, ein Gespräch mit dem Staatsanwalt zu führen, vor Gericht zu sprechen<sup>221</sup> und eine schriftliche Aussage vorzulegen.<sup>222</sup>

Insgesamt vermitteln die nationalen Berichte den Eindruck, dass der Begriff des „gesetzlichen Vormunds“ nicht in allen EU-Mitgliedstaaten einheitlich definiert ist. In den Niederlanden beispielsweise ist ein gesetzlicher Vormund ein Mitarbeiter einer speziellen Organisation, die die Vormundschaft für unbegleitete minderjährige Asylbewerber und Flüchtlinge übernimmt und für die Schutzaufsicht über Kinder aus Flüchtlingsfamilien zuständig ist. In Portugal und Griechenland ist der gesetzliche Vormund grundsätzlich ein Verwandter und im äußersten Falle ein Mitarbeiter der Sozialdienste (Griechenland) oder ein Staatsanwalt (Portugal). In der Tschechischen Republik handelt es sich dem Bericht zufolge bei den gesetzlichen Vormündern nicht zwangsläufig um Rechtsanwälte, während in Irland jedermann zum Vormund bestimmt werden kann und in Luxemburg auch NRO Vormundschaften übernehmen. In Bulgarien wird kein gesetzlicher Vormund bestimmt, jedoch werden Kinder in Verwaltungsverfahren grundsätzlich von ihren Eltern oder, sofern dies nicht möglich ist, von einem Sozialarbeiter vertreten, während vor Gericht ein Rechtsanwalt die Vertretung übernimmt.

Zwischen den Mitgliedstaaten bestehen nicht nur Unterschiede hinsichtlich der Person des gesetzlichen Vormunds und seiner Aufgaben, sondern auch bezüglich der für seine Bestellung zuständigen Stelle. Vormünder werden beispielsweise bestellt durch Gerichte, in manchen Fällen nachdem sie von einer Jugendfürsorgebehörde oder einer anderen spezialisierten Einrichtung ausgewählt wurden (Tschechische Republik,

---

<sup>220</sup> Gemäß Artikel 2 Nr. 6 Buchstabe b des Gesetzes vom 17.5.2006 über die externe Rechtsstellung der zu einer Freiheitsstrafe verurteilten Personen, das unter anderem die vorzeitige Haftentlassung und die Ausgangserlaubnis regelt, sind Opfer, die zur Tatzeit minderjährig waren und für die der gesetzliche Vertreter nicht als Zivilpartei aufgetreten ist, darüber hinaus berechtigt, bei Verhandlungen des *strafuitvoeringsrechtbank / tribunal d'application des peines* [Strafvollstreckungsgericht] angehört zu werden.

<sup>221</sup> Artikel 302 Strafprozessordnung.

<sup>222</sup> *Aanwijzing mensenhandel* [Anweisung Menschenhandel], Anhang 2 Punkt 7.



Deutschland, Estland, Griechenland, Italien, Finnland), durch die lokale Jugendwohlfahrtsbehörde (Österreich), das Vormundschaftsamt des Justizministeriums (Belgien), das nationale Rote Kreuz (Dänemark), die Organisation, die landesweit die Vormundschaft für unbegleitete minderjährige Asylbewerber und Flüchtlinge übernimmt und für die Schutzaufsicht über Kinder aus Flüchtlingsfamilien zuständig ist (Niederlande), oder durch die nationale Einwanderungsbehörde (Rumänien).

In mehreren Mitgliedstaaten (z. B. in Dänemark, Frankreich, Lettland, Litauen, den Niederlanden, Slowenien und Schweden) kann die gesetzliche Vertretung in Gerichtsverfahren unabhängig von der (gesetzlichen) Vormundschaft (oder ähnlichen Rechtsinstituten) geregelt sein.

Hinsichtlich der Bestellung eines gesetzlichen Vormunds ist zwischen (unbegleiteten) ausländischen Opfern des Kinderhandels und einheimischen Kindern, die Opfer von Straftaten geworden sind, zu unterscheiden. Bei einheimischen Kindern kommen in den meisten Mitgliedstaaten (z. B. Ungarn und Litauen) allgemeine Maßnahmen für den Schutz des Kindes zur Anwendung. Beispielsweise wird nach spanischem Recht für jedes „gefährdete“ Kind ein gesetzlicher Vormund bestellt, während in Zypern das Amt für soziale Fürsorge grundsätzlich verpflichtet ist, sich schutzbedürftiger Kinder anzunehmen.

In zahlreichen Mitgliedstaaten (Belgien, Tschechische Republik, Dänemark<sup>223</sup>, Deutschland, Estland, Griechenland, Italien, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Niederlande, Österreich, Polen, Rumänien und Schweden) wird für alle unbegleiteten minderjährigen Ausländer, die in das Land einreisen oder in dessen Hoheitsgebiet angetroffen werden, ein gesetzlicher Vormund bestellt. Diese Regelung kann jedoch gewissen Einschränkungen unterliegen. In Estland und Ungarn wird beispielsweise nur dann ein Vormund bestellt, wenn dem Kind internationaler Schutz gewährt wird bzw. das Kind einen Antrag auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft stellt, während das luxemburgische Asylgesetz ausdrücklich die Bestellung eines Vormunds für unbegleitete Kinder vorsieht, wobei es jedoch nach Maßgabe des Jugendschutzgesetzes im Ermessen eines Richters liegt, einen Vormund zu bestellen, wenn er es für angemessen erachtet.<sup>224</sup> Nach finnischem Recht wird für unbegleitete Minderjährige, die in das Land einreisen oder in seinem Hoheitsgebiet angetroffen werden, ein gesetzlicher Vormund bestellt. Dies gilt auch für Opfer des Kinderhandels.

Dem lettischen Bericht zufolge enthalten die Rechtsvorschriften Lettlands keine Bestimmungen zur gesetzlichen Vormundschaft, da bisher „noch kein unbegleitetes Kind als Opfer des Kinderhandels identifiziert wurde.“ Die portugiesischen Rechtsvorschriften sehen nur eine gesetzliche Vormundschaft durch die Familie des Kindes oder – wenn keine Familienangehörigen bekannt sind – den Staatsanwalt vor. Nach derzeitiger Auffassung der Regierung des Vereinigten Königreichs ist es weder notwendig, eine

---

<sup>223</sup> Im dänischen Bericht ist die Rede von einem „persönlichen Vertreter“ statt von einem gesetzlichen Vormund.

<sup>224</sup> Der Abgeordnetenkammer liegt der Gesetzentwurf Nr. 5874 vor, in dem die Bestellung eines Vormunds für unbegleitete Minderjährige, die Opfer des Kinderhandels sind, vorgesehen ist.

formelle Regelung für die automatische Bestellung eines Vormunds für als Opfer des Kinderhandels identifizierte Kinder zu schaffen, noch ist generell die Schaffung einer solchen Regelung erforderlich, unabhängig davon, ob ein unbegleitetes Kind als Opfer des Kinderhandels identifiziert wurde, da alle unbegleiteten Kinder, die im Vereinigten Königreich Asyl beantragen, in die Zuständigkeit von Kinderschutzbehörden sowie der *Local Safeguarding Children Boards* (LSCB) [Lokale Kinderschutzgremien] oder der *Child Protection Committees* [Kinderschutzsausschüsse] (CPC) fallen.

In Frankreich „muss der Staatsanwalt für jeden unbegleiteten Minderjährigen, der einen Antrag auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft stellt, einen Ad-hoc-Vertreter bestellen. Dieser Ad-hoc-Vertreter ist kein Vormund. Er hat lediglich die Aufgabe, den Schutz des Minderjährigen in der Warteeinrichtung zu gewährleisten.“

In Irland gibt es keine Rahmenbestimmungen für die Bestellung eines *guardian ad litem* (GAL).<sup>225</sup> In der Praxis fungieren jedoch der Vertreter des Gesundheitsdienstes und der Vertreter des Rechtsdienstes für Flüchtlinge als eine Art GAL für die Opfer des Kinderhandels, die Asyl beantragen. Darüber hinaus bietet eine NRO GAL-Dienste an.<sup>226</sup> Diese GAL-Dienste sind nicht mit einem Kinderanwalt gleichzusetzen und insofern nicht als Aufwertung der professionellen Dienstleistungen zu begreifen, die das minderjährige Opfer jederzeit in Anspruch nehmen kann.

Im slowenischen Bericht wird hierzu Folgendes festgestellt: „Ein ausländischer Minderjähriger, d. h. eine Person unter 18 Jahren, der illegal in die Republik Slowenien eingereist ist und nicht von seinen Eltern oder einem anderen gesetzlichen Vertreter begleitet wird, oder der sich illegal in der Republik Slowenien aufhält, ist unverzüglich in sein Herkunftsland rückzuführen oder Vertretern des Landes zu übergeben, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt. Ist dies nicht möglich,<sup>227</sup> informiert die Polizei das *Center za socialno delo* [Amt für soziale Sicherheit], das umgehend einen speziellen Betreuer für den Minderjährigen bestimmt.“

In mehreren Berichten wird darauf hingewiesen, dass bei der Bestellung eines gesetzlichen Vormunds Rechtsvorschriften und Praxis auseinander klaffen.

---

<sup>225</sup> Das Gericht kann ausschließlich in öffentlichen Verfahren nach Artikel 26 des irischen Kinderfürsorgegesetzes 1991 oder Artikel 11 des Kindergesetzes 1997 sowie nach dem Kindergesetz 2001 im Hinblick auf bestimmte Betreuungsverfügungen einen GAL bestellen.

<sup>226</sup> Für die NRO *Barnardos* sind sowohl angestellte Mitarbeiter als auch selbständige Fachleute tätig. Conroy, P., *Trafficking in Unaccompanied Minors in Ireland* [Menschenhandel mit unbegleiteten Minderjährigen in Irland] (Internationale Organisation für Migration, April 2003), S. 40.

<sup>227</sup> Slowenien, Ausländergesetz 107/06 (17.10.2006), Artikel 60 Absatz 2. Eine Rückführung eines ausländischen Minderjährigen im Sinne von Absatz 1 dieses Artikels in sein Herkunftsland oder ein Drittland, das bereit ist, ihn aufzunehmen, darf jedoch erst stattfinden, wenn eine angemessene Aufnahme gewährleistet ist. Keinesfalls dürfen unbegleitete Minderjährige unter Verstoß gegen die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, angenommen mit ihren Protokollen 3, 5 und 8 und ergänzt durch Protokoll Nr. 2 sowie ihre Protokolle 1, 4, 6, 7, 9, 10 und 11 (Ur. I. RS-MP, 7/94), die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Ur. I. RS-MP, 1/94) oder das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Ur. I. RS-MP, 9/92) rückgeführt werden.

Beispielsweise betonen die Verfasser des tschechischen Berichts, dass in der Praxis nicht immer ein Vormund für unbegleitete ausländische Minderjährige bestellt wird. Im österreichischen Bericht wird klargestellt, dass „tatsächlich die Opfer des Kinderhandels häufig nicht identifiziert werden und keine koordinierte Betreuung stattfindet.“ In Griechenland „können unbegleitete minderjährige Drittstaatsangehörige in bestimmten Fällen nicht den Schutz und die Unterstützung eines gesetzlichen Vormunds in Anspruch nehmen, vor allem weil die für die Unterbringung unbegleiteter Kinder zuständigen Kinderfürsorgeeinrichtungen nicht bereit sind, die Verpflichtungen zu übernehmen, die ein gesetzlicher Vormund gegenüber dem Kind hat“.<sup>228</sup> In letzter Zeit wurden jedoch positive Schritte unternommen, um die wirksame Umsetzung des nationalen Rechtsrahmens für die Bestellung gesetzlicher Vormünder zu verbessern. Im irischen Bericht heißt es: „In der Praxis wird für von ihren Eltern getrennte Kinder nur in den seltensten Fällen ein GAL benannt. Auf diese Tatsache wurde bereits von zahlreichen NRO sowie vom Sonderberichterstatter für den Kinderschutz hingewiesen. In der Tat gab es in jüngster Vergangenheit nur einen einzigen Fall, in dem ein GAL bestellt wurde.“<sup>229</sup>

#### 4.3.3.2. Altersgrenze für die Bestellung eines gesetzlichen Vormunds

Frankreich hat als einziger Mitgliedstaat für den Anspruch auf einen gesetzlichen Vormund eine Altersgrenze von 21 Jahren festgelegt. Bei weitem die meisten Mitgliedstaaten (Bulgarien, Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Griechenland, Spanien, Irland, Italien, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden, Slowakei und Vereinigtes Königreich) haben diese Grenze auf 18 Jahre festgelegt, wobei in Luxemburg in Ausnahmefällen auch für eine Person bis zu 21 Jahren ein gesetzlicher Vormund bestellt werden kann.

Nach zyprischem Recht liegt die Altersgrenze bei 16 Jahren und kann in Ausnahmefällen auf 18 Jahre angehoben werden. In Deutschland gilt ebenfalls eine Grenze von 16 Jahren, wobei mit dem neuen Gesetz, das noch nicht in vollem Umfang umgesetzt wurde, diese Altersgrenze für unbegleitete Minderjährige auf 18 Jahre angehoben wird. In Österreich sind Minderjährige zwischen 14 und 18 Jahren, deren Interessen von ihrem gesetzlichen Vertreter nicht wahrgenommen werden können, berechtigt, Asylanträge zu stellen und die Einleitung des entsprechenden Verfahrens zu beantragen.<sup>230</sup> In Verfahren nach dem Fremdenpolizeigesetz sind Minderjährige bereits

---

<sup>228</sup> Vgl. die Studie über den Status unbegleiteter Minderjähriger, die in Griechenland Asyl beantragen, verfügbar unter [http://hosting01.vivodinet.gr/unhcr/UAM\\_english.pdf](http://hosting01.vivodinet.gr/unhcr/UAM_english.pdf) (20.6.2008).

<sup>229</sup> Conroy, P., *Trafficking in Unaccompanied Minors in Ireland* [Menschenhandel mit unbegleiteten Minderjährigen in Irland] (Internationale Organisation für Migration, April 2003), S. 5. Sieben afghanische Minderjährige waren an einem Hungerstreik in einer Dubliner Kathedrale beteiligt. Freda McKittrick, *Barnardos*, beim *One Day Seminar on Guardianship and Migrant Children* [Tagesseminar über Vormundschaft und Migrantenkinder], 28. November 2007. Verfügbar unter [http://www.ucc.ie/en/ccjhr/events/bodytext\\_44512\\_en.html](http://www.ucc.ie/en/ccjhr/events/bodytext_44512_en.html) (25.6.2008).

<sup>230</sup> § 16 Absatz 3 Asylgesetz, Österreich, BGBl 100/2005 (16.8.2005).

im Alter von 16 Jahren handlungsfähig, selbst wenn diese Verfahrenshandlungen zu ihrem Nachteil sind.

Die Berichte über Belgien, Portugal und Slowenien beinhalten keine spezifischen Angaben zur Altersgrenze für die Bestellung eines gesetzlichen Vormunds.

#### 4.3.3.3. Schulung gesetzlicher Vormünder

In Belgien und Finnland sind für gesetzliche Vormünder spezielle Schulungen über die Vertretung von Opfern des Kinderhandels verfügbar. In mehreren anderen Mitgliedstaaten (Italien, Litauen, Luxemburg, Niederlande und Polen) werden für gesetzliche Vormünder spezielle Schulungen über die Vertretung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger insgesamt (und nicht nur von Opfern des Kinderhandels) angeboten. Eine weitere Gruppe bilden die Mitgliedstaaten (Tschechische Republik, Dänemark, Estland und Österreich), in denen keine speziellen Schulungen angeboten werden, gesetzliche Vormünder jedoch dieselben Schulungen erhalten wie andere im Bereich des Menschenhandels tätige Fachkräfte (vgl. Abschnitt 4.7.6.) In Ungarn und Lettland gibt es keine speziellen Schulungen für gesetzliche Vormünder. Für das Vereinigte Königreich stellt sich diese Frage nicht, da in diesem Land für die Opfer des Kinderhandels regelmäßig kein gesetzlicher Vormund bestellt wird.

In Deutschland wurde Kritik am Ausbildungsniveau gesetzlicher Vormünder geübt. Den Verfassern des litauischen Berichts zufolge besteht das Hauptproblem nicht in einem Mangel an Schulungsprogrammen, sondern in dem herrschenden Personalmangel, der stetigen Mitarbeiterfluktuation und dem Mangel an Freiwilligen, die als Vormund oder Betreuer tätig sein möchten.

Die Verfasser mehrerer Berichte (Spanien, Frankreich, Irland, Zypern, Malta, Rumänien, Slowenien, Schweden) haben keine Informationen über spezielle Schulungen für gesetzliche Vormünder ermittelt.

#### 4.3.3.4. Vorbereitungszeit für gesetzliche Vormünder

In fast allen Mitgliedstaaten (Belgien, Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Zypern, Lettland, Luxemburg, Ungarn, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Rumänien, Slowenien, Slowakei, Schweden und Vereinigtes Königreich) ist die Vorbereitungszeit für einen gesetzlichen Vormund nicht geregelt bzw. haben die Verfasser der nationalen Berichte keine Belege für derartige Regelungen gefunden. Die Verfasser des finnischen und des irischen Berichts haben von den nationalen Behörden keine präzisen Angaben erhalten, jedoch wurde ihnen versichert, dass gesetzlichen Vormündern eine angemessene Vorbereitungszeit – einschließlich des persönlichen Kontakts zum Kind – zur Verfügung gestellt werde.

In Litauen beträgt die Vorbereitungszeit drei Monate. In Bulgarien stehen dem gesetzlichen Vormund 14 Tage für die Vorbereitung eines Falles zur Verfügung, jedoch ist es nach Einschätzung der Verfasser des nationalen Berichts „sehr wahrscheinlich, dass zwei Wochen nicht ausreichen, um den Fall eines Opfers des Kinderhandels vorzubereiten“. Die Verfasser des deutschen Berichts weisen ebenfalls darauf hin, dass „allein die Zahl der Fälle die als gesetzliche Vormünder tätigen Menschen zusätzlich unter Druck setzt. Angesichts dessen haben gesetzliche Vormünder offenbar häufig nicht genügend Zeit, um ihre Fälle vorzubereiten. Ein intensiver persönlicher Kontakt zum Kind ist oft unmöglich“.

#### 4.3.4. Zugang zu anderen Formen des Rechtsbeistands

In den meisten einzelstaatlichen Rechtsordnungen muss ein Kind vor Gericht von seinen Eltern oder einem anderen gesetzlichen Vertreter, wie beispielsweise einem gesetzlichen Vormund (siehe oben), vertreten werden. Nur in Ausnahmefällen darf sich ein Kind, das ein bestimmtes Alter erreicht hat, in Gerichtsverfahren selbst vertreten. In diesem Zusammenhang ist unbedingt zu berücksichtigen, dass in vielen Mitgliedstaaten die Opfer von Straftaten (bzw. ihre gesetzlichen Vertreter) das Recht haben, während der Gerichtsverhandlung anwesend zu sein, dem Angeklagten sowie den Zeugen und Sachverständigen Fragen zu stellen, Akteneinsicht zu nehmen und Beweise vorzulegen. Darüber hinaus sind in den meisten Mitgliedstaaten die Gerichte verpflichtet, das Opfer über die Durchführung, die mögliche Einstellung und die Wiederaufnahme von Strafverfahren zu unterrichten.

Es ist nicht überraschend, dass hinsichtlich der nationalen Rechtsvorschriften über den Zugang zu Rechtsbeistand erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. In Frankreich beispielsweise wird die Gewährung von Rechtsbeistand für ausländische Minderjährige nicht an die Bedingung eines Wohnsitzes geknüpft. In Italien ist – zumindest theoretisch – für jedermann, der in einem Strafverfahren Schadensersatzansprüche geltend machen möchte, kostenloser Rechtsbeistand verfügbar, während in den Niederlanden Rechtsbeistand nur Personen gewährt wird, die sich legal im Land aufhalten.

In den meisten EU-Mitgliedstaaten ist eine Form der Rechtshilfe vorgesehen. In Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Spanien, Frankreich, Litauen, Ungarn, den Niederlanden, Österreich, Polen, Rumänien, Slowenien, der Slowakei, Finnland, Schweden und im Vereinigten Königreich ist dies in Gesetzen und in Italien in einem Präsidialerlass verankert. Das zyprische Recht enthält lediglich sehr allgemeine Bestimmungen über die Rechtshilfe.

In der Tschechischen Republik ist zwar in den Rechtsvorschriften kein Anspruch der Opfer auf Rechtshilfe verankert, in der Praxis erhalten die Opfer jedoch häufig Rechtshilfe durch NRO und andere Organisationen. In Luxemburg gibt es keine spezifischen Rechtsvorschriften, die einen Rechtsbeistand für Minderjährige gewährleisten, obwohl offenbar informell ein solcher Beistand gewährt wird.

Gegenwärtig ist allerdings ein Gesetzentwurf über Rechtsbeistand für Minderjährige anhängig.

Der österreichische Bericht zeigt, dass „aufgrund der ungleichen Bereitstellung von Ressourcen und des Mangels an spezialisierten Hilfsorganisationen für die Opfer des Kinderhandels kaum gewährleistet werden kann, dass der Anspruch auf psychosoziale und rechtliche Unterstützung in der Praxis tatsächlich wahrgenommen werden kann.“ Im deutschen Bericht wird darauf hingewiesen, dass es zwar Rechtsvorschriften gibt, die den Zugang zu Rechtsbeistand garantieren, sich jedoch nur selten Opfer des Menschenhandels erfolgreich auf diese Vorschriften berufen.

Im bulgarischen Bericht wird hierzu Folgendes festgestellt: „Im Hinblick auf die Rechtshilfe in Strafverfahren gaben die Mitarbeiter der Krisenzentren an, nicht in derartige Angelegenheiten involviert zu sein und nicht zu wissen, ob ein Kind Rechtshilfe erhält oder nicht; vielmehr seien in der Regel die Sozialarbeiter der Kinderschutzzämter in solche Verfahren einbezogen.“

#### 4.3.4.1. Statistiken über den Zugang zu Rechtsbeistand

Auf der Grundlage der nationalen Berichte ist der Schluss zu ziehen, dass Finnland der einzige EU-Mitgliedstaat ist, in dem die Behörden die Zahl der Opfer des Kinderhandels erfassen, die Rechtsbeistand erhalten.<sup>231</sup>

In anderen Staaten sind nur sehr allgemeine Daten verfügbar, die nicht nach Altersgruppen aufgeschlüsselt sind (Deutschland, Griechenland, Litauen<sup>232</sup>, Österreich und Rumänien). In wiederum anderen Staaten werden überhaupt keine Aufzeichnungen über solche Daten geführt (Tschechische Republik, Estland, Zypern, Luxemburg, Niederlande, Slowakei<sup>233</sup> und Schweden). Was die übrigen Mitgliedstaaten betrifft, so enthalten deren nationalen Berichte keinerlei Angaben zu dieser Frage.

---

<sup>231</sup> Die Zahl der Kinder, die derartige Leistungen erhalten, entspricht der Zahl der im finnischen Opferhilfesystem erfassten Kinder. Für die Jahre 2000 bis 2004 sind keine statistischen Daten verfügbar. In den Jahren 2005 bis 2008 wurden 4, 7, 5 bzw. 6 Kinder erfasst.

<sup>232</sup> Unter Verweis auf den Bericht des Innenministeriums über die im Jahr 2007 durchgeführten Maßnahmen des Programms zur Verhütung und Kontrolle des Menschenhandels für den Zeitraum 2005 bis 2008 werden hierzu im litauischen Bericht die folgenden Feststellungen getroffen: „Die Berichte über die Durchführung der Maßnahmen des Programms zur Verhütung und Kontrolle des Menschenhandels beinhalten einige Daten. Beispielsweise stellten im Jahr 2007 NRO für 80 Personen Unterkünfte bereit, von denen 47 Personen auch Rechtshilfe erhielten; von den 358 Personen, die Leistungen von NRO erhielten (ohne Unterkunft), wurde 36 Personen Rechtshilfe gewährt. Die exakte Zahl der Minderjährigen ist nicht angegeben, jedoch wird festgestellt, dass 14,8 % dieser Personen minderjährige Mädchen waren.“ Weiter heißt es: „Es handelt sich dabei nicht um eine staatlich garantierte Rechtshilfe, sondern um Rechtsberatungen, die von NRO im Rahmen ihrer Leistungen für Personen erbracht werden, die sich prostituieren oder Opfer des Menschenhandels sind oder sein könnten.“

<sup>233</sup> Im slowakischen Bericht wird unterstrichen, dass selbst wenn es solche Daten gäbe, diese so sensibel wären, dass sich die Behörden weigern würden, sie offenzulegen.

### 4.3.5. Zugang zu Entschädigung

In den EU-Mitgliedstaaten stehen den Opfern des Kinderhandels unterschiedliche Optionen offen, um Anspruch auf Entschädigung zu erheben. In den meisten Mitgliedstaaten (Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Spanien, Italien, Zypern, Lettland<sup>234</sup>, Litauen, Luxemburg, Malta<sup>235</sup>, Niederlande, Österreich<sup>236</sup>, Polen, Rumänien<sup>237</sup> und Schweden) haben die Opfer das Recht, ihren Anspruch auf Entschädigung für den erlittenen Schaden im Wege einer Zivilklage als geschädigte Partei im Strafverfahren geltend zu machen. Die Entschädigung wird entweder von den verurteilten Tätern oder aber vom Staat geleistet. Handelt es sich bei der geschädigten Partei um ein Kind, so sind die Strafgerichte nach rumänischem Recht verpflichtet, von Amts wegen über eine Entschädigung zu entscheiden.<sup>238</sup>

In den Niederlanden und im Vereinigten Königreich kann das Gericht ferner eine Entschädigungsleistung anordnen. Nach niederländischem Recht kann das Opfer eine solche Sanktion beantragen, sie kann jedoch auch von Amts wegen verhängt werden.<sup>239</sup> Selbst wenn das Opfer nicht als geschädigte Partei am Strafverfahren beteiligt war, kann das Gericht bei der Verhängung einer Bewährungsstrafe als besondere Bedingung festlegen, dass der Täter eine bestimmte Summe an das Opfer, den *Schadefonds*

---

<sup>234</sup> Der nationale Bericht ist in diesem Punkt nicht ganz eindeutig und stellt unter Verweis auf Lettland, *Kriminālprocesa likums* [Strafprozessordnung] (21.4.2005), Artikel 22, verfügbar unter <http://www.likumi.lv/doc.php?id=107820>, fest: „Die Strafprozessordnung garantiert ferner, dass eine durch eine Straftat geschädigte Person unter Berücksichtigung der ihr entstandenen sittlichen Schäden, physischen Verletzungen und finanziellen Einbußen in Verfahren die Möglichkeit haben muss, Ausgleich für den materiellen und immateriellen Schaden zu verlangen und zu erhalten.“

<sup>235</sup> Der nationale Bericht ist in diesem Punkt nicht ganz eindeutig: „Die Vorschriften über die Entschädigung der Opfer von Straftaten sehen vor, dass das Opfer einer Straftat einen Antrag auf Entschädigung stellen kann. Eine Person, die Ansprüche auf Entschädigung wegen Verletzungen infolge krimineller Aktivitäten geltend macht, muss jedoch diese Verletzungen am 1. Januar 2006 oder später erlitten haben und Staatsangehöriger Maltas oder eines Mitgliedstaats sein. Darüber hinaus ist der Betrag der möglichen Entschädigung auf 23 293,73 EUR begrenzt. Ungeachtet dessen können neben dem Strafverfahren auch im Wege eines Zivilverfahrens Entschädigungsansprüche gegen den Täter geltend gemacht werden.“ Legal Notice 190 aus dem Jahr 2007, verfügbar unter: <http://www.doi.gov.mt/EN/legalnotices/2007/default1.asp>.

<sup>236</sup> Artikel 67 Strafprozessordnung.

<sup>237</sup> Der nationale Bericht ist in diesem Punkt nicht ganz eindeutig: „Die Opfer des Menschenhandels können Ansprüche auf zivilrechtliche Entschädigungszahlungen durch den Täter und eine finanzielle Entschädigung durch den Staat erheben, ungeachtet dessen, ob die Straftat in Rumänien oder im Hoheitsgebiet eines anderen Staates verübt wurde.“ Unter Verweis auf Rumänien, *Lege privind unele măsuri pentru asigurarea protecției victimelor infracțiunilor* [Gesetz 211/2004 über bestimmte Maßnahmen zur Gewährleistung des Schutzes der Opfer von Straftaten] (26.10.2007), Artikel 34 Absatz 1 bis Artikel 34 Absatz 26. Mit diesem Absatz wurde die Richtlinie 2004/80/EG des Rates vom 29. April 2004 zur Entschädigung der Opfer von Straftaten in rumänisches Recht umgesetzt.

<sup>238</sup> Rumänien, *Codul de procedură penală* [Strafprozessordnung] (28.3.2008), Artikel 17 Absatz 3.

<sup>239</sup> Der wichtigste Unterschied zwischen diesem Fall und einer Klage durch eine geschädigte Partei liegt darin, dass die Eintreibung der Forderung nicht mehr in Händen des Opfers liegt, sondern beim *Centraal Justitieel Incasso Bureau* [Zentrales Justizinkassobüro].

*Geweldsmisdrijven* [Entschädigungsfonds für die Opfer von Gewalttaten] oder eine andere Einrichtung für den Schutz der Interessen der Opfer von Straftaten zu entrichten hat. Eine solche Bedingung ist in erster Linie dann angezeigt, wenn es kein nachweisliches Opfer gibt oder das Opfer keine Entschädigung wünscht.<sup>240</sup>

In manchen Staaten können darüber hinaus die Opfer des Kinderhandels einen Antrag an einen staatlichen Entschädigungsfonds für die Opfer von Straftaten stellen (Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Zypern, Luxemburg, Niederlande, Österreich<sup>241</sup>, Portugal, Slowenien, Slowakei, Schweden und Vereinigtes Königreich). Diese Option steht den Opfern entweder zusätzlich oder subsidiär zu der Möglichkeit offen, als geschädigte Partei eine Zivilklage im Strafverfahren einzureichen. In einigen Mitgliedstaaten ist jedoch der Antrag an einen staatlichen Entschädigungsfonds offenbar die einzige Möglichkeit für die Opfer des Kinderhandels.

Die Möglichkeit, einen Antrag bei einem solchen Entschädigungsfonds zu stellen, kann an bestimmte Bedingungen geknüpft sein. Beispielsweise steht sie unter Umständen nur einheimischen Staatsangehörigen und EU-Bürgern offen (z. B. Malta) oder ist an die Bedingung geknüpft, dass die betreffende Straftat im Hoheitsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaats verübt wurde (z. B. Polen<sup>242</sup>). Weitere mögliche Voraussetzungen sind die rechtskräftige Verurteilung der Täter in einem Strafverfahren (z. B. Slowakei)<sup>243</sup> oder die Kooperation des Antragstellers mit den Strafverfolgungsbehörden (z. B. Vereinigtes Königreich).

Die Verfasser des Berichts über das Vereinigte Königreich stellen fest, dass „diese Regelung ganz offensichtlich eine begrenzte Wirkung hat und nicht dafür sorgt, dass ein Opfer des Kinderhandels eine Entschädigung für diesen Kinderhandel erhält; allerdings kann eine Entschädigung für die Schäden gewährt werden, die dieses Opfer des Kinderhandels in den Händen der Täter im Vereinigten Königreich erleidet“. Die Verfasser des deutschen Berichts verweisen darauf, dass die Möglichkeiten des Opferentschädigungsgesetzes nur in geringem Maße genutzt werden, da die

---

<sup>240</sup> Artikel 257a Strafprozessordnung.

<sup>241</sup> Die österreichische Task Force wird die praktische Anwendbarkeit der Regelungen des Verbrechensopfergesetzes über die Entschädigungen für Opfer des Menschenhandels überprüfen. Dieses Gesetz sieht staatliche Hilfeleistungen für Opfer vor, die durch ein mit Vorsatz begangenes Verbrechen eine Körperverletzung erlitten haben. Derzeit sind Drittstaatsangehörige in diesem Zusammenhang nur anspruchsberechtigt, sofern sie sich zum Tatzeitpunkt rechtmäßig in Österreich aufgehalten haben. Österreich, BGBl 288/1972, zuletzt geändert durch BGBl I 2/2008 (4.1.2008); Nationaler Aktionsplan für den Menschenhandel 2007, Punkt 4.1, und Task Force Menschenhandel (2008), *Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels*, S. 17.

<sup>242</sup> In Polen wird nur dann eine Entschädigung gewährt, wenn die Straftat im Hoheitsgebiet der Republik Polen verübt wurde und ein Bürger Polens oder eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union geschädigt wurde. Artikel 4 des *Ustawa o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw umyślnych* [Gesetz über staatliche Entschädigungen für die Opfer bestimmter vorsätzlich begangener Straftaten] (Amtsblatt 2005 Nr. 169, Punkt 1415, in geänderter Fassung).

<sup>243</sup> In Schweden ist das Gegenteil der Fall: Bei der Beurteilung des Entschädigungsanspruchs sind die Mitarbeiter der Behörde für die Entschädigung und Unterstützung der Opfer von Straftaten nicht an eine gerichtliche Entscheidung über Schadenersatz gebunden.



einschlägigen beteiligten Akteure offenbar mit den Einzelheiten dieses Gesetzes kaum vertraut sind.

In Litauen, Malta, den Niederlanden, der Slowakei<sup>244</sup> und dem Vereinigten Königreich gibt es eine zusätzliche Option für ein gesondertes Zivilverfahren.

Die Berichte über Frankreich und Ungarn beinhalten keine eindeutigen Angaben zum Thema Entschädigungen. Im französischen Bericht heißt es hierzu: „Es gibt keine spezifischen Rechtsvorschriften, die den Opfern des Kinderhandels den Zugang zur Rechtsprechung, einschließlich des Rechts auf Entschädigung, garantieren. Nach den allgemeinen Rechtsvorschriften kann ein gesetzlicher Vormund Klage einreichen und Entschädigung verlangen, wenn ein Kind Opfer des Menschenhandels wurde.“ Dem ungarischen Bericht zufolge „wird der Zugang zu gesetzlichen Leistungen (finanzielle Unterstützung oder Entschädigung) gemäß dem Erlass Nr. 17 des Ministeriums für Justiz und Strafverfolgung vom 13.3.2007 in Form von Rechtsberatungen und der Ausarbeitung von Schriftsätzen gewährt“.

In Estland gibt es „keine spezifischen Rechtsvorschriften, die den Opfern des Kinderhandels den Zugang zur Rechtsprechung oder das Recht auf Entschädigung garantieren“. Die italienischen Rechtsvorschriften sehen keinerlei Entschädigung von Opfern des Menschenhandels aus öffentlichen Mitteln vor. Griechenland garantiert lediglich die Bereitstellung von Rechtshilfe und hat die Richtlinie 2004/80/EG des Rates zur Entschädigung der Opfer von Straftaten noch nicht in nationales Recht umgesetzt.<sup>245</sup> Im nationalen Bericht über Irland werden weder der Zugang zur Rechtsprechung noch das Recht auf Entschädigung angesprochen.

#### 4.3.5.1. Statistische Daten über Entschädigungsbeträge

Der niederländische Bericht beinhaltet als einziger statistische Daten über Entschädigungszahlungen an Opfer des Kinderhandels. Das niederländische Justizministerium stellte einen Überblick über die Zahl der Minderjährigen, die im Zeitraum 2000 bis 2007 Entschädigungsleistungen in Fällen von Menschenhandel<sup>246</sup> erhalten haben, und über die Gesamt- und Durchschnittsbeträge der diesen Kindern ausbezahlten Entschädigungen zur Verfügung. Im genannten Zeitraum bewegten sich

---

<sup>244</sup> Im slowakischen Bericht heißt es hierzu: „Eine andere Möglichkeit besteht darin, eine Beleidigungsklage nach dem Zivilgesetzbuch einzureichen und zusätzlich Anspruch auf Schadenersatz als Ausgleich für immaterielle Schäden zu erheben.“ Slowakei, *zákon 40/1964* (26.2.1964), Artikel 13.

<sup>245</sup> Am 18. Juli 2007 verurteilte der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (Rechtssache C-26/07) Griechenland wegen der Nichtumsetzung der Richtlinie 2004/80/EG des Rates zur Entschädigung der Opfer von Straftaten in nationales Recht. Das Urteil ist verfügbar unter [eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62007J0026:DE:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62007J0026:DE:HTML).

<sup>246</sup> Verurteilungen wegen Straftaten nach Artikel 250a (*alt*), Artikel 250b, Artikel 273a und Artikel 273f des niederländischen Strafgesetzbuches.

die durchschnittlichen Entschädigungszahlungen für Opfer des Kinderhandels zwischen 390 EUR im Jahr 2006 und 12 667 EUR im Jahr 2004.<sup>247</sup>

Aus den Berichten über Zypern, Finnland, Irland, Polen, Slowenien und die Slowakei<sup>248</sup> geht hervor, dass in diesen Mitgliedstaaten im Zeitraum 2000 bis 2007 keine Entschädigungszahlungen an Opfer des Kinderhandels geleistet wurden, beispielsweise weil keine entsprechenden Ansprüche geltend gemacht wurden. In Italien sind keine Daten verfügbar, da in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften keine staatliche Entschädigung vorgesehen ist.<sup>249</sup>

In den meisten Mitgliedstaaten liegen keine Daten über die Höhe der im Zeitraum 2000 bis 2007 an die Opfer des Kinderhandels ausgezahlten Entschädigungen vor (Österreich, Bulgarien, Tschechische Republik, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Litauen, Luxemburg, Lettland und Vereinigtes Königreich<sup>250</sup>).

Im deutschen Bericht wird darauf hingewiesen, dass die Opfer des Menschenhandels in der Regel keinen Entschädigungsanspruch geltend machen. „Nur in wenigen Fällen, in denen Strafverfahren durchgeführt werden, wird anschließend eine gesonderte Schadenersatzklage gegen den Staat und/oder den Täter erhoben. Die ausgezahlten Beträge sind in der Regel erheblich geringer als die ursprünglich beantragten Beträge und in den meisten Fällen machen sie nur einen Bruchteil des Gewinns aus, den der Täter durch die Ausbeutung des Opfers erzielt hat.“<sup>251</sup>

Die Berichte über Belgien, Irland, Ungarn, Portugal und Schweden beinhalten keine Angaben zu statistischen Daten über Entschädigungen.

---

<sup>247</sup> Die Zahl der Minderjährigen, denen in Fällen von Menschenhandel Entschädigungsleistungen gewährt wurden, und die diesen Kindern durchschnittlich ausgezahlten Beträge wurden wie folgt angegeben: im Jahr 2000 4 Minderjährige mit einem Durchschnittsbetrag von 3 250 EUR, im Jahr 2001 1 Minderjähriger mit einem Betrag von 2 000 EUR, im Jahr 2002 15 Minderjährige mit einem Durchschnittsbetrag von 1 310 EUR, im Jahr 2003 15 Minderjährige mit einem Durchschnittsbetrag von 572 EUR, im Jahr 2004 6 Minderjährige mit einem Durchschnittsbetrag von 12 667 EUR, im Jahr 2005 5 Minderjährige mit einem Durchschnittsbetrag von 1 540 EUR, im Jahr 2006 6 Minderjährige mit einem Durchschnittsbetrag von 390 EUR und im Jahr 2007 1 Minderjähriger mit einem Betrag von 5 000 EUR.

<sup>248</sup> Im slowakischen Bericht wird hierzu Folgendes festgestellt: „Aus einer Stellungnahme des Justizministeriums geht hervor, dass in keinem einzigen Fall ein Entschädigungsanspruch von Opfern des Menschenhandels geltend gemacht wurde. Inoffiziellen Angaben zufolge wurde jedoch mindestens ein Antrag von einem Opfer des Menschenhandels eingereicht. Diese Information wurde nicht überprüft.“ Der Bericht verweist hierzu auf eine Antwort des Justizministeriums vom 2. Juli 2008 auf ein Informationersuchen.

<sup>249</sup> Im nationalen Bericht wird nicht auf die Möglichkeit eingegangen, im Wege der Beteiligung an einem Strafverfahren Entschädigung zu erlangen.

<sup>250</sup> Im Bericht über das Vereinigte Königreich wird jedoch eine Zahlung in Höhe von 62 000 GBP erwähnt, die kürzlich von der *Criminal Injuries Compensation Authority* [Behörde für die Entschädigung der Opfer von Straftaten] (CICA) an eine rumänische Staatsangehörige geleistet wurde, die zur Prostitution gezwungen worden war.

<sup>251</sup> Vgl. beispielsweise [http://www.berlinkriminell.de/2/gericht\\_akt32.htm](http://www.berlinkriminell.de/2/gericht_akt32.htm) (27.7.2008).

## 4.4. Rückführung und Gewährung befristeter Aufenthaltstitel für die Opfer des Menschenhandels

### 4.4.1. Bedenkzeit

Nach Maßgabe der Richtlinie 2004/81/EG<sup>252</sup> des Rates sind die meisten Mitgliedstaaten verpflichtet, Drittstaatsangehörigen, die mutmaßlich Opfer des Menschenhandels sind, eine Bedenkzeit einzuräumen. Während dieser Bedenkzeit können sich die Opfer erholen und dem Einfluss der Täter entziehen, so dass sie eine fundierte Entscheidung darüber treffen können, ob sie mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten.<sup>253</sup> Die Dauer und der Beginn der Bedenkzeit werden nach dem innerstaatlichen Recht festgelegt. Während der Bedenkzeit darf keine den Drittstaatsangehörigen betreffende Rückführungsentscheidung vollstreckt werden. Ein Mitgliedstaat kann jederzeit im Interesse der öffentlichen Ordnung und zum Schutz der inneren Sicherheit sowie für den Fall, dass die zuständigen Behörden festgestellt haben, dass die betroffene Person den Kontakt mit den Tätern aktiv, freiwillig und aus eigener Initiative wieder aufgenommen hat, die Bedenkzeit beenden. Im *Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels*<sup>254</sup> ist ebenfalls eine Bedenkzeit vorgesehen, wobei sogar ausdrücklich eine Mindestdauer von 30 Tagen vorgegeben ist.<sup>255</sup>

In den meisten Mitgliedstaaten (Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Estland, Griechenland, Frankreich, Irland, Zypern, Ungarn, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Finnland und Schweden) ist sowohl für minderjährige als auch für erwachsene Opfer des Menschenhandels eine Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen gesetzlich vorgeschrieben. Die meisten Länder gewähren eine längere Bedenkzeit, indem sie entweder eine längere Mindestdauer vorgeben oder unter bestimmten Umständen eine Verlängerung der Mindestdauer von 30 Tagen auf bis zu zwei oder drei Monate zulassen. In Finnland und Slowenien kann die Bedenkzeit insgesamt bis zu sechs Monate dauern. In Belgien und Bulgarien ist für Minderjährige ausdrücklich eine längere Bedenkzeit vorgesehen als für Erwachsene (in Belgien drei Monate für Minderjährige und 45 Tage für Erwachsene und in Bulgarien zwei Monate für Minderjährige und 30 Tage für Erwachsene).

---

<sup>252</sup> Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren, ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 19.

<sup>253</sup> Artikel 6.

<sup>254</sup> Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels, Warschau 2005, SEV-Nr. 197.

<sup>255</sup> Artikel 13.

In Litauen wird zwar im Gesetz eine Bedenkzeit erwähnt, jedoch hat die Regierung bisher noch keinen Rechtsakt verabschiedet, in dem Verfahren und Dauer der Bedenkzeit geregelt sind. In fünf anderen Mitgliedstaaten beinhalten die nationalen Rechtsvorschriften keine Bestimmung, die für (minderjährige) Opfer des Menschenhandels eine Bedenkzeit vorsieht (Estland, Italien, Luxemburg, Österreich und Vereinigtes Königreich). In Österreich wird den Opfern jedoch häufig auf der Grundlage eines internen Ministerialerlasses eine Bedenkzeit von 30 Tagen gewährt.<sup>256</sup> In Luxemburg wurde im Juli 2008 ein Gesetz verabschiedet, in dem eine Bedenkzeit von 90 Tagen festgelegt wird. Im Vereinigten Königreich wurden Pilotversuche mit einer Bedenkzeit von 30 Tagen durchgeführt.<sup>257</sup> Darüber hinaus plant die Regierung des Vereinigten Königreichs die Einführung einer Erholungs- und Bedenkzeit von 45 Tagen ab April 2009.<sup>258</sup>

Aus den nationalen Berichten geht hervor, dass die Bedenkzeit anscheinend nicht immer eingehalten oder entsprechend der EG-Richtlinie ausgelegt wird. In Österreich beispielsweise berichten NRO, dass die Bedenkzeit nur dann gewährt wird, wenn das Opfer aussagt.<sup>259</sup> Dem belgischen Bericht zufolge muss das Opfer offenbar mit den Behörden kooperieren, damit die Gewährung einer Bedenkzeit in Frage kommt. Auch im maltesischen Bericht wird festgestellt, dass einer Person, die mit den Behörden bei Straftaten im Zusammenhang mit dem Menschenhandel kooperiert, eine Bedenkzeit von bis zu zwei Monaten eingeräumt werden kann.<sup>260</sup> Im Bericht über die Tschechische Republik wird unterstrichen, dass die tschechische Polizei in der Praxis die Bedenkzeit nicht gebührend berücksichtigt; die Opfer haben keine Möglichkeit, während der Bedenkzeit die Aussage zu verweigern, ohne rechtliche Konsequenzen fürchten zu müssen. Somit sind die Opfer bei ihrer Vernehmung nicht in der Lage, eine freie und fundierte Entscheidung darüber zu treffen, ob sie mit den zuständigen Behörden kooperieren möchten oder nicht.

Viele einzelstaatliche Rechtsvorschriften knüpfen die Gewährung einer Bedenkzeit an bestimmte Bedingungen. Beispielsweise wird unter Umständen keine Bedenkzeit gewährt, wenn das Opfer eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit oder für die internationalen Beziehungen des Mitgliedstaats darstellt. Darüber hinaus kann, wie in der Richtlinie 2004/81/EG des Rates vorgesehen, in mehreren Mitgliedstaaten die Bedenkzeit ausgesetzt oder beendet werden, wenn das Opfer den Kontakt mit den des Menschenhandels verdächtigten Personen freiwillig und aus eigener Initiative wieder aufgenommen hat.

---

<sup>256</sup> *Kinderhandel in Österreich: Bericht der Arbeitsgruppe Kinderhandel im Rahmen der Task Force Menschenhandel – „Prävention von Kinderhandel und Schutz der Opfer von Kinderhandel“* (2008), S. 11 (Punkt 3.1).

<sup>257</sup> Die entsprechende Maßnahme ist bekannt unter dem Namen *Operation Pentameter 2*.

<sup>258</sup> Britisches Innenministerium und Schottische Regierung (2008), *Update to the UK Action Plan on Tackling Human Trafficking* [Update zum Aktionsplan des Vereinigten Königreichs zur Bekämpfung des Menschenhandels], S. 55.

<sup>259</sup> ECPAT Österreich (2006), *Monitoringbericht Österreich*, S. 23.

<sup>260</sup> Artikel 3 der Legal Notice 175 aus dem Jahr 2007, verfügbar unter <http://www.doi.gov.mt/EN/legalnotices/2007/07/LN%20175.pdf>.

Im finnischen Bericht wird darauf hingewiesen, dass in Finnland nicht automatisch allen Opfern des Menschenhandels eine Bedenkzeit gewährt wird. Die Bezirkspolizei oder eine Grenzschutzbehörde ist befugt, über die Gewährung und Aussetzung der Bedenkzeit zu entscheiden.

Nach lettischem Recht muss zunächst ein Ausschuss, in dem jeweils ein Sozialarbeiter, ein Psychologe, ein Jurist, ein Arzt und ein Polizeibeamter vertreten sind, einem Drittstaatsangehörigen den Status eines Opfers des Menschenhandels zuerkennen. Erst dann kann das Opfer einen Antrag auf Gewährung einer Bedenkzeit von 30 Tagen stellen. Allerdings geht aus dem lettischen Bericht hervor, dass „dem Opfer des Menschenhandels keine Bedenkzeit zu gewähren ist, wenn es als Opfer einer Straftat im Zusammenhang mit dem Menschenhandel anerkannt wurde“.

#### 4.4.2. Kooperation mit den Behörden als Bedingung für einen Aufenthaltstitel

Gemäß der Richtlinie 2004/81/EG des Rates<sup>261</sup> kann Drittstaatsangehörigen, die bei der Bekämpfung des Menschenhandels kooperieren, ein befristeter Aufenthaltstitel erteilt werden. Dies gilt unabhängig davon, ob sie legal oder illegal in einen Mitgliedstaat eingereist sind. Es steht den Mitgliedstaaten frei, den Geltungsbereich dieser Richtlinie auf Personen auszuweiten, denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde.<sup>262</sup>

##### 4.4.2.1. Aufenthaltstitel für die Dauer der Strafverfahren

Aus 13 der 22 Mitgliedstaaten, die in irgendeiner Form eine Bedenkzeit für (mutmaßliche) Opfer des Menschenhandels gewähren, ist bekannt, dass die Behörden auch einen Aufenthaltstitel erteilen, wenn die Opfer mit Polizei- und Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeiten (Belgien, Bulgarien, Deutschland<sup>263</sup>, Estland, Griechenland, Frankreich, Irland, Lettland, Malta, Niederlande, Österreich, Finnland und Schweden). In den meisten Ländern wird der Aufenthaltstitel erteilt, nachdem das Opfer den Fall der Polizei gemeldet hat, ist für einen Zeitraum von sechs

---

<sup>261</sup> Amtsblatt L 261 vom 6.8.2004, S. 19.

<sup>262</sup> Artikel 3.

<sup>263</sup> Nach Maßgabe der griechischen gesetzlichen Vorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels (im Gesetz 3386/2005) wird ein Aufenthaltstitel für Opfer des Menschenhandels nicht unabhängig davon erteilt, ob sie mit der Polizei/Staatsanwaltschaft kooperieren. Allerdings sieht das griechische Ausländergesetz im Zusammenhang mit dem Schutz und der Betreuung unbegleiteter Kinder die Ausstellung eines Aufenthaltstitels aus humanitären Gründen für Personen (unter 18 Jahren) vor, die auf Anweisung des Staatsanwalts kostenfrei in Kinderschutzzentren untergebracht sind (Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe c des Ausländergesetzes 3386/2005). Demzufolge ist ein Opfer des Kinderhandels, das im Rahmen der Bekämpfung des Menschenhandels nicht mit den Behörden kooperieren möchte, berechtigt, einen Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen zu beantragen, sofern es auf Anweisung der Staatsanwaltschaft in einem Kinderschutzzentrum untergebracht ist.

Monaten gültig und kann für die Dauer des Strafverfahrens verlängert werden. In Luxemburg ist in einem kürzlich angenommenen Entwurf eines Einwanderungsgesetzes die Erteilung eines Aufenthaltstitels an die Bedingung geknüpft, dass die betreffende Person mit den Ermittlungsbehörden kooperiert.<sup>264</sup>

In einigen Ländern (z. B. in Österreich und den Niederlanden) wird der Aufenthaltstitel von Amts wegen erteilt. Das bedeutet, dass keine Möglichkeit besteht, einen Aufenthaltstitel zu beantragen, und dass eine Person, die einen „Antrag“ eingereicht hat, kein Recht darauf hat, dass über ihren Antrag entschieden wird.

Nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften mehrerer Staaten kann der Aufenthaltstitel verweigert, widerrufen, ausgesetzt oder aufgehoben werden, wenn das Opfer nicht alle Verbindungen zu den Tätern abgebrochen hat (z. B. in Estland, Irland, Malta, Portugal und Finnland) oder wenn die zuständige Behörde der Auffassung ist, dass die Aufhebung des Aufenthaltstitels im Sinne der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung ist (Irland).

Im spanischen Bericht wird ausdrücklich festgestellt, dass die Frist für die Umsetzung der Richtlinie 2004/81/EG des Rates in spanisches Recht am 6. August 2006 endete, die Umsetzung jedoch bisher nicht erfolgt ist.

In Belgien wurde Kritik an der gesetzlichen Anforderung geäußert, dass der Schutz der Opfer des Kinderhandels von ihrer Bereitschaft abhängig ist, bei Strafverfahren zu kooperieren. Auch im überarbeiteten finnischen Aktionsplan aus dem Jahr 2008 wird festgestellt, dass es unverhältnismäßig sein kann, eine Kooperation der Opfer des Kinderhandels mit den Behörden zu verlangen. Bevor das Kind zur Kooperation aufgefordert wird, muss ein Sachverständiger für Kinderschutz oder ein Kinderpsychologe ein Gutachten darüber abgeben, inwieweit das Kind zu einer Zusammenarbeit in der Lage ist. Darüber hinaus wird im Aktionsplan bestimmt, dass die Zusammenarbeit nicht erforderlich ist, wenn sie dem Wohl des Kindes zuwiderläuft.<sup>265</sup> Dem österreichischen Bericht zufolge werden in der Praxis Opfer des Kinderhandels häufig aufgefordert, bei den Anhörungen mit den Behörden zu kooperieren.

Niederländische NRO haben darauf hingewiesen, dass viele Opfer Angst haben, bei der Polizei Meldung zu erstatten oder mit der Polizei zu kooperieren, da sie von den Tätern eingeschüchtert werden, Angst vor korrupten Polizeibeamten haben oder Racheakte befürchten.<sup>266</sup>

---

<sup>264</sup> Luxemburg, *Projet de Loi No. 5802 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration* (7.11.2007), Artikel 92 und 93, als Gesetz verabschiedet am 9. Juli 2008, jedoch erst am 22. Juli 2008 veröffentlicht.

<sup>265</sup> *Ihmiskaupan vastainen tarkennettu toimintasuunnitelma*, von der Regierung verabschiedet am 25. Juni 2008, S. 10/11.

<sup>266</sup> Schreiben von Amnesty International, Niederlande, an den Justizminister vom 17. Juli 2007, online verfügbar unter [http://www.amnesty.nl/documenten/landenbrieven/mensenhandel\\_en\\_asiel\\_170707.pdf](http://www.amnesty.nl/documenten/landenbrieven/mensenhandel_en_asiel_170707.pdf), und Gespräch mit einem Vertreter von BLinN, verfügbar unter

#### 4.4.2.2. Unbefristete Aufenthaltstitel nach Abschluss der Strafverfahren

In einigen Berichten wird ausdrücklich die Möglichkeit erwähnt, nach Abschluss der Strafverfahren einen unbefristeten Aufenthaltstitel zu erhalten. In Belgien beispielsweise erhält eine Person einen unbefristeten Aufenthaltstitel, wenn eine Ermittlung beendet ist und der Staatsanwalt der Auffassung ist, dass diese Person ein Opfer des Menschenhandels ist. In den Niederlanden kann das Opfer nach dem Auslaufen des befristeten Aufenthaltstitels einen unbefristeten Aufenthaltstitel beantragen.<sup>267</sup> Ergebnis und Dauer des Strafverfahrens spielen bei der Entscheidung über die Gewährung dieses Aufenthaltstitels eine wesentliche Rolle.

#### 4.4.2.3. Zusätzliche Bestimmungen über Aufenthaltstitel

In den meisten Mitgliedstaaten, in denen der oben beschriebene unbefristete Aufenthaltstitel erteilt wird, gibt es nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften weitere gesetzliche Gründe für die Erteilung eines Aufenthaltstitels für die Opfer des Kinderhandels. Beispielsweise kann Kindern ein Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen erteilt werden, oder es gilt der Grundsatz, dass unbegleitete Minderjährige nicht in ihr Herkunftsland rückgeführt werden dürfen. Angaben über andere Optionen wie Asyl und subsidiärer Schutz sind Abschnitt 4.5.2 zu entnehmen.

#### 4.4.2.4. Erteilung von Aufenthaltstiteln unabhängig von der Kooperation

In den übrigen Mitgliedstaaten – wobei neun dieser Mitgliedstaaten eine Bedenkzeit gewähren (Tschechische Republik, Dänemark, Zypern, Litauen, Ungarn, Polen, Portugal, Rumänien und Slowenien) – ist die Kooperation mit Polizei- und Strafverfolgungsbehörden keine Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels.

Die tschechischen Rechtsvorschriften beinhalten eine spezielle Bestimmung, die Kindern ein Aufenthaltsrecht garantiert (Artikel 87 Ausländergesetz). Nach dieser Bestimmung ist Ausländern unter 18 Jahren, die in einer Pflegefamilie oder Pflegeeinrichtung untergebracht sind, ein unbefristeter Aufenthaltstitel zu erteilen, sofern mindestens eine natürliche Person, deren Pflege der Ausländer unterstellt wurde, einen unbefristeten Aufenthaltstitel für die Tschechische Republik hat oder sich die

---

<http://www.durftedenken.nl/post/?p=128>. Vgl. ferner <http://www.bliinn.nl/?c=project8> (21.7.2008).

<sup>267</sup> Die Kriterien für die Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltstitels nach dem Auslaufen eines nach der B-9-Bestimmung erteilten Aufenthaltstitels wurden mit Wirkung ab dem 14. August 2006 geändert. Schreiben vom 14. August 2006 (*Parlamentarische Dokumente II* 2005/06, 28 638, Nr. 26, online verfügbar unter <http://www.overheid.nl>) und die daraus folgende Änderung des *Vreemdelingencirculaire* [Ausländerrundschreiben] (2006/36A) vom 8. November 2006, *Staatsblad* [Amtsblatt] 2006, 225.

Einrichtung, in der das Kind untergebracht ist, in der Tschechischen Republik befindet. Allerdings wurden diese Bestimmungen nach Angaben mehrerer Mitarbeiter von Behörden und NRO bisher noch nie in einem Fall von Kinderhandel angewendet.

In Spanien wird die Erteilung eines Aufenthaltstitels für ein Opfer des Kinderhandels in keiner Weise von dessen Kooperation mit der Polizei abhängig gemacht. Das Aufenthaltsrecht kann aus anderen Gründen gewährt werden. Beispielsweise schreibt das spanische Recht vor, dass wenn „neun Monate, nachdem ein Minderjähriger der Pflege der zuständigen Jugendfürsorgebehörden unterstellt wurde, weder eine Zusammenführung mit seiner Familie noch seine Repatriierung möglich waren, dieser Minderjährige ein Aufenthaltsrecht in Spanien erhält“.

Im griechischen Gesetz ist die Möglichkeit vorgesehen, einem Kind, das auf Anweisung der Staatsanwaltschaft in einem Kinderschutzzentrum untergebracht ist, einen Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen zu erteilen. „Der Aufenthaltstitel wird unentgeltlich per Ministerbeschluss erteilt. Er ist ein Jahr lang gültig und kann um jeweils ein weiteres Jahr verlängert werden, bis das Strafgericht zu einem rechtskräftigen Urteil gelangt.“

In Italien kann ein Aufenthaltstitel auch dann erteilt werden, wenn das Opfer den Täter nicht angibt, da der Sachverhalt der Ausbeutung und die damit für das Opfer verbundenen Gefahren einen ausreichenden Grund für die Erteilung des Titels darstellen.<sup>268</sup> Kinder, die Opfer des Menschenhandels *und tatsächlich in Gefahr sind*, fallen unter diese Bestimmung, unabhängig davon, ob sie faktisch mit Polizei- und Strafvollzugsbehörden zusammenarbeiten. Der Aufenthaltstitel kann jederzeit aufgrund des Verhaltens des Kindes oder des Wegfallens der im Gesetz für die Erteilung des Titels vorgesehenen Voraussetzungen aufgehoben werden.

Litauen hat bezüglich der Anwendung der Richtlinie 2004/81/EG auf Minderjährige ein „Opting out“ geltend gemacht. Im nationalen Bericht wird jedoch unterstrichen, dass minderjährige Ausländer (insbesondere unbegleitete minderjährige Ausländer) in der Regel einen besseren Status erhalten als erwachsene Ausländer. „Beispielsweise muss einem unbegleiteten minderjährigen Ausländer, der nicht in sein Herkunftsland oder ein anderes Land rückgeführt werden kann, ein Aufenthaltstitel für die Republik Litauen erteilt werden (Artikel 129 des Gesetzes über den Rechtsstatus von Ausländern).“

In Portugal kann einem Opfer des Menschenhandels ein Aufenthaltstitel erteilt werden, auch wenn es nach Ablauf der Bedenkzeit nicht mit der Polizei kooperiert. „Die einzige Bedingung besteht darin, dass das Opfer keinerlei Kontakt mehr zu der des Menschenhandels verdächtigen Person hat. Besteht nach wie vor Schutzbedarf, wird der Titel automatisch verlängert, unabhängig davon, ob das Opfer mit der Polizei kooperiert. Nach Maßgabe des Gesetzesdekrets 368/2007<sup>269</sup> gilt dies in Fällen, in denen die Gefahr besteht, dass Menschenhändler das Opfer, seine Verwandten oder andere ihm nahe stehenden Personen bedrohen.“

---

<sup>268</sup> Vgl. Italien, *Circolare ministeriale Nr. 1026/2006* (2.2.2006) und *Nr. 11050/2007* (28.5.2007).

<sup>269</sup> <http://www.dre.pt/pdf1sdip/2007/11/21200/0800808008.PDF> (16.7.2008).



Im rumänischen Bericht heißt es hierzu: „Ein ausländisches Kind kann Asyl beantragen. Andernfalls kann dem Kind eine Duldung als Opfer des Menschenhandels oder ein befristeter Aufenthaltstitel erteilt werden, wenn die Eltern des Kindes nicht ermittelt werden können oder das Kind von seinem Herkunftsland nicht aufgenommen wird.“

Obwohl in Slowenien „das Aufenthaltsrecht für einen Ausländer, der Opfer des Menschenhandels ist, nicht von seiner Kooperation mit der Polizei im Strafverfahren abhängig ist“, verschafft die Entscheidung zur Kooperation dem Opfer eine „privilegierte Position“. Dem Bericht zufolge „kann Opfern des Menschenhandels *ungeachtet* anderer im Ausländergesetz für die Erteilung eines Aufenthaltstitels verankerter Bedingungen ein befristeter Aufenthaltstitel erteilt werden, wenn das Opfer bereit ist, als Zeuge im Strafverfahren zu kooperieren, und seine Aussage nach Auffassung der zuständigen Strafverfolgungsbehörde von Bedeutung ist.“

In der Slowakei muss die Polizeidienststelle einem im Hoheitsgebiet des Landes aufgegriffenen ausländischen Kind eine Duldung erteilen.<sup>270</sup> Die Duldung wird Kindern (einschließlich der Opfer des Kinderhandels) für einen Zeitraum von höchstens 180 Tagen erteilt und kann mehrmals verlängert werden.<sup>271</sup>

Jede Entscheidung über einen Aufenthaltstitel für das Vereinigte Königreich, sei er unbefristet oder befristet, erfolgt unabhängig davon, ob der Antragsteller bei der Ermittlung oder strafrechtlichen Verfolgung der am Menschenhandel beteiligten Täter kooperiert hat. Ab April 2009 sollen jedoch sowohl minderjährige als auch erwachsene Opfer des Menschenhandels befristete Aufenthaltstitel erhalten, die zunächst für ein Jahr gültig sein werden und anschließend verlängert werden können.<sup>272</sup>

Dänemark verfolgt diesbezüglich offenbar eine vollkommen andere Politik und bietet den Opfern wesentlich weniger Schutz als die oben genannten Mitgliedstaaten. Die Verfasser des dänischen Berichts merken an, dass „es keine Rechtsvorschriften gibt, nach deren Maßgabe Opfer des Kinderhandels (oder des Menschenhandels) das Recht auf Erteilung eines Aufenthaltstitels mit der Möglichkeit einer Verlängerung haben. Ein Kind wird demnach selbst dann in sein Herkunftsland rückgeführt, wenn seine Aussage bei der Polizei zu einer Anklage und Verurteilung von Menschenhändlern führt“.

In drei Mitgliedstaaten (Zypern, Ungarn und Polen) ist zwar in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften eine Bedenkzeit für die Opfer vorgesehen, jedoch beinhalten die nationalen Berichte keine Angaben bezüglich eines Aufenthaltstitels für die Dauer des Strafverfahrens oder die Zeit danach.

---

<sup>270</sup> Slowakei, *zákon 48/2002* (13.12.2001), Artikel 43 Absatz 1 Buchstabe d.

<sup>271</sup> Artikel 43 Absatz 3 und 4.

<sup>272</sup> Britisches Innenministerium und Schottische Regierung (2008), *Update to the UK Action Plan on Tackling Human Trafficking* [Update zum Aktionsplan des Vereinigten Königreichs zur Bekämpfung des Menschenhandels], S. 5/6 und 56.

#### 4.4.2.5. Zahl der Kinder, denen ein befristeter Aufenthalt gewährt wird

In den wenigsten Mitgliedstaaten wurde im Zeitraum 2000 bis 2007 die Zahl der Kinder erfasst, denen ein befristeter Aufenthaltstitel als Opfer des Kinderhandels erteilt wurde.

In Bulgarien<sup>273</sup>, Zypern, der Tschechischen Republik, Estland, Lettland<sup>274</sup>, Slowenien und Schweden wurde im oben genannten Zeitraum keinem einzigen Kind ein befristeter Aufenthaltstitel als Opfer des Kinderhandels erteilt.

In Finnland wird die Zahl der Kinder, die als Opfer des Kinderhandels oder von Straftaten im Zusammenhang mit dem Kinderhandel vom finnischen Opferhilfesystem unterstützt werden, seit 2005 erfasst (vier Kinder im Jahr 2005, sieben Kinder im Jahr 2006, fünf Kinder im Jahr 2007 und sechs Kinder im Jahr 2008).<sup>275</sup> Darüber hinaus wird in den Niederlanden die Zahl der Opfer des Kinderhandels erfasst, denen ein befristeter Aufenthaltstitel erteilt wurde. Es ist jedoch möglich, dass diese Statistiken versehentlich und fälschlich auch Minderjährige einschließen, die einen befristeten Aufenthaltstitel beantragt oder erhalten haben, weil sie minderjährige Kinder von Opfern des Menschenhandels sind, die selbst einen befristeten Aufenthaltstitel beantragt oder erhalten haben.<sup>276</sup>

In Österreich, Griechenland und Italien sind die verfügbaren Daten nicht nach dem Alter der Opfer disaggregiert. In Deutschland sind nur Daten über die Zahl der Fälle verfügbar, in denen im Jahr 2006 Abschiebungsschutz aufgrund geschlechtsspezifischer

---

<sup>273</sup> Im bulgarischen Bericht heißt es hierzu: „Nach Angaben der staatlichen Flüchtlingsbehörde gab es im Zeitraum 2000 bis 2007 keinen Fall minderjähriger Flüchtlinge, die Opfer des Kinderhandels waren.“

<sup>274</sup> Die Verfasser des lettischen Berichts merken an, dass die im Kapitel „Betreuung und Schutz“ des nationalen Berichts beschriebenen Rechtsvorschriften niemals in der Praxis angewendet wurden, da bis dato in Lettland keinem einzigen Kind ein befristeter Aufenthaltstitel als Opfer des Kinderhandels erteilt wurde. Folglich wurden keine Spezialprogramme für die Reintegration oder die Suche nach Familienangehörigen erarbeitet, und weder gibt es spezialisierte Heime für die Opfer des Kinderhandels, noch sind derartige Heime geplant. Interview mit einem Vertreter der Polizeidienststelle 3, Abteilung 2 für die Bekämpfung des Menschenhandels der Kriminalpolizei (20. Juli 2009); Schriftliche Antwort der Abteilung Planung, Koordinierung und Kontrolle des Innenministeriums (7. August 2008).

Interview mit einer Vertreterin des Unterstützungszentrums für Frauen „Marta“, 5. Juli 2008.

<sup>275</sup> Die Zahl der Kinder, denen ein befristeter Aufenthaltstitel als Opfer des Kinderhandels erteilt wurde, ist ebenso hoch wie die Zahl der Kinder, die in den betreffenden Jahren im finnischen Opferhilfesystem erfasst wurden.

<sup>276</sup> Für die Jahre 2000 bis 2002 ist nur die Zahl der Kinder bekannt, die einen befristeten Aufenthaltstitel beantragt haben: sieben Kinder im Jahr 2000, elf Kinder im Jahr 2001 und 13 Kinder im Jahr 2002. Es ist nicht bekannt, wie vielen dieser Anträge in diesem Zeitraum stattgegeben wurde. In den Jahren 2005 und 2006 wurden sieben bzw. 34 Anträge gestellt, von denen fünf bzw. 27 stattgegeben wurde. Für die Jahre 2003, 2004 und 2007 sind keine statistischen Daten verfügbar. Sechster Bericht des nationalen Berichterstatters für den Menschenhandel (*Nationaal Rapporteur Mensenhandel – NRM*), Den Haag, 2008, S. 15, derzeit nur in niederländischer Sprache verfügbar unter <http://www.bnrm.nl>.

Verfolgung gewährt wurde. In Irland werden nur Daten über unbegleitete Minderjährige erfasst, die Asyl beantragt haben.<sup>277</sup>

In zehn Mitgliedstaaten sind für den Zeitraum 2000 bis 2007 keine Daten über die Zahl der Kinder verfügbar, denen ein befristeter Aufenthaltstitel als Opfer des Kinderhandels erteilt wurde (Belgien, Estland, Frankreich, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei und Vereinigtes Königreich). Im slowakischen Bericht wird darauf hingewiesen, dass einer der Gründe für diesen Datenmangel in der verwirrenden Definition des „Kinderhandels“ im slowakischen Strafgesetzbuch liegt.

Die Berichte über Dänemark, Malta und Slowenien beinhalten keine Angaben zu Statistiken über die Zahl der Kinder, denen als Opfern des Kinderhandels ein befristeter Aufenthaltstitel erteilt wurde.

#### 4.4.3. Verwaltungshaft bis zur Abschiebung und Garantien für Kinder

##### 4.4.3.1. Gesetzliches Verbot der Inhaftnahme von Kindern

In drei Mitgliedstaaten (Italien, Ungarn und Slowenien) ist die Abschiebehaft von Minderjährigen gesetzlich verboten. In Ungarn dürfen nach Maßgabe des Gesetzes über Drittstaatsangehörige minderjährige Drittstaatsangehörige nicht in Abschiebehaft genommen werden, unabhängig davon, ob sie Opfer des Kinderhandels sind oder nicht. In Italien verbietet das Rechtssystem grundsätzlich die Abschiebung ausländischer Kinder unter 18 Jahren.<sup>278</sup> Minderjährige, die eine Gefahr für die öffentliche oder nationale Sicherheit darstellen, können allerdings aus diesen speziellen Gründen abgeschoben werden.<sup>279</sup> In Slowenien „darf für einen unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (aufgrund seines Status als Minderjähriger) kein Aufenthalt unter verschärfter polizeilicher Überwachung (d. h. die Einschränkung der Bewegungsfreiheit auf die Räumlichkeiten des Zentrums entsprechend der Hausordnung des Zentrums) angeordnet werden“.<sup>280</sup>

---

<sup>277</sup> Im Jahr 2001 wurden von 600 Asylanträgen unbegleiteter Minderjähriger 22 Anträge bewilligt, im Jahr 2002 waren es 93 von 288 Anträgen, im Jahr 2003 38 von 271, im Jahr 2004 58 von 128, im Jahr 2005 56 von 131, im Jahr 2006 30 von 131 und im Jahr 2007 32 von 91. Insgesamt wurde somit 321 der 1 942 Asylanträge stattgegeben.

<sup>278</sup> Italien, *Decreto legislativo Nr. 286/1998* (25.7.1998), Artikel 19 Absatz 2; verfügbar unter [http://www.giustizia.it/cassazione/leggi/dlgs286\\_98.html](http://www.giustizia.it/cassazione/leggi/dlgs286_98.html) (2.7.2008).

<sup>279</sup> Italien, *Decreto legislativo Nr. 286/1998* (25.7.1998), Artikel 13 Absatz 1.

<sup>280</sup> Slowenien, *Ausländergesetz 107/06* (17.10.2006), Artikel 60 Absatz 4.

#### 4.4.3.2. Keine gesetzliche Regelung der Inhaftnahme von Kindern

In drei anderen Mitgliedstaaten (Irland, Malta und Polen) ist die Abschiebehaf von Kindern gesetzlich weder ausdrücklich verboten noch ausdrücklich erlaubt. In Irland „gibt es derzeit kein Gesetz, das die Abschiebehaf von ihren Eltern getrennter Kinder, die Asyl beantragt haben, gestattet oder verbietet [...]. Von ihren Eltern getrennte Kinder werden in Irland nicht routinemäßig in Haft genommen“.<sup>281</sup> In Malta „gibt es keine gesetzliche Bestimmung, die eine Inhaftnahme von Opfern des Kinderhandels vorsieht, jedoch werden diese Kinder unter Betreuung gestellt und folglich in Kinderheimen untergebracht.“ Das polnische Recht sieht kein Verfahren für eine Verwaltungshaft von Minderjährigen vor.<sup>282</sup>

#### 4.4.3.3. Kein gesetzliches Verbot der Inhaftnahme von Kindern

In der weitaus überwiegenden Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten ist die Abschiebehaf von Kindern nicht gesetzlich verboten. Häufig wird sie jedoch ausdrücklich als eine Maßnahme bezeichnet, die nur als Ultima Ratio in Frage kommt (z. B. in Deutschland, Estland, Zypern, den Niederlanden, Österreich, Schweden und im Vereinigten Königreich). Im Vereinigten Königreich erstreckt sich dieser Grundsatz ausdrücklich auch auf die Inhaftnahme von Eltern mit abhängigen Kindern. In Finnland gilt der Grundsatz, dass mutmaßliche Opfer des Kinderhandels unter keinen Umständen in Haft genommen werden dürfen.<sup>283</sup>

##### 4.4.3.3.1. Spezielle Garantien für in Haft genommene Kinder

Spezielle Garantien für in Haft genommene Kinder bestehen zuweilen in einer Altersgrenze (beispielsweise dürfen in der Tschechischen Republik nur 15- bis 18-Jährige in Haft genommen werden) oder einer begrenzten Haftdauer. Die Berichte, in denen eine Höchstdauer der Abschiebehaf genannt ist, belegen, dass es diesbezüglich erhebliche Unterschiede innerhalb der EU gibt: Während in Schweden ein ausländisches Kind für höchstens 72 Stunden und nur bei Vorliegen außergewöhnlicher Gründe für weitere 72 Stunden festgehalten werden darf, beläuft sich diese Höchstdauer in Deutschland auf sechs Wochen, in der Tschechischen Republik auf 90 Tage, in Bulgarien auf zwei Monate, in der Slowakei auf 180 Tage<sup>284</sup> und in Rumänien auf sechs Monate.

---

<sup>281</sup> Dr. Mooten, N. (2006), *Making Separated Children Visible* [Von ihren Eltern getrennte Kinder sichtbar machen], Irish Refugee Council, S. 33.

<sup>282</sup> Im polnischen Bericht wird auf Artikel 88 des Gesetzes über den Schutz für Ausländer im Hoheitsgebiet der Republik Polen verwiesen.

<sup>283</sup> *Ihmiskaupan vastainen tarkennettu toimintasuunnitelma*, von der Regierung verabschiedet am 25. Juni 2008, S. 10/11.

<sup>284</sup> Die Verfasser des slowakischen nationalen Berichts betonen, dass „Ausländer zu den folgenden Zwecken für einen Zeitraum von höchstens 180 Tagen festgehalten werden dürfen:

Besondere Bedingungen für die Inhaftnahme von Kindern können auch spezielle Garantien für in Haft genommene Kinder umfassen. Beispielsweise werden in vielen Ländern Kinder grundsätzlich in anderen Einrichtungen untergebracht als Erwachsene. In Dänemark können Kinder über 15 Jahren bis zu ihrer Abschiebung in denselben Haftenrichtungen untergebracht werden wie Erwachsene. Von dieser Regelung wird jedoch dem dänischen Bericht zufolge nur sehr selten Gebrauch gemacht.<sup>285</sup> Nach Maßgabe des luxemburgischen Asylrechts unterliegen Kinder offenbar denselben Verwaltungsverfahren für die Abschiebung/Abschiebehaft wie Erwachsene.

In den meisten einzelstaatlichen Rechtsvorschriften ist vorgesehen, dass Kinder nicht von ihren Eltern, Geschwistern, erwachsenen Familienangehörigen und/oder gesetzlichen Vertretern getrennt werden sollten (Estland, Lettland, Litauen, Niederlande, Österreich<sup>286</sup>, Slowakei, Schweden und Vereinigtes Königreich).

Unbegleitete Minderjährige werden häufig in speziellen Einrichtungen untergebracht (in Haft genommen). In Litauen werden unbegleitete Minderjährige in einem Auffanglager für Flüchtlinge festgehalten. In Lettland werden unbegleitete minderjährige Ausländer in der zuständigen Einheit des staatlichen Grenzschutzes untergebracht, während sie in den Niederlanden in Justizanstalten für Jugendliche festgehalten werden dürfen. In Schweden darf ein Kind, das in Schweden keinen Betreuer hat, nur dann in Haft genommen werden, wenn außergewöhnliche Gründe vorliegen. In der Slowakei darf ein Kind ohne gesetzlichen Vormund unter keinen Umständen in Haft genommen werden.<sup>287</sup>

In Dänemark können Kinder unter 15 Jahren, die sich nicht legal im Land aufhalten, in einer sicheren Einrichtung für Kinder untergebracht werden.<sup>288</sup> In Zypern werden Kinder bis zu ihrer Abschiebung in einer Pflegeeinrichtung festgehalten. In Frankreich verbringen in Haft genommene Kinder ihre Haftzeit in speziellen Einrichtungen oder geschlossenen Erziehungsheimen. Die schwedische Haftenrichtung in der Stadt Märsta kann bei Bedarf Verwaltungsmitarbeiter heranziehen, die auf Opfer des Kinderhandels spezialisiert sind.

---

a) behördlich angeordnete Abschiebung des Ausländers, b) Durchführung seiner Verbringung außer Landes, oder c) seine Rückführung im Falle einer illegalen Einreise in die Slowakische Republik. Die einzige Einschränkung hinsichtlich der Inhaftnahme von Kindern wird in der Studie genannt: Ein Kind ohne einen gesetzlichen Vormund kann nicht in Haft genommen werden. Für die Inhaftnahme von Kindern, die in Begleitung ihres gesetzlichen Vormunds sind, gibt es keine Altersgrenze; diese Kinder sollten in der Haft gemeinsam mit ihrer Familie untergebracht sein.“ (Vgl. Bericht über die Slowakei, Absatz 76 bis 80).

<sup>285</sup> Telefongespräch mit dem Abteilungsleiter und Personal- und Sicherheitsberater der Haftanstalt Ellebæk, Niels Etlard, am 29. Juli 2008.

<sup>286</sup> Artikel 79 Absatz 3 Fremdenpolizeigesetz. In Österreich waren im Jahr 2006 185 Kinder im Alter zwischen 14 und 18 Jahren in Schubhaft; der Anteil der unbegleiteten Minderjährigen an diesen Kindern ist nicht bekannt. *Anfragebeantwortung* 748/AB XXIII.GP (26.6.2007) des Innenministeriums, Antwort auf Frage 1 und 2.

<sup>287</sup> Slowakei, *zákon 48/2002* (13.12.2001), Artikel 62.

<sup>288</sup> Telefongespräch vom 4. Juli 2008 mit Gitte Nielsen, Direktorin des Zentrums Gribskov (weitere Angaben zum Zentrum Gribskov sind Randnummer 165 des dänischen Berichts zu entnehmen).

Im Bericht über das Vereinigte Königreich wird darauf hingewiesen, dass das Vereinigte Königreich bei der Ratifikation des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes Vorbehalte angebracht hat. Einer dieser Vorbehalte lautet: „Das Vereinigte Königreich behält sich das Recht vor, in Zusammenhang mit der Einreise nach, dem Aufenthalt in oder der Ausreise aus dem Vereinigten Königreich von Personen, die nach den Gesetzen des Vereinigten Königreiches nicht berechtigt sind, in das Vereinigte Königreich einzureisen oder sich darin aufzuhalten, sowie in Bezug auf die Erlangung und den Besitz der Staatsbürgerschaft die jeweils dafür als notwendig erachteten Gesetze anzuwenden.“<sup>289</sup> Im Januar 2008 kündigte das Innenministerium eine Überprüfung des Standpunkts des Vereinigten Königreiches an, anhand derer entschieden werden soll, ob die Vorbehalte zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes zurückgezogen werden könnten.<sup>290</sup>

Im griechischen Bericht wird auf einen kürzlich vorgelegten Bericht des griechischen Kinderbeauftragten verwiesen, in dem festgestellt wird, dass die von ihm aufgesuchten Einrichtungen, in denen Kinder festgehalten werden, den besonderen Bedürfnissen dieser Kinder nicht entsprechen können<sup>291</sup>.

Im französischen Bericht wird auf die Tatsache hingewiesen, dass die Situation in bestimmten Wartebereichen (insbesondere am Flughafen Paris Charles de Gaulle) offenbar einen Verstoß gegen die internationalen Verpflichtungen Frankreichs darstellt. Wartebereiche an Flughäfen gelten nach französischem Recht nicht als Teil des französischen Hoheitsgebiets. Folglich sind Minderjährige, die sich dort aufhalten, nicht vor Abschiebung geschützt. Im Oktober 2007 äußerte sich der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes sehr besorgt über die Situation unbegleiteter Kinder in den Wartebereichen französischer Flughäfen.

#### 4.4.3.4. Keine Angaben über die Abschiebehaft

Die nationalen Berichte über Belgien und Portugal beinhalten keine Angaben zur Abschiebehaft.

---

<sup>289</sup> Vgl. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/11.htm#reservations> (4.7.2008).

<sup>290</sup> Vgl. Pressemitteilung des britischen Innenministeriums (2008), *Home Secretary Moves to Ratify the Council Of Europe Convention Against Trafficking in 2008* [Innenminister erwägt Ratifikation des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels im Jahr 2008], 14. Januar 2008.

<sup>291</sup> Vgl. Absatz 12 des Berichts über die Tätigkeiten des Kinderbeauftragten sowie den Bericht des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) an die Regierung Griechenlands über den im August/September 2005 durchgeführten Besuch (Dokument CPT/inf (2006) 41, verfügbar unter <http://www.cpt.coe.int/documents/grc/2006-41-inf-eng.pdf> (vgl. S. 13 des Berichts und insbesondere Absatz 11 über die wirksame Umsetzung der Garantien, die in den griechischen Rechtsvorschriften und/oder Verfahren für in Haft genommene Personen vorgesehen sind), und den Bericht des CPT an die die Regierung Griechenlands über den im Februar 2007 durchgeführten Besuch, verfügbar unter <http://www.cpt.coe.int/documents/grc/2008-03-inf-eng.pdf> (vgl. insbesondere Absatz 27 und 31 über die Lebensbedingungen in den Hafteinrichtungen, in denen auch Kinder festgehalten werden) (12.7.2008).

## 4.5. Langfristige Lösungen

### 4.5.1. Rückführung des Kindes

Aus den nationalen Berichten entsteht insgesamt der Eindruck, dass in nahezu allen Mitgliedstaaten der Grundsatz gilt, bei sämtlichen Kinder betreffenden Entscheidungen dem Kindeswohl oberste Priorität einzuräumen. Darüber hinaus wird in den meisten Mitgliedstaaten vor einer möglichen Rückführung eines unbegleiteten minderjährigen Ausländers eine Risikobewertung durchgeführt: Neben der Durchführung von Interviews und Befragungen der Kinder muss nach Familienangehörigen gesucht (vgl. Abschnitt 4.6.10) und eine angemessene Unterkunft im Heimatland organisiert werden. Es gibt jedoch nur wenige formelle Verfahren, und wenn es sie gibt, ist ihre praktische Anwendung zuweilen problematisch.

Im belgischen Bericht wird darauf verwiesen, dass nach Auffassung des Zentrums für Chancengleichheit und für Rassismusbekämpfung als dauerhafte Lösung für unbegleitete minderjährige Ausländer, über die letztendlich von der Ausländerbehörde entschieden wird, zuweilen zu voreilig eine Rückkehr ins Herkunftsland ins Auge gefasst wird. „Das Zentrum merkt jedoch an, dass wenn es sich bei dem Minderjährigen aller Wahrscheinlichkeit nach um ein Opfer des Menschenhandels handelt, die Akte mit besonderer Sorgfalt geprüft wird, um festzustellen, ob die Familie in den Menschenhandel verstrickt sein könnte.“<sup>292</sup>

In Deutschland gibt es keine klaren Regelungen für die Bewertung der Möglichkeiten, um zu garantieren, dass das Kind nach seiner Rückkehr angemessen betreut wird, sei es durch Angehörige oder durch Vertreter einschlägiger Organisationen. In der Praxis ist es von den Bemühungen des einzelnen gesetzlichen Vormunds abhängig, ob alle relevanten Aspekte sorgfältig geprüft werden oder nicht.

Die Verfasser des dänischen Berichts stellen fest, dass „Fälle von Frauen, die nach Nigeria zurückkehrten und dort ohne jede Unterstützung auf sich allein gestellt waren, zwar Gegenstand einer Reihe von Fernsehdokumentationen<sup>293</sup> waren, jedoch bisher keine dänischen Initiativen für die Einführung von Reintegrationsprogrammen in Zusammenarbeit mit Partnern vor Ort zur Folge hatten“.<sup>294</sup>

---

<sup>292</sup> Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, Focus 2011, S. 33, <http://www.diversiteit.be>.

<sup>293</sup> Dokumentationen über den Menschenhandel wie „*When the Moon is dark*“ von Anja Dalhoff zeigen Beispiele von Opfern des Frauenhandels, die aus Dänemark nach Nigeria rückgeführt wurden und dort ohne jegliche Unterstützung und Hilfe auf sich allein gestellt sind. Der Film wurde im Juni 2008 von BBC und CNN ausgestrahlt.

<sup>294</sup> Vgl. beispielsweise „*When the Moon is dark*“ von Anja Dalhoff, 2006. Die Dokumentation wurde im Juni 2008 von BBC und CNN ausgestrahlt.

Im französischen Bericht wird hierzu Folgendes festgestellt: „Nur extrem selten kehren Kinder in ihr Herkunftsland zurück. In der Regel ist kaum zu ermitteln, ob eine Rückkehr zum Wohle des Kindes wäre.“

Im ungarischen Bericht wird festgestellt, dass jedes Verfahren – d. h. Einwanderung, Asyl, Kinderschutz, Gerichtsverfahren und Opferschutz – seinen eigenen Schwerpunkt hat, der gelegentlich dem Kindeswohl zuwiderlaufen kann. „Die Behörden erhalten nur wenig methodische Unterstützung und Leitlinien für die Beantwortung der Frage, welche Rechtsvorschriften in Fällen, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Kinderhandel stehen, als Rechtsgrundsätze anwendbar sind.“

Im rumänischen Bericht wird ausdrücklich zwischen der Rückkehr eines im Ausland aufgegriffenen unbegleiteten rumänischen Kindes und der Rückkehr eines unbegleiteten Kindes mit anderer Staatsangehörigkeit in sein Herkunftsland unterschieden. Für Kinder rumänischer Staatsangehörigkeit müssen die örtlichen Fürsorgebehörden eine soziale Bewertung durchführen,<sup>295</sup> um einen Plan für die Reintegration des Kindes auszuarbeiten und zu entscheiden, ob für das Kind spezielle Schutzmaßnahmen ergriffen werden müssen.<sup>296</sup>

Die Verfasser der Berichte über Estland, Griechenland, Italien, Zypern, Litauen, Polen und die Slowakei fanden keine Belege für ein formelles Verfahren zur Ermittlung dauerhafter Lösungen auf der Grundlage einer Bestimmung des Kindeswohls, wie z. B. einer Risiko- und Sicherheitsbewertung im Vorfeld einer möglichen Rückführung des Kindes. In Finnland und Lettland wurden so wenige Fälle von Kinderhandel gemeldet, dass bisher noch kein formelles Verfahren zur Ermittlung dauerhafter Lösungen auf der Grundlage einer Bestimmung des Kindeswohls, wie z. B. einer Risiko- und Sicherheitsbewertung im Vorfeld einer möglichen Rückführung des Kindes, erarbeitet

---

<sup>295</sup> Rumänien, *Hotărârea de Guvern 299/2003 privind Regulamentul de aplicare a Legii 678/2001* [Regierungsbeschluss 299/2003 zur Genehmigung der Vorschriften über die Anwendung des Gesetzes Nr. 678/2001] (2.9.2004), Artikel 7 Absatz 2.

<sup>296</sup> Als obligatorischer Indikator kann unter anderem eine Risiko- und Sicherheitsbewertung herangezogen werden. Selbst wenn keine Schutzmaßnahmen angeordnet wurden, müssen die örtlichen Kinderfürsorgebehörden das Kind nach seiner Rückkehr mindestens sechs Monate lang beobachten. Rumänien, *Hotărârea de Guvern 299/2003 privind Regulamentul de aplicare a Legii 678/2001* [Regierungsbeschluss 299/2003 zur Genehmigung der Vorschriften über die Anwendung des Gesetzes Nr. 678/2001] (2.9.2004), Anhang 1 zu Rumänien, *Ordinul Autorității Naționale pentru Protecția Drepturilor Copilului, pentru aprobarea modelului de anchetă socială privind situația sociofamilială a copilului român aflat neînsoțit pe teritoriul altui stat, în vederea repatrierii acestuia și a reintegrării sale sociale, și a structurii cadru a planului referitor la pregătirea reintegrării sociale a copilului care se află neînsoțit pe teritoriul altui stat și care urmează a fi repatriate* [Anordnung 107/14.3.2005 der nationalen Behörde für den Schutz der Rechte des Kindes zur Genehmigung des Modells für die soziale Bewertung der sozialen und familiären Situation unbegleiteter rumänischer Kinder, die im Hoheitsgebiet eines anderen Staates aufgegriffen wurden, im Hinblick auf ihre Rückführung, und zur Genehmigung des Rahmenplans zur Vorbereitung der sozialen Wiedereingliederung unbegleiteter Kinder, die rückgeführt werden sollen]. Rumänien, *Hotărârea de Guvern 1443-2004 privind metodologia de repatriere a copiilor români neînsoțiți și asigurarea măsurilor de protecție specială în favoarea lor* [Regierungsbeschluss 1443/2004 über das Verfahren für die Rückkehr unbegleiteter rumänischer Kinder und die Gewährleistung spezieller Schutzmaßnahmen für diese Kinder] (2.9.2004), Artikel 13 Absatz 2.



wurde.<sup>297</sup> Die Berichte über die Tschechische Republik, Malta und Österreich beinhalten keinerlei Angaben zu diesem Thema.

#### 4.5.2. Gewährung von Asyl und subsidiärem Schutz

In allen 27 EU-Mitgliedstaaten kann minderjährigen Drittstaatsangehörigen, die Opfer des Menschenhandels sind, Asyl gewährt werden, wenn sie die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtlinge erfüllen. Darüber hinaus kann den Opfern des Kinderhandels in den meisten Mitgliedstaaten (Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Frankreich, Irland<sup>298</sup>, Italien, Zypern, Litauen<sup>299</sup>, Luxemburg, Malta, Niederlande<sup>300</sup>, Polen<sup>301</sup>, Portugal, Rumänien, Slowenien, Slowakei, Schweden und Vereinigtes Königreich) subsidiärer Schutz gewährt werden.<sup>302</sup>

---

<sup>297</sup> In allen Entscheidungen nach dem finnischen Ausländergesetz, die Kinder unter 18 Jahren betreffen, sind das Kindeswohl sowie Aspekte im Zusammenhang mit der Entwicklung und Gesundheit des Kindes in besonderem Maße zu berücksichtigen. Angelegenheiten, die Minderjährige betreffen, sind zügig zu bearbeiten. Der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes ist besorgt darüber, dass dieser Grundsatz in der Praxis nicht in angemessener Weise respektiert und angewendet wird. Im finnischen Bericht heißt es weiter: „Die Besorgnis des Ausschusses wird von Akteuren der finnischen Zivilgesellschaft geteilt, nach deren Auffassung die mangelhafte Wahrung des Kindeswohls in der Praxis neben den unzureichenden Kenntnissen der Mitarbeiter des Opferhilfesystems über Kinderschutz und Menschenrechte einer der Hauptgründe dafür ist, dass die Unterstützung der Opfer des Kinderhandels in Finnland nicht den internationalen Normen über die Bekämpfung des Kinderhandels entspricht.“

Eine englische Übersetzung des Ausländergesetzes (301/2004) ist verfügbar unter <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/>.

<sup>298</sup> Im irischen Bericht ist die Rede von einem *Humanitarian Leave* [Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen].

<sup>299</sup> Im litauischen Bericht heißt es hierzu: „Artikel 129 des Gesetzes über den Rechtsstatus von Ausländern schreibt vor, dass Ausländer, einschließlich minderjähriger Ausländer unter 18 Jahren, die sich unrechtmäßig im Hoheitsgebiet der Republik Litauen aufhalten, freiwillig in ihr Herkunftsland oder in ein anderes Land zurückkehren, in das sie ausreisen dürfen, oder aber in ein solches Land rückgeführt werden können.“ Ein unbegleiteter minderjähriger Ausländer kann nur dann rückgeführt werden, wenn sichergestellt ist, dass der minderjährige Ausländer in dem Land, in das er rückgeführt wird, entsprechend seinen Bedürfnissen, seinem Alter und dem Grad seiner Selbstständigkeit angemessen betreut wird. Diese Vorschrift gestattet die Berücksichtigung möglicher Gefahren in diesem Land und eine Entscheidung im Sinne des Grundsatzes des Kindeswohls.“

<sup>300</sup> Nach niederländischem Recht kann ein Opfer des Kinderhandels auch dann, wenn es nicht in Strafverfahren kooperiert, einen unbefristeten Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen beantragen. Dieser wird gewährt, wenn der Justizminister der Auffassung ist, dass aufgrund der besonderen Umstände im Einzelfall nicht verlangt werden kann, dass der Ausländer die Niederlande verlässt, wobei das Risiko von Racheakten und die Möglichkeiten der Reintegration zu berücksichtigen sind. Ausländer Rundschreiben, Kapitel B.16 Punkt 7.

<sup>301</sup> Im polnischen Bericht wird der Terminus „geduldeter Aufenthalt“ verwendet.

<sup>302</sup> Die *Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes* (ABl. L 304 vom 30.9.2004, S. 12) legt Mindestnormen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen,

In Lettland ist ein neues Gesetz anhängig, das die Gewährung von Asyl oder subsidiärem Schutz für die Opfer des Kinderhandels ermöglichen soll. Im Vereinigten Königreich kann ein Opfer des Kinderhandels sogar drei Optionen haben: Neben Asyl oder subsidiärem Schutz kann einem unbegleiteten asylsuchenden Kind ein *Discretionary Leave* [Aufenthaltstitel nach Ermessen] erteilt werden, wenn es in dem Land, in das das Kind rückgeführt werden soll, keine geeigneten Möglichkeiten für die Aufnahme des Kindes nach dessen Rückführung gibt.

Die Verfasser des österreichischen Berichts merken an, dass „die Opfer des Menschen-/Kinderhandels von den österreichischen Behörden bisher nicht als ‚Verfolgte‘ im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention betrachtet wurden“. Sie weisen jedoch auch darauf hin, dass gegenwärtig drei Asylanträge von Opfern des Kinderhandels vor Gericht anhängig sind. Im deutschen Bericht wird festgestellt, dass Opfern des Kinderhandels in Deutschland in der Regel kein subsidiärer Schutz gewährt wird, wobei es jedoch zu dieser Frage keine einschlägige Rechtsprechung gibt. Im griechischen Bericht wird darauf hingewiesen, dass Griechenland die Richtlinie 2004/83/EG des Rates bisher nicht umgesetzt hat, jedoch die Opfer des Kinderhandels dennoch die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtlinge erfüllen können.

Im belgischen Bericht wird das Thema Asyl und subsidiärer Schutz nicht erörtert. Stattdessen wird lediglich festgestellt, dass „die Opfer des Menschenhandels einen Aufenthaltstitel erhalten können, sofern sie bereit sind, mit den Justizbehörden zu kooperieren. Es ist daran zu erinnern, dass diese Bedingung nach Auffassung des Zentrums für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung für Minderjährige, insbesondere für unter 16-Jährige, zu rigide ist und dass der Ministerrat einen Aktionsplan verabschiedet hat, in dem Maßnahmen zur Behebung dieser Situation vorgesehen sind“.

Die Berichte über Dänemark, Spanien<sup>303</sup> und Finnland enthalten keine gesonderte oder erschöpfende Darstellung der Verfügbarkeit von Asyl/subsidiärem Schutz für die Opfer

---

die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes fest. Einige Bestimmungen dieser Richtlinie könnten für die Opfer des Kinderhandels relevant sein. Erstens wird zwar der Menschenhandel in dieser Richtlinie nicht ausdrücklich als für die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus relevanter Verfolgungsgrund genannt, jedoch erlaubt die Richtlinie offensichtlich die Anerkennung des Kinderhandels als Verfolgungshandlung. Artikel 6 legt beispielsweise fest, dass die Akteure, von denen die Verfolgung oder ein ernsthafter Schaden ausgehen kann, entweder der Staat oder nichtstaatliche Akteure sein können. Darüber hinaus stellt Artikel 9 klar, dass als Verfolgungshandlungen unter anderem die „Anwendung physischer oder psychischer Gewalt, einschließlich sexueller Gewalt“<sup>302</sup> oder „Handlungen, die an die Geschlechtszugehörigkeit anknüpfen oder gegen Kinder gerichtet sind“ (Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe f) gelten können. Darüber hinaus kann vorgebracht werden, dass nach Maßgabe der Richtlinie Opfer des Kinderhandels die Voraussetzungen für die Zuerkennung des subsidiären Schutzstatus erfüllen können, da der Menschenhandel als Folter oder zumindest als unmenschliche oder erniedrigende Behandlung und somit gemäß Artikel 15 als „ernsthafter Schaden“ gelten kann. Drittens kann der *Grundsatz der Nichtzurückweisung* (Artikel 21) zur Anwendung kommen, wenn ein Opfer des Kinderhandels betroffen ist.

<sup>303</sup> Im spanischen Bericht heißt es hierzu schlicht: „Es gibt keine spezifischen Rechtsvorschriften über die Gewährung von Asyl für Opfer des Kinderhandels.“

des Kinderhandels. In Irland wurde zwar der Gesetzentwurf 2008 über Einwanderung, Aufenthalt und Schutz als lange überfällig begrüßt, jedoch wurden einige Artikel dieses Gesetzes heftig kritisiert. Insbesondere stellen die Verfasser des irischen Berichts fest, dass den Opfern des Kinderhandels, die Asyl beantragen könnten, kein ausreichender Schutz gewährt und dem Minister für Justiz, Gleichstellung und Rechtsreform ein sehr großer Ermessensspielraum eingeräumt wird.

## 4.6. Maßnahmen im Zusammenhang mit Prävention, Betreuung und Schutz

### 4.6.1. Prävention des Kinderhandels: Sensibilisierung

In mehreren nationalen Berichten (z. B. Deutschland, Slowakei und Finnland) wird ausdrücklich oder implizit darauf hingewiesen, dass erst vor Kurzem eine nationale Debatte über das Thema Kinderhandel angestoßen wurde. Somit leisten Sensibilisierungsmaßnahmen einen wichtigen Beitrag, um die öffentliche Debatte in Gang zu bringen.

Die Verfasser des deutschen Berichts stellen fest: „Bisher hat noch keine umfassende Debatte über den Kinderhandel, einschließlich aller seiner Aspekte und Formen, stattgefunden. Es gibt einige Debatten über einzelne Aspekte des Kinderhandels wie beispielsweise Zwangsehen und ihre mögliche Kriminalisierung.“ Auch die Verfasser des finnischen Berichts merken an, dass der Kinderhandel in Finnland erst vor Kurzem als Problem erkannt wurde und eine öffentliche Debatte bisher nicht oder kaum stattfindet. Sie stellen sogar fest: „In gewissem Maße gilt dieses Thema noch immer als Tabu.“<sup>304</sup> Die Verfasser des slowakischen nationalen Berichts sind der Auffassung, dass das allgemeine Bewusstsein für das Problem des Menschenhandels wesentlich stärker ausgeprägt sein sollte.

In allen Mitgliedstaaten werden Sensibilisierungsmaßnahmen durchgeführt. Diese Kampagnen zielen jedoch in erster Linie auf Erwachsene und (mögliche) erwachsene Opfer des Menschenhandels ab, wobei es auch auf Kinder zugeschnittene Maßnahmen gibt (z. B. Estland). Zuweilen sind die Kampagnen auch für die potenziellen Kunden

---

<sup>304</sup> Nationaler Sachverständiger für den Kinderhandel, telefonisches Interview vom 9. Juni 2008 und schriftliche Antwort auf Fragen, eingegangen am 15. Juni 2008. Im Zuge der Erarbeitung des finnischen nationalen Berichts wurden mehrere auf den Bereich Menschenhandel spezialisierte NRO sowie NRO kontaktiert, die sich schwerpunktmäßig mit Kindern befassen. Die meisten NRO gaben an, sich nicht mit dem Kinderhandel zu befassen und daher keinen Beitrag zur Debatte über dieses Thema leisten zu können. Derzeit werden in Finnland keine Forschungsarbeiten über den Kinderhandel durchgeführt. Innenministerium, schriftliche Antwort auf Fragen, eingegangen am 19. Juni 2008, und *Lasten perusoikeudet ry* [Grundrechte der Kinder], persönliches Interview vom 11. Juni 2008.

bestimmt, die sexuelle Dienste (auch, aber nicht nur von Kindern) in Anspruch nehmen könnten, wie beispielsweise in Dänemark.<sup>305</sup>

In den Jahren 2004 und 2005 führte die nationale Behörde für den Schutz der Rechte des Kindes in Rumänien eine landesweite, staatlich finanzierte Informationskampagne zur Verhütung und Bekämpfung des Kinderhandels durch. Die italienischen und griechischen Behörden haben ebenfalls nationale Sensibilisierungskampagnen zum Kinderhandel ins Leben gerufen.

In den meisten Mitgliedstaaten wurden oder werden nationale Sensibilisierungskampagnen zum Menschenhandel im Allgemeinen (Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Griechenland, Irland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Österreich, Polen, Portugal, Slowenien, Slowakei und Vereinigtes Königreich) von den Behörden initiiert. Diese Kampagnen sind zuweilen Teil eines nationalen Aktionsplans (z. B. in Estland, der Slowakei und Finnland). Sehr häufig werden die Kampagnen in Zusammenarbeit mit in diesem Bereich tätigen NRO konzipiert (z. B. in Polen). In Deutschland und den Niederlanden werden derartige Kampagnen sogar vorwiegend von NRO organisiert, die dafür (zuweilen) staatliche Mittel erhalten. Die Beteiligung von NRO wird unten ausführlicher erörtert.

In Belgien und Bulgarien wurden die Kampagnen zur Sensibilisierung für den Menschenhandel im Rahmen nationaler Aufklärungskampagnen über weiter gefasste Themen wie illegale Einwanderung (Belgien) oder Gewalt gegen Frauen (Bulgarien) durchgeführt. Im Bericht über die Tschechische Republik wird eine Kampagne erwähnt, die während der Fußballweltmeisterschaft 2006 auf den Weg gebracht wurde.

In den Berichten über Irland und das Vereinigte Königreich wird der Start einer neuen Kampagne mit dem Titel *Blue Blindfold campaign* [Kampagne Blaue Augenbinde] erwähnt, die dem irischen Bericht zufolge in mehreren teilnehmenden Ländern, nämlich in Irland, dem Vereinigten Königreich, Polen, den Niederlanden, Italien und Spanien<sup>306</sup>, durchgeführt wird.

In mehreren Mitgliedstaaten wurde die Sensibilisierung für das Thema Menschenhandel in Bildungsprogramme aufgenommen. In Schweden beispielsweise wurde ein von ECPAT unterstützter Film über den Kinderhandel als Unterrichtsmaterial eingesetzt. Im Jahr 2007 nahm der slowenische Bildungsminister das Thema Menschenhandel in den Standardlehrplan für slowenische Primarschulen auf. In der Slowakei führten die Internationale Organisation für Migration und NRO im Sekundarschulbereich Sensibilisierungskampagnen durch. Auch in Österreich, den Niederlanden und im Vereinigten Königreich wurden Lehrmaterialien entwickelt.

---

<sup>305</sup> Vgl.

[http://www.social.dk/ministeriets\\_omraader/udsatte\\_grupper/prostituerede/generelt\\_om\\_prostitution.html](http://www.social.dk/ministeriets_omraader/udsatte_grupper/prostituerede/generelt_om_prostitution.html).

<sup>306</sup> Vgl. <http://www.blueblindfold.co.uk/> und <http://www.blueblindfold.gov.ie/>.

In einigen Berichten wird auf Kritik an den vorhandenen Sensibilisierungsprojekten hingewiesen. In Finnland beispielsweise wurde kritisiert, dass die Kampagnen weder hinreichend gezielt durchgeführt werden noch alle Opfer, zuständigen Behörden und einschlägigen NRO erreichen.<sup>307</sup> Darüber hinaus stellt es für die Zivilgesellschaft ein Problem dar, dass es keine zuständige Behörde gibt, die die Sensibilisierungsmaßnahmen koordiniert und unterstützt und damit eine wirksame Einbeziehung minderjähriger und erwachsener Opfer des Menschenhandels sowie von NRO (wie z. B. des Finnischen Komitees für UNICEF) ermöglicht.<sup>308</sup> Mehrere NRO in Finnland, darunter das Finnische Komitee für UNICEF, sehen einen Zusammenhang zwischen den unzureichenden Bemühungen um eine Sensibilisierung für das Thema Kinderhandel und dem Niveau der Aufklärung über die Menschenrechte an Schulen. Die Verfasser des polnischen Berichts sind der Auffassung, dass weder die Zahl der Veröffentlichungen noch ihre Verbreitung ausreichen, um wirklich auf diese Problematik aufmerksam zu machen. Ihrer Meinung nach sind auf Dauer angelegte öffentliche Kampagnen und zusätzliche Bildungsmaßnahmen erforderlich.

Im Hinblick auf die Ergebnisse der Sensibilisierungskampagnen wird im litauischen Bericht festgestellt, dass „überraschenderweise die öffentlichen Meinungsumfragen noch immer zeigen, dass nach Auffassung vieler Menschen nicht genügend Informationen über die Gefahren des Menschenhandels bereitgestellt werden“.<sup>309</sup> Im lettischen Bericht wird die in einer vom Innenministerium herausgegebenen Broschüre vertretene Ansicht über die „Kooperation zur Verhütung des Menschenhandels“ wie folgt zitiert: „[...] die Evaluierung der Informationsveranstaltungen, die bisher in Lettland stattgefunden haben, lässt die Schlussfolgerung zu, dass diese zwar eine positive Wirkung gezeigt haben, jedoch weder in der Gesellschaft noch in Sachverständigenkreisen ein ausreichend großes Publikum erreicht haben. Nur in einigen Einzelfällen waren die Kampagnen umfassend, komplex und langfristig wirksam [...]“.

#### 4.6.2. Zugang zu Betreuung und Schutz

In zwei Mitgliedstaaten (Belgien und Lettland) ist der Zugang zu jeder Form von Betreuung und Schutz abhängig vom Status als „Opfer des Menschenhandels“. Um in Belgien als Opfer des Menschenhandels anerkannt zu werden, muss das Opfer jeden Kontakt zu den Menschenhändlern abbrechen, in einer spezialisierten Aufnahmestelle beraten werden und Anzeige gegen die Menschenhändler erstatten. In Lettland bewertet ein Sachverständigenausschuss (ein Sozialarbeiter, ein Psychologe, ein Jurist, ein Arzt, ein Polizeibeamter sowie gegebenenfalls weitere Sachverständige) die Frage, ob eine

---

<sup>307</sup> *Monika – Naiset liitto ry*, schriftliche Antwort auf Fragen, eingegangen am 24. Juni 2008.

<sup>308</sup> Finnisches Komitee für UNICEF, schriftliche Antwort auf Fragen, eingegangen am 19. Juni 2008.

<sup>309</sup> Bei einer öffentlichen Meinungsumfrage (2006, UAB „Revanda“) gaben 81 % der Befragten an, dass in Litauen nicht genügend Informationen über Ausmaß und Gefahren des Menschenhandels bereit gestellt werden (*Apibendrinta 2006 m. ataskaita apie prekybos žmonių situaciją Lietuvoje*, 2007, S. 23).

Person die Kriterien für die Anerkennung als Opfer des Menschenhandels erfüllt. „Die Leistungen sind zu verweigern, wenn die Person die Kriterien für die Anerkennung als Opfer des Menschenhandels nicht erfüllt, nicht alle für die Inanspruchnahme der Leistung erforderlichen Dokumente vorgelegt hat oder im Laufe eines Jahres wiederholt Leistungen beantragt.“ Wurde einer Person der Status als Opfer des Menschenhandels zuerkannt, erhält sie für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten Betreuungsleistungen.

Zwei andere Mitgliedstaaten (Tschechische Republik und Finnland) bieten ein Hilfesystem für die Opfer des Menschenhandels. In der Tschechischen Republik wurde im Jahr 2003 in Form des „Modells für die Unterstützung und den Schutz von Opfern des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung“ ein aus öffentlichen Mitteln finanziertes System für die Unterstützung und den Schutz der Opfer des Menschenhandels geschaffen, das auch die Opfer zu einer Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden ermutigen soll.<sup>310</sup> Ziel des Programms für die Unterstützung und den Schutz der Opfer des Menschenhandels ist es, die Opfer des Menschenhandels zu unterstützen, ihre Würde und ihre Menschenrechte zu schützen und sie zu ermutigen, als Zeuge auszusagen. Entsprechend dem ersten nationalen Aktionsplan gegen den Menschenhandel wurde auch in Finnland ein multidisziplinäres Hilfesystem für die Unterstützung der Opfer des Menschenhandels geschaffen.<sup>311</sup>

In der Slowakei sehen die Rechtsvorschriften eine umfassende Opferbetreuung nur dann vor, wenn das Opfer bei der Untersuchung des Menschenhandels kooperiert.

### 4.6.3. Integrationsprogramme für die Opfer des Kinderhandels

Offenbar hat Rumänien als einziger EU-Mitgliedstaat ein spezielles Integrationsprogramm für die Opfer des Kinderhandels entwickelt. Im Rahmen dieses Programms wird zunächst die Situation des Kindes bewertet. Anschließend wird ein individueller Maßnahmenplan anhand bestimmter spezifischer Indikatoren (medizinische und psychologische Erholung, Eingliederung/Wiedereingliederung in das Bildungssystem oder Unterstützung bei der Berufsausbildung, Reintegration in die Herkunftsfamilie oder eine Pflegefamilie, andere Schutzmaßnahmen, Rechtsberatung

---

<sup>310</sup> Die Teilnahme am Programm für die Unterstützung und den Schutz der Opfer des Menschenhandels ist freiwillig und setzt voraus, dass das Opfer jeden Kontakt zu den Straftätern abbricht. Die den Strafverfolgungsbehörden von einem Opfer im Rahmen von Strafverfahren zur Verfügung gestellten Informationen sollten zumindest von einer angemessenen Relevanz sein. Ausnahmen hiervon bilden Opfer des Menschenhandels, die Lernschwierigkeiten oder psychische Probleme haben. Diese Personen können die Erlaubnis erhalten, an dem Programm teilzunehmen, ohne mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren zu müssen. Der tschechische Name des Modells lautet: „*Model podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování*“.

<sup>311</sup> Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels: Finnland, Helsinki 2005, *Ulkoasiainministeriön julkaisusarja 18/2005*, S. 10-12.

usw.) erarbeitet, durchgeführt und fortlaufend überwacht.<sup>312</sup> In den rumänischen Rechtsvorschriften sind ferner spezifische Bestimmungen bezüglich der Reintegration von Opfern des Kinderhandels mit rumänischer Staatsangehörigkeit enthalten.

In der Tschechischen Republik, den Niederlanden und der Slowakei gibt es spezielle Integrationsprogramme für die Opfer des Menschenhandels im Allgemeinen. Ein Beispiel für ein niederländisches Integrationsprogramm, das von staatlich finanzierten NRO angeboten wird, ist ein „Buddy“-Projekt, bei dem ein Opfer des Menschenhandels mit einem niederländischen Altersgenossen zusammengebracht wird. Das Opfer und sein „Buddy“ machen gemeinsame Unternehmungen, sie reden, gehen spazieren, besuchen Museen und kochen zusammen.

Die österreichische *Task Force Menschenhandel* arbeitet derzeit an der Entwicklung von Optionen zur Integration aufenthaltsberechtigter Opfer. In Luxemburg sind in einem gegenwärtig anhängigen Gesetzentwurf spezielle Integrationsprogramme vorgesehen.

In allen anderen Mitgliedstaaten (darunter Bulgarien, Frankreich, Lettland und Schweden) wurden keine Belege für spezielle Integrationsprogramme für Opfer des Kinderhandels ermittelt. Die Opfer des Kinderhandels haben jedoch unter Umständen Zugang zu allgemeinen Integrationsprogrammen für Einwanderer (Griechenland), Flüchtlinge (Dänemark, Estland und Ungarn) oder für unbegleitete minderjährige Ausländer (Tschechische Republik, Irland und Polen).

In den Berichten über Spanien und Irland werden spezielle Vorschriften genannt, die Unterstützung für gefährdete und schutzbedürftige Kinder vorsehen. Die Berichte über Deutschland, Irland, Italien, Slowenien und das Vereinigte Königreich beinhalten Verweise auf den Zugang der Opfer des Kinderhandels zu Gesundheitsversorgung und Bildung. In Finnland sind Opfer des Kinderhandels unverzüglich in das Opferhilfesystem aufzunehmen, über das die Kinder Zugang zu umfassender Gesundheitsversorgung, Bildung und anderen sozialen Diensten haben. Allerdings wird im finnischen Bericht weiter klargestellt: „Aufgrund der geringen Zahl der gemeldeten Fälle von Kinderhandel zählen in Finnland Maßnahmen zur sozialen Eingliederung noch nicht zum Standard.“<sup>313</sup>

Dem zyprischen Bericht zufolge haben Opfer des Kinderhandels in diesem Land keinen Zugang zu Integrationsprogrammen. Die Berichte über Belgien, Malta und Portugal beinhalten keine Angaben zu Integrationsprogrammen für die Opfer des Kinderhandels.

---

<sup>312</sup> Rumänien, *Hotărârea de Guvern 1443-2004 privind metodologia de repatriere a copiilor români neînsoșiți și asigurarea măsurilor de protecție specială în favoarea lor* [Regierungsbeschluss 1443/2004 über das Verfahren für die Rückkehr unbegleiteter rumänischer Kinder und die Gewährleistung spezieller Schutzmaßnahmen für diese Kinder] (2.9.2004); Rumänien, *Ordin pentru aprobarea Normelor metodologice privind întocmirea Planului de servicii și a Normelor metodologice privind întocmirea Planului individualizat de protecție* [Anordnung 286/28.07.2006 der nationalen Behörde für den Schutz der Rechte des Kindes zur Genehmigung der Methodik für den Entwurf des Leistungsplans und des individuellen Schutzplans]. Vgl. ferner die Antwort der nationalen Behörde für den Schutz der Rechte des Kindes Nr. 5483 vom 13. Juni 2008, in den Unterlagen des nationalen FRALEX-Rechtsexperten.

<sup>313</sup> Nationales Kriminalamt, schriftliche Antwort auf Fragen, eingegangen am 5. Juni 2008.

#### 4.6.4. Zugang zur Gesundheitsversorgung

Zwischen den Mitgliedstaaten bestehen gravierende Unterschiede hinsichtlich der Vorschriften über die Erbringung von Gesundheitsleistungen für (minderjährige) Opfer des Menschenhandels. Der Umfang der angebotenen Gesundheitsversorgung ist unter Umständen abhängig vom Aufenthaltsstatus des Kindes, seiner Anerkennung als Opfer des Menschenhandels, seiner Aufnahme in das so genannte Hilfesystem, der Einrichtung, in der das Kind untergebracht ist, seiner Staatsangehörigkeit (Drittstaatsangehöriger oder EU-Bürger), der Tatsache, dass es sich bei dem Opfer um ein unbegleitetes Kind handelt, oder schlicht der Tatsache, dass das Opfer minderjährig ist.

In den meisten Mitgliedstaaten haben alle im Land aufhältigen Personen das Recht auf eine kostenlose medizinische Notversorgung. In manchen Staaten ist dies jedoch zugleich die einzige kostenlose medizinische Versorgung, die den nicht versicherten Opfern des Kinderhandels grundsätzlich offensteht (Estland und Vereinigtes Königreich<sup>314</sup>).

Die weitaus überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten gewährt den Opfern des Menschenhandels im Rahmen der meisten Aufenthaltstitel Zugang zu psychologischen und medizinischen Leistungen der Grundversorgung (Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, Zypern, Litauen, Ungarn, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal [hier lediglich während der Bedenkzeit], Finnland, Rumänien, Slowenien und Slowakei). Im irischen Bericht heißt es hierzu: „Wie bei allen betreuten Kindern in Irland ist es aufgrund der

---

<sup>314</sup> Im Vereinigten Königreich hat ein Kind, das Staatsangehöriger des Vereinigten Königreiches und Opfer des Kinderhandels ist, bei Bedarf das Recht auf Zugang zu sämtlichen medizinischen Leistungen. Ausländische Staatsangehörige haben in der Regel kein Recht auf Zugang zu den vom Nationalen Gesundheitsdienst kostenlos angebotenen Leistungen. Auf EU-Ebene gibt es gegenseitige Vereinbarungen für die Bürger der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, jedoch erstrecken sich diese Vereinbarungen lediglich auf medizinische Notfalldienste oder Behandlungen, die vor Reiseantritt geplant und genehmigt wurden. Ferner hat das Vereinigte Königreich gegenseitige Vereinbarungen mit anderen Ländern geschlossen, jedoch ist die Behandlung von Personen, die im Vereinigten Königreich „nicht ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben“, seien es EU-Bürger oder nicht, immer kostenpflichtig, soweit die Behandlung nicht Gegenstand gegenseitiger Vereinbarungen mit dem Herkunftsland ist oder es sich um Notfalldienste oder Leistungen der medizinischen Grundversorgung handelt. Zu den Personen, die im Vereinigten Königreich „ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben“ und somit Anspruch auf kostenlose Gesundheitsversorgung haben, zählen Personen, denen Asyl, humanitärer Schutz oder ein *Discretionary Leave* [Aufenthaltstitel nach Ermessen] gewährt wurde, sowie Personen, denen nach Maßgabe des Einwanderungsgesetzes 1971 ein bis zur Entscheidung über ihren Antrag befristeter Aufenthaltstitel erteilt wurde. Unabhängig vom Rechtsstatus ist jedoch die Erbringung notwendiger Gesundheitsleistungen für Opfer des Kinderhandels integraler Bestandteil der Gesamtstrategie für die Gewährleistung der Wohlfahrt dieser Kinder. Die Regelungen über die Gesundheitsversorgung ausländischer Staatsangehöriger in England werden derzeit gemeinsam von der Grenzschutzbehörde des Vereinigten Königreichs (UKBA) und dem Gesundheitsministerium überprüft.



mangelnden Ressourcen sehr schwierig, Zugang zu der erforderlichen psychologischen Betreuung zu erhalten.<sup>315</sup>

In Luxemburg und Schweden sind derzeit Rechtsvorschriften anhängig. Der in Luxemburg vorgelegte Gesetzentwurf über die Unterstützung und den Schutz der Opfer des Menschenhandels sieht umfassende Gesundheitsleistungen für die Opfer des Kinderhandels vor. Im schwedischen Gesetzentwurf „wird vorgeschlagen, dass Kinder, die einen Aufenthaltstitel beantragt haben, und Kinder, die sich vor der Vollstreckung einer Entscheidung über die Einreiseverweigerung oder Abschiebung verstecken, dieselben Gesundheitsdienste und medizinischen Leistungen erhalten sollten wie in Schweden lebende Kinder. Dieser Vorschlag schließt jedoch Kinder ohne Papiere und Kinder, die sich aus einem anderen Grund unrechtmäßig in Schweden aufhalten, nicht ein“.

#### 4.6.4.1. Statistische Daten über den Zugang zur Gesundheitsversorgung

In Finnland<sup>316</sup>, Italien<sup>317</sup>, Litauen<sup>318</sup> und Rumänien<sup>319</sup> werden bestimmte Daten über die Zahl der Opfer des Kinderhandels, die Gesundheitsleistungen erhalten, erfasst. Es ist jedoch unmöglich, Schlussfolgerungen aus diesen Daten zu ziehen, da keine tragfähigen Daten über die Gesamtzahl der Opfer des Kinderhandels vorliegen.

---

<sup>315</sup> *Irish Association for Young People in Care* [Irische Vereinigung für betreute junge Menschen].

<sup>316</sup> Die Zahl der Kinder, die derartige Leistungen erhalten (vier Kinder im Jahr 2005, sieben Kinder im Jahr 2006, fünf Kinder im Jahr 2007 und sechs Kinder im Jahr 2008) entspricht der Zahl der im finnischen Opferhilfesystem erfassten Kinder.

<sup>317</sup> Den Daten des italienischen interministeriellen Ausschusses zufolge belief sich die Zahl der Opfer des Kinderhandels, die eine vollumfängliche Gesundheitsversorgung erhielten, im Jahr 2001 auf 75, im Jahr 2002 auf 80, im Jahr 2003 auf 70, im Jahr 2004 auf 118, im Jahr 2005 auf 139 und im Jahr 2006 auf 266.

<sup>318</sup> Die litauischen Berichte über die Durchführung der Maßnahmen des Programms zur Verhütung und Kontrolle des Menschenhandels beinhalten einige Daten. Beispielsweise stellten im Jahr 2007 NRO für 80 Personen Unterkünfte bereit, von denen 63 Personen auch medizinische Leistungen und 52 Personen eine psychologische Betreuung erhielten; von den 358 Personen, die Leistungen von NRO erhielten (ohne Unterkunft), wurden für 84 Personen medizinische Leistungen und für 105 Personen psychologische Betreuungsdienste erbracht. Die exakte Zahl der Minderjährigen ist nicht angegeben, jedoch wird festgestellt, dass 14,8 % dieser Personen minderjährige Mädchen waren. Zum Anteil der minderjährigen Jungen werden keine Angaben gemacht. Bericht des Innenministeriums über die im Jahr 2007 durchgeführten Maßnahmen des Programms zur Verhütung und Kontrolle des Menschenhandels für den Zeitraum 2005 bis 2008.

<sup>319</sup> Für die Jahre 2000 bis 2004 sind für Rumänien keine statistischen Daten verfügbar. Im Jahr 2005 erhielten 77 Kinder eine vollumfängliche Gesundheitsversorgung, gegenüber 73 im Jahr 2006 und 216 im Jahr 2007. Von diesen im Jahr 2007 erfassten 216 Kindern waren 186 Opfer des Kinderhandels innerhalb der rumänischen Grenzen (des so genannten innerstaatlichen Kinderhandels). Schreiben der nationalen Behörde für den Schutz der Rechte des Kindes Nr. 5483 vom 13. Juni 2008, in den Unterlagen des nationalen FRALEX-Rechtsexperten.

In Griechenland sind nur allgemeine Daten verfügbar, die nicht nach Alter aufgeschlüsselt sind. Im schwedischen Bericht wird betont, dass derartige statistische Daten vertraulich und somit nicht öffentlich verfügbar sind. In den Berichten über Zypern, Luxemburg, Ungarn, Malta, die Niederlande, Österreich, die Slowakei<sup>320</sup> und das Vereinigte Königreich wird ausdrücklich festgestellt, dass keine Statistiken verfügbar sind, da derartige Daten nicht erfasst werden.

Die Berichte der übrigen Mitgliedstaaten beinhalten keine Informationen über die Zahl der Opfer des Kinderhandels, die im Zeitraum 2000 bis 2007 eine vollumfängliche Gesundheitsversorgung, einschließlich psychosozialer Betreuung und Rehabilitation (d. h. nicht nur Notfalldienste) erhalten haben.

#### 4.6.5. Zugang zu Bildung

Hinsichtlich der Rechtsrahmen für den Zugang zu Bildung bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten.

Bemerkenswert viele Mitgliedstaaten bieten allen im Land aufhältigen Migrantenkindern unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus (in einigen Fällen obligatorischen) Zugang zum Bildungswesen (Estland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Irland, Niederlande, Österreich, Polen, Slowenien und Vereinigtes Königreich). Dies schließt sowohl den Primarbereich als auch die Sekundarstufe und zuweilen auch die Berufsbildung ein.

In sechs Mitgliedstaaten steht das Bildungswesen Kindern offen, die in Auffanglagern oder Heimen leben (Belgien, Tschechische Republik, Dänemark, Spanien, Ungarn und Rumänien). Ohne ausführlicher auf diesen Aspekt einzugehen, stellen die Verfasser der nationalen Berichte über Zypern, Italien und Malta klar, dass die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften dieser Länder einen vollumfänglichen Zugang der Opfer des Kinderhandels zum Bildungswesen vorsehen. In Finnland haben alle mutmaßlichen Opfer des Kinderhandels im schulpflichtigen Alter während des Ermittlungsverfahrens Zugang zur Primar- und Sekundarstufe.<sup>321</sup> Opfer des Kinderhandels, die im Opferhilfesystem erfasst sind, haben automatisch ein Recht auf Zugang zu Bildung.

In Litauen haben unbegleitete minderjährige Ausländer, minderjährige Asylbewerber und Minderjährige, denen in der Republik Litauen befristeter Schutz gewährt wird (und somit wohl alle Opfer des Kinderhandels) ein Recht auf Bildung. Das luxemburgische Asylrecht sieht vor, dass Minderjährige, denen Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt wird, unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen Luxemburgs vollumfänglichen Zugang zum Bildungssystem des Landes erhalten.<sup>322</sup> Nach Maßgabe

---

<sup>320</sup> Im slowakischen Bericht wird unterstrichen, dass selbst wenn es solche Daten gäbe, diese so sensibel wären, dass sich die Behörden weigern würden, sie offenzulegen.

<sup>321</sup> Innenministerium, schriftliche Antwort auf Fragen, eingegangen am 19. Juni 2008, und telefonisches Interview vom 9. Juni 2008.

<sup>322</sup> Luxemburg, *Loi du 5 mai relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection*, Artikel 49 (5.5.2006), in geänderter Fassung.

der schwedischen Rechtsvorschriften haben asylsuchende Kinder das Recht auf Bildung, Vorschulerziehung und schulische Betreuung, und zwar zu denselben Bedingungen wie in Schweden wohnhafte Kinder.<sup>323</sup> Kinder, deren Asylantrag abgelehnt wurde und die sich vor der Vollstreckung einer Einreiseverweigerung oder Abschiebungsanordnung verstecken („versteckte Kinder“) haben keine entsprechenden Rechte. Die Kommunalbehörden sind jedoch befugt, diese Kinder auf freiwilliger Basis in die Schulen aufzunehmen, und haben hierfür von der Regierung zusätzliche Mittel erhalten.

In Portugal haben Opfer des Kinderhandels während der Bedenkzeit zu denselben Bedingungen wie portugiesische Staatsangehörige Zugang zum Bildungswesen.

In Deutschland gibt es keine eindeutige Regelung über das Recht illegal im Land aufhältiger Kinder auf Schulbesuch, und infolge des deutschen Föderalismus sowie der Tatsache, dass die Länder für die Rechtsvorschriften über Schulbesuch und Bildung zuständig sind, werden in Deutschland sehr unterschiedliche Verfahren angewendet.<sup>324</sup>

Die nationalen Berichte über Bulgarien und Ungarn zeigen, dass in beiden Ländern Recht und Praxis mitunter auseinander klaffen. Nach Maßgabe der Gesetze<sup>325</sup> haben die Opfer des Kinderhandels (zumindest minderjährige Asylbewerber) das Recht auf Zugang zum Bildungswesen. In der Praxis ist die Gewährleistung dieses Rechts jedoch mit Problemen verbunden. Unter Umständen ist dies darauf zurückzuführen, dass das Kind die jeweilige Landessprache nicht spricht, ihm grundlegende Lese- und Schreibkenntnisse fehlen, die Schule sehr weit von seinem Heim entfernt ist und keine Beförderungsmöglichkeit angeboten wird, oder darauf, dass Probleme bei der Ermittlung der persönlichen Daten oder der medizinischen Betreuung des Kindes seine

---

<sup>323</sup> Vierter regelmäßiger Bericht Schwedens an den Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes für den Zeitraum 2002 bis 2007, S. 53.

<sup>324</sup> Im deutschen Bericht heißt es hierzu: „Während manche Schulleiter diese Kinder ebenso aufnehmen wie rechtmäßig im Land aufhältige Kinder, lehnen andere die Anträge ab und begründen dies mit dem unrechtmäßigen Aufenthalt in Deutschland und der Vorschrift, derartige Fälle den zuständigen Behörden zu melden.“  
Fodor, R. und Peter, E. (2005), *Aufenthaltsrechtliche Illegalität und soziale Mindeststandards. Das Recht des statuslosen Kindes auf Bildung. Rechtsgutachten im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung*, S. 1, [http://www.gew.de/Binaries/Binary29225/RG\\_im\\_Auftrag\\_der\\_Max-Traeger-Stiftung\\_Das\\_Recht\\_des\\_stat%C2%85.pdf](http://www.gew.de/Binaries/Binary29225/RG_im_Auftrag_der_Max-Traeger-Stiftung_Das_Recht_des_stat%C2%85.pdf) (25.7.2008).

<sup>325</sup> Nach Maßgabe von Artikel 23 des bulgarischen Gesetzes über die Bekämpfung des Menschenhandels muss dafür gesorgt werden, dass die Opfer des Kinderhandels in staatlichen und kommunalen Schulen zu den Bedingungen und nach den Vorgaben des Gesetzes über die öffentliche Bildung unterrichtet werden. Darüber hinaus wird in der Verfassung der Republik Bulgarien und im Gesetz über die öffentliche Bildung das Recht auf Bildung als universelles Recht anerkannt und die kostenlose allgemeine Schulpflicht für alle Kinder bis zum Alter von 16 Jahren vorgesehen. Bulgarien, *Konstitution der Republik Bulgarien* (13.7.1991), Artikel 53. Bulgarien, *Zakon za narodnata prosveta* (18.10.1991), Artikel 4.  
Ungarn, Gesetz Nr. 79 aus dem Jahr 1993/12.7.1993 über die öffentliche Bildung; Artikel 110 schreibt vor, dass Betreuungsleistungen und schulische Einrichtungen für ungarische Kinder, asylsuchende Kinder und Flüchtlingskinder unter denselben Bedingungen zugänglich sein müssen.

Einschulung nicht erlauben.<sup>326</sup> Forschungsarbeiten<sup>327</sup> haben gezeigt, dass in Ungarn die Hälfte der asylsuchenden Kinder nicht zur Schule geht.<sup>328</sup>

#### 4.6.5.1. Statistische Daten über den Zugang zum Bildungswesen

Auf der Grundlage der nationalen Berichte ist der Schluss zu ziehen, dass in keinem einzigen Mitgliedstaat präzise statistische Daten über die Zahl der im Zeitraum 2000 bis 2007 in allgemeiner oder beruflicher Ausbildung befindlichen Kinder verfügbar sind. In den Berichten über die Tschechische Republik, Griechenland, Spanien, Italien, Zypern, Litauen, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, die Slowakei<sup>329</sup>, Rumänien, Finnland und Schweden wird ausdrücklich festgestellt, dass keine solchen Statistiken verfügbar sind, da derartige Daten nicht erfasst werden. In Ungarn sind lediglich allgemeine Daten über ausländische Kinder im Bildungswesen verfügbar (diese werden jedoch im nationalen Bericht nicht angegeben).

Die Berichte der übrigen Mitgliedstaaten beinhalten keine Informationen über die Zahl der Opfer des Kinderhandels, die im Zeitraum 2000 bis 2007 eine allgemeine oder berufliche Ausbildung erhalten haben.

#### 4.6.6. Kinder mit besonderen Bedürfnissen aufgrund ihres ethnischen Hintergrunds oder einer Behinderung

Die nationalen Berichte geben die unterschiedlichsten Antworten auf die Frage nach Belegen für die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Kindern mit unterschiedlichem ethnischen Hintergrund und der Bedürfnisse von Kindern mit Behinderungen in allen einschlägigen Kontexten und Rechtsverfahren. Die Berichte über Zypern, die Niederlande, Schweden und Slowenien verweisen auf sehr allgemeine Rechtsvorschriften wie beispielsweise die Verfassung oder das Gesetz über die Aufnahme von Asylbewerbern. Dieses Thema steht zudem in engem Zusammenhang mit der Wahrung des Grundsatzes des Kindeswohls (vgl. Abschnitt 4.1.2).

In den meisten Berichten wird in dem diesbezüglichen Abschnitt auf die Verfügbarkeit von Dolmetscherdiensten für die Opfer des Kinderhandels hingewiesen (z. B. in den Berichten über Bulgarien, Griechenland, Frankreich, Irland, Litauen, Luxemburg,

---

<sup>326</sup> Interviews mit zwei Leitern von Krisenzentren am 27. Juni 2008 und am 7. Juli 2008.

<sup>327</sup> Quelle: Website des UNHCR unter [http://www.unhcr-budapest.org/hungary/index.php?option=com\\_content&task=view&id=118&Itemid=56](http://www.unhcr-budapest.org/hungary/index.php?option=com_content&task=view&id=118&Itemid=56) (18.6.2008).

<sup>328</sup> Die Angaben stammen von der Website <http://infovilag.hu/hir-9699-menekult-gyermekeknek-az-legjobb-ha.html> (19.6.2008).

<sup>329</sup> Im slowakischen Bericht wird unterstrichen, dass selbst wenn es solche Daten gäbe, diese so sensibel wären, dass sich die Behörden weigern würden, sie offenzulegen.

Ungarn, die Niederlande, Rumänien, Slowenien, Finnland und das Vereinigte Königreich). Im Folgenden werden einige Beispiele für andere in den nationalen Berichten erwähnte Rechtsvorschriften oder Maßnahmen erörtert.

Im österreichischen Bericht wird auf eine enge Zusammenarbeit zwischen der *International Romani Union* und Heimen für unbegleitete minderjährige Ausländer hingewiesen. In der Tschechischen Republik sind Kinder mit Behinderungen von der allgemeinen Vorschrift ausgenommen, dass Asylbewerber in den Auffanglagern bleiben müssen: Menschen mit Behinderung werden angemessen untergebracht. Im Bericht über Luxemburg wird unterstrichen, dass unbegleitete Minderjährige in Einrichtungen untergebracht werden müssen, in denen ihren Bedürfnissen Rechnung getragen wird.<sup>330</sup>

Im litauischen Bericht wird festgestellt, dass es sich bei den meisten Opfern des Menschenhandels in Litauen um Staatsangehörige Litauens oder von Ländern mit ähnlichem sozialen und geschichtlichen Hintergrund (Weißrussland, Ukraine, Republik Moldau usw.) handelt und letztere somit im Vergleich zu den litauischen Opfern keine besonderen Bedürfnisse haben. Da die meisten Litauer Russisch sprechen, gibt es keine nennenswerten Kommunikationsprobleme.

Nach Maßgabe der polnischen Rechtsvorschriften können ausländische Staatsangehörige im schulpflichtigen Alter Unterricht in Sprache und Kultur ihres Herkunftslandes erhalten. Dieser wird von den diplomatischen oder konsularischen Vertretungen ihres Herkunftslandes in Polen oder durch Kultur- und Bildungsverbände bestimmter Nationalitäten erbracht. Der Unterricht findet in den Schulen statt, die kostenlos Räume und Unterrichtsmaterial bereitstellen.

In Rumänien haben Asylbewerber mit besonderen Bedürfnissen das Recht auf fachärztliche Behandlung<sup>331</sup> und werden von speziell geschulten Beamten befragt, die der „besonderen Situation dieser Personen“ Rechnung tragen müssen.<sup>332</sup> Ein Kind, das einer nationalen, ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheit angehört, hat ein Recht auf sein eigenes religiöses und kulturelles Leben.<sup>333</sup>

Im Vereinigten Königreich müssen die vom Gericht bestellten Gerichtsbeamten, die für die Gewährleistung und den Schutz der Wohlfahrt der Kinder zuständig sind, die besonderen Umstände jedes einzelnen Kindes berücksichtigen. Darüber hinaus hat die Regierung zwei Leitfäden herausgegeben, in denen den Bedürfnissen von Kindern mit

---

<sup>330</sup> Luxemburg, *Loi du 5 mai relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection*, Artikel 52 (5.5.2006), in geänderter Fassung.

<sup>331</sup> Rumänien, *Legea azilului* [Gesetz 122/2006 über das Asyl in Rumänien] (18.5.2006), Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe n.

<sup>332</sup> Rumänien, *Legea azilului* [Gesetz 122/2006 über das Asyl in Rumänien] (18.5.2006), Artikel 46.

<sup>333</sup> Rumänien, *Lege privind protecția și promovarea drepturilor copilului* [Gesetz 272/2004 über den Schutz und die Förderung der Rechte des Kindes] (23.6.2004).

Behinderungen Rechnung getragen wird: *Aiming High for Disabled Children: Better Support for families 2007*<sup>334</sup> und *Working Together to Safeguard Children 2006*<sup>335</sup>.

In Finnland werden gegenwärtig Strategien entwickelt, um den besonderen Bedürfnissen von Kindern aus ethnischen Minderheiten und Kindern mit Behinderungen Rechnung zu tragen.<sup>336</sup>

In Frankreich werden die Kosten für die Unterbringung von Kindern mit Behinderungen vom Staat oder von der Sozialversicherung getragen.

In einigen Berichten werden gewisse Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung dieses Idealbilds deutlich: Beispielsweise merken die Verfasser des deutschen Berichts an, dass „zwar in vielen Fällen den besonderen Bedürfnissen von Kindern in der jeweiligen Situation Rechnung getragen wird, jedoch nicht mit Gewissheit festgestellt werden kann, dass dies unter allen Umständen und in allen Situationen der Fall ist“. Die Verfasser des bulgarischen Berichts kommen auf der Grundlage der Angaben der Leiter von Krisenzentren zu dem Schluss, dass offenbar selbst die Befriedigung der Grundbedürfnisse der in den Zentren untergebrachten Kinder eine Herausforderung darstellt. In Finnland sind Vertreter von NRO und der Zivilgesellschaft der Auffassung, dass im finnischen System der kulturellen Vielfalt nicht in ausreichendem Maße Rechnung getragen wird. Aus diesem Grund haben sich mehrere NRO für einen häufigeren Einsatz von geschulten multikulturellen Fachkräften ausgesprochen, die bei der Verdolmetschung und dem Verständnis der kulturellen Vielfalt helfen können.<sup>337</sup>

Die Verfasser der Berichte über Bulgarien, Dänemark, Estland, Spanien und Italien fanden keine Anhaltspunkte für die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Kindern mit unterschiedlichem ethnischen Hintergrund und der Bedürfnisse von Kindern mit Behinderungen in allen einschlägigen Kontexten und Rechtsverfahren. Die Berichte über Lettland, Malta und Portugal beinhalten keine Angaben zu diesem Thema.

---

<sup>334</sup> Vereinigtes Königreich, Schatzamt und Ministerium für Bildung und Qualifikationserwerb (2007), *Aiming High for Disabled Children: Better Support for families 2007* [Hoch hinaus für Kinder mit Behinderungen: bessere Unterstützung für Familien 2007], verfügbar unter <http://www.everychildmatters.gov.uk/files/64301A568B221580F3F449A098CB3CE9.pdf> (9.7.2008).

<sup>335</sup> Regierung des Vereinigten Königreichs (2006), *Working Together to Safeguard Children* [Zusammenarbeit für den Schutz der Kinder 2006], Punkt 11.28 und 11.29, verfügbar unter [http://www.oxford.anglican.org/files/docs/Working\\_Together\\_2006\\_final.pdf](http://www.oxford.anglican.org/files/docs/Working_Together_2006_final.pdf) (9.7.2008).

<sup>336</sup> Nationales Kriminalamt, schriftliche Antwort auf Fragen, eingegangen am 5. Juni 2008; nationaler Sachverständiger für den Kinderhandel, schriftliche Antwort auf Fragen, eingegangen am 15. Juni 2008; Innenministerium, schriftliche Antwort auf Fragen, eingegangen am 19. Juni 2008.

<sup>337</sup> *Monika – Naiset liitto ry*, telefonisches Interview vom 6. Juni 2008 und schriftliche Antwort auf Fragen, eingegangen am 24. Juni 2008.

#### 4.6.7. Schutz von besonders gefährdeten Kindern

Im Rahmen der Erörterung dieses Themas werden in den meisten nationalen Berichten unbegleitete minderjährige Ausländer als besonders gefährdete Kinder bezeichnet. Aus diesem Grund beinhalten etliche Berichte Verweise auf allgemeine Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung dieser Minderjährigen. Beispiele hierfür sind die zügige Bestellung eines gesetzlichen Vormunds/persönlichen Vertreters<sup>338</sup>, spezielle Einrichtungen für die Unterbringung unbegleiteter minderjähriger Ausländer und Strategien, um das Verschwinden unbegleiteter Minderjähriger aus Heimen zu verhindern (vgl. Abschnitt 4.6.8).

Die rumänische nationale Behörde für den Schutz der Rechte des Kindes definierte neben unbegleiteten minderjährigen Ausländern weitere Gruppen von Kindern als hochgradig gefährdet, Opfer des Menschenhandels zu werden: Straßenkinder, Kinder aus stark benachteiligten Familien (extreme Armut, sehr geringes Bildungsniveau, Alkoholismus, häusliche Gewalt usw.), Kinder aus armen Roma-Gemeinschaften, vernachlässigte oder missbrauchte Kinder, Schulabbrecher, Kinder, die insbesondere in ländlichen Gebieten als Arbeitskräfte ausgebeutet werden, Kinder mit Behinderungen, Kinder, deren Eltern im Ausland arbeiten, Migrantenkinder in gefährdeten Familien usw.<sup>339</sup> In ihren Strategien und nationalen Plänen verfolgen die zuständigen rumänischen Behörden das Ziel, die Gefährdung der potenziellen Opfer des Menschenhandels, einschließlich der am stärksten gefährdeten Kinder, zu verringern<sup>340</sup> Ein ähnlicher Ansatz wird in Spanien verfolgt. Hier „haben die der Nationalpolizei gemeldeten Fälle ihren Ursprung oftmals in der Familie oder stehen in keinem

---

<sup>338</sup> Im griechischen Bericht wird festgestellt, dass in Griechenland eine „Lücke“ in der Durchführung der Rechtsvorschriften über die Bestellung gesetzlicher Vormünder für die nach Griechenland einreisenden unbegleiteten Kinder klafft und diese Kinder folglich leicht Opfer von Ausbeutung werden, da sie in Griechenland leben und/oder arbeiten, ohne ordnungsgemäß vertreten zu werden (während die zuständigen Behörden das Einverständnis der Eltern verlangen, damit Kinder arbeiten dürfen, kommen unbegleitete Kinder aufgrund der „Lücken“ in der Durchführung der genannten Rechtsvorschriften nicht in den Genuss der in den griechischen Rechtsvorschriften verankerten Schutzmaßnahmen für arbeitende Kinder). Informationen über den Status unbegleiteter Minderjähriger, die in Griechenland Asyl beantragen, sind der im Jahr 2008 von G. Dimitropoulou und I. Papageorgiou durchgeführten Erhebung über unbegleitete Minderjährige zu entnehmen, verfügbar unter [http://hosting01.vivodinet.gr/unhcr/UAM\\_english.pdf](http://hosting01.vivodinet.gr/unhcr/UAM_english.pdf) (20.6.2008). Vgl. ferner die Empfehlungen des UNHCR-Büros Athen bezüglich des Schutzes unbegleiteter Asylbewerber in Griechenland (in griechischer Sprache) unter <http://hosting01.vivodinet.gr/unhcr/ProtectionPoints%20UAMS%202008.doc> (11.7.2008).“

<sup>339</sup> Vgl. Antwort der nationalen Behörde für den Schutz der Rechte des Kindes Nr. SAERI/es./5483 vom 13. Juni 2008, Punkt 14, in den Unterlagen des nationalen FRALEX-Rechtsexperten.

<sup>340</sup> Vgl. Abschnitt A.2.1. (Nationale Aktionspläne gegen den Menschenhandel) und B.1. (Sensibilisierungskampagnen) im rumänischen Bericht. Darüber hinaus haben die lokalen Teams aus Vertretern verschiedener Behörden (die für Sozialhilfe, Bildung und Gesundheit zuständigen Ämter, Polizei, Gewerbeaufsicht), NRO und anderen Vertretern der Zivilgesellschaft, die sich zuvor nur mit der Verhütung der Ausbeutung von Kindern als Arbeitskräfte befasst hatten, ihren Aufgabenbereich seit dem Jahr 2008 auf jede Form von Vernachlässigung, Missbrauch, Ausbeutung und Kinderhandel erweitert.

Zusammenhang, so dass sie keiner bestimmten Organisation zugeordnet werden können. Der Polizei wurden Fälle gemeldet, in denen Eltern verhaftet wurden, weil sie ihre minderjährigen Kinder zum Zweck der Begehung von Straftaten und der Prostitution verkauft hatten. Aus diesem Grund erfolgt die Prävention durch die Unterstützung der Familien und den Schutz von Minderjährigen aus gefährdeten Familien“.

Im französischen Bericht wird ebenfalls auf Unterstützungsprojekte für gefährdete Straßenkinder hingewiesen, während im italienischen Bericht Projekte erwähnt werden, die darauf abzielen, die Bevölkerung ärmerer Länder (möglicher Herkunftsländer) auf den Kinderhandel aufmerksam zu machen.

In Ungarn hat die für den Opferschutz zuständige Abteilung der nationalen Polizeibehörde (ORFK) einen Informationsleitfaden für die Mitarbeiter erarbeitet, der die Strategien und Protokolle zur Verhütung des Menschenhandels zum Gegenstand hat.

Österreichische NRO kritisieren die Tatsache, dass Präventionsmaßnahmen tendenziell in erster Linie auf österreichische Kinder und familienspezifische Themen abzielen, obwohl die Jugendwohlfahrtsbehörden für alle im Hoheitsgebiet Österreichs lebenden Kinder zuständig sind.<sup>341</sup> „NRO kritisieren, dass marginalisierten Gruppen vor allem in Form von Verboten Aufmerksamkeit gezollt wird, z. B. in Form der Einführung einer Vorschrift über das Verbot der Bettelerei mit Kindern auf der Straße im Wiener Landes-Sicherheitsgesetz.<sup>342</sup>“ Die Verfasser des tschechischen Berichts stellen lediglich fest, dass die Strategien, mit denen verhindert werden soll, dass gefährdete Kinder (wie beispielsweise unbegleitete Asylbewerber) nach ihrer Ankunft Opfer des Menschenhandels werden, unzureichend sind.

Den Verfassern der Berichte über Österreich, die Tschechische Republik, Deutschland und Griechenland zufolge wurden in diesen Ländern keine spezifischen Strategien erarbeitet. Die Verfasser des bulgarischen Berichts konnten keine Belege für spezifische politische Strategien ausmachen, und in den Berichten über Belgien und Slowenien wird dieses Thema überhaupt nicht behandelt.

#### 4.6.8. Spezielle Heime für die Opfer des Kinderhandels

In drei Mitgliedstaaten werden Opfer des Kinderhandels in Heimen untergebracht, die speziell für diese Kinder eingerichtet wurden. In Belgien gibt es drei Heime, die auf die Unterbringung von Opfern des Kinderhandels spezialisiert sind, und drei ausschließlich für Erwachsene bestimmte Heime. In den bulgarischen Städten Balvan, Pasardschik und Dragoman werden drei Krisenzentren für Opfer des Kinderhandels betrieben.<sup>343</sup> Sie

---

<sup>341</sup> Artikel 3 Jugendwohlfahrtsgesetz und *Schattenbericht zur nationalen Implementierung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie*, S. 14.

<sup>342</sup> Vgl. Wien, LGBl 51/1993, zuletzt geändert durch LGBl I 33/2008 (3.6.2008), Artikel 2.

<sup>343</sup> Bulgarien, *Antworten der Regierung auf die Fragen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes zur Überprüfung des zweiten Berichts über die Umsetzung des UN-Übereinkommens*



wurden Anfang 2007 eröffnet. In diesen Zentren können Kinder im Alter zwischen sechs und 18 Jahren für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten untergebracht werden. Sie haben eine Gesamtkapazität von 30 Plätzen und beherbergten Ende 2007 26 Kinder. In Italien gibt es viele Heime für Opfer des Kinderhandels. Dem nationalen Bericht zufolge sind derzeit keine aktuellen Daten über die Gesamtzahl verfügbar, da diese Einrichtungen unmittelbar von lokalen Behörden und NRO verwaltet werden und keine direkte Verbindung zum Amt für Rechte und Chancengleichheit besteht.

Das niederländische Ministerium für Gesundheit, Gemeinwohl und Sport sowie das Justizministerium arbeiten an der Entwicklung neuer Einrichtungen, der so genannten *categorale opvang* [spezialisierte Heime], in denen (minderjährige) Opfer des Menschenhandels während der ersten drei Monate nach ihrer Identifizierung als (mögliche) Opfer untergebracht werden sollen.

In anderen Mitgliedstaaten gibt es spezialisierte Heime für erwachsene Opfer des Menschenhandels, in denen in Ausnahmefällen auch Kinder untergebracht werden können (Niederlande, Österreich, Polen, Portugal und Vereinigtes Königreich<sup>344</sup>). In der Slowakei hat jedes (minderjährige) Opfer des Menschenhandels auf Antrag Anspruch auf eine (von NRO organisierte) Unterkunft.<sup>345</sup>

In mehreren Mitgliedstaaten gibt es spezialisierte Heime für unbegleitete Kinder, die – zuweilen mit staatlicher Unterstützung – von NRO betrieben werden (Tschechische Republik, Dänemark, Ungarn, Niederlande, Österreich und Slowakei<sup>346</sup>). Die dänischen Behörden haben mit einer NRO eine Vereinbarung über einen Notfallplan getroffen, der es ermöglicht, eine geringe Zahl von Opfern des Kinderhandels in Kopenhagen unterzubringen. In Spanien<sup>347</sup>, Portugal und dem Vereinigten Königreich gibt es

---

*über die Rechte des Kindes*, S. 17, Randnr. 47, verfügbar unter <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crcs48.htm> (4.8.2008), Bulgarien, Национална комисия за борба с трафика на хора (НКБТХ), *Доклад за дейността на Националната комисия за борба с трафика на хора за 2007 г.* [Bericht über die Tätigkeit der nationalen Kommission für die Bekämpfung des Menschenhandels 2007], S. 45.

<sup>344</sup> In Österreich gibt es ein solches Heim. In dem portugiesischen Heim werden ausschließlich erwachsene Frauen und (gegebenenfalls) deren Kinder untergebracht. Auch das niederländische Heim ist ausschließlich für erwachsene Frauen bestimmt, nimmt jedoch gelegentlich auch Mädchen im Alter zwischen 16 und 18 Jahren auf. In London stehen im Rahmen des Projekts *Poppy* 35 Betten zur Verfügung.

<sup>345</sup> Im slowakischen Bericht wird jedoch darauf hingewiesen, dass der diesbezügliche Ministerialerlass nur für die dem Minister unterstellten Personen bindend ist.

<sup>346</sup> In Österreich, der Tschechischen Republik, Dänemark und der Slowakei gibt es jeweils ein solches Heim, in Ungarn gibt es zwei Heime für unbegleitete Kinder. Die Zahl der Heime in den Niederlanden ist nicht bekannt. Hier werden unbegleitete Kinder unter 12 Jahren von Pflegefamilien aufgenommen. Kinder zwischen zwölf und 15 Jahren wohnen in kleinen Aufnahmestellen, und ältere Kinder (15 bis 18 Jahre) werden in großen Heimen untergebracht, bei denen es sich zumeist um Heime für unbegleitete minderjährige Ausländer handelt.

<sup>347</sup> Im spanischen nationalen Bericht wird angemerkt, dass in vielen Berichten unterschiedlicher Einrichtungen (z. B. im Bericht des Bürgerbeauftragten von Katalonien aus dem Jahr 2005)<sup>347</sup> über den Mangel an Plätzen in diesen speziellen Heimen, die unzureichende Berücksichtigung der psychischen Gesundheit der Kinder und den Mangel an für den Umgang mit gefährdeten Minderjährigen geschulten Fachkräften geklagt wird. Spanien/*Sindic de Greuges*, Jahresbericht 2005, verfügbar unter

spezialisierte Heime für schutzbedürftige, gefährdete Kinder. In Deutschland gibt es in den einzelnen Ländern unterschiedliche Unterbringungsmöglichkeiten: Opfer des Kinderhandels werden zuweilen in speziell auf Personen in Zeugenschutzprogrammen ausgerichteten Heimen oder in anderen spezialisierten Heimen untergebracht.<sup>348</sup> In Frankreich wohnen Opfer des Kinderhandels in gewöhnlichen Kinderheimen. In Irland sind die meisten von ihren Eltern getrennten Kinder in privaten Wohnheimen untergebracht (in denen bis zu 35 Kinder leben). In Malta werden Opfer des Kinderhandels in erster Linie von kirchlichen Heimen aufgenommen oder in Heimen, Wohnheimen oder ähnlichen Einrichtungen untergebracht.

In Litauen sollten grundsätzlich alle Opfer des Kinderhandels bei ihren Eltern oder ihrem Vormund/Betreuer leben und von diesen betreut werden. Das Programm zur Verhütung und Kontrolle des Menschenhandels sieht Mittelzuweisungen für NRO-Projekte vor, die soziale Betreuung, Schutz und Rehabilitationsmaßnahmen für Opfer des Menschenhandels anbieten.<sup>349</sup> Unterkünfte werden nur von einigen wenigen dieser NRO bereitgestellt. Eine andere Option ist die Unterbringung von Frauen in Einrichtungen, die von NRO für schutzbedürftige Frauen und Kinder (z. B. Opfer häuslicher Gewalt) angeboten werden.

Im Rahmen des niederländischen Pilotprojekts „geschlossene Betreuung“ können Opfer des Kinderhandels, die bestimmten Hochrisikogruppen angehören, auch in geschlossene Betreuungseinrichtungen aufgenommen werden. Minderjährige Opfer der so genannten „Loverboys“<sup>350</sup> können für 24 Stunden in geheimen Frauenhäusern untergebracht werden.<sup>351</sup> Darüber hinaus arbeiten die niederländischen Ministerien gegenwärtig an der Entwicklung neuartiger Heime, die speziell auf die Beherbergung von (minderjährigen) Opfern des Menschenhandels ausgerichtet sind.

In Polen gibt es keine spezialisierten Einrichtungen, da bisher keine Fälle von Kinderhandel ermittelt wurden. Unbegleitete minderjährige Ausländer werden in den Erziehungs- und Betreuungseinrichtungen untergebracht, in die normalerweise polnische unbegleitete Kinder eingewiesen werden.

---

[http://www.sindic.cat/site/unitFiles/2188/38\\_Informe%20a1%20Parlament%202005.pdf](http://www.sindic.cat/site/unitFiles/2188/38_Informe%20a1%20Parlament%202005.pdf)  
(1.8.2008).

<sup>348</sup> Die Verfasser des deutschen Berichts weisen darauf hin, dass „die Unterbringung in diesen Heimen jedoch in der Praxis offenbar nicht die Regel ist“.

<sup>349</sup> Die einschlägigen NRO und die zuständigen Behörden sind sich noch immer nicht einig darüber, wie genau Opfer des Menschenhandels zu definieren sind. Viele NRO behandeln (fast) jede Person, die sich prostituiert, als Opfer des Menschenhandels, unabhängig von ihrer Bereitschaft, mit den Strafverfolgungsbehörden zu kooperieren. Beispielsweise hilft die *Caritas* „Frauen, die in Litauen oder im Ausland Opfer von Prostitution oder Menschenhandel sind“ (vgl. [http://www.anti-trafficking.lt/index.php?s\\_id=22&lang=lt](http://www.anti-trafficking.lt/index.php?s_id=22&lang=lt)).

<sup>350</sup> „Loverboys“ sind Zuhälter, die vor allem minderjährige Mädchen verführen und anschließend zur Prostitution zwingen.

<sup>351</sup> Website <http://www.asja.nl>. (1.8.2008).

In Rumänien wird bei der Unterbringung zwischen rumänischen Staatsangehörigen und ausländischen Opfern des Kinderhandels unterschieden.<sup>352</sup> Darüber hinaus wurden zwölf spezialisierte Einrichtungen ausschließlich für nach Rumänien rückgeführte unbegleitete rumänische Kinder und für Opfer des Kinderhandels geschaffen.<sup>353</sup>

Dem slowenischen Bericht zufolge ist nach Maßgabe der nationalen Rechtsvorschriften „ein ausländischer Minderjähriger, der illegal in die Republik Slowenien eingereist ist und nicht von seinen Eltern oder einem anderen gesetzlichen Vertreter begleitet wird, oder der sich illegal in der Republik Slowenien aufhält, unverzüglich in sein Herkunftsland rückzuführen oder Vertretern des Landes zu übergeben, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt. Eine Rückführung in das Herkunftsland oder ein Drittland, das bereit ist, den Minderjährigen aufzunehmen, darf jedoch erst stattfinden, wenn eine angemessene Aufnahme gewährleistet ist“. Der ausländische Minderjährige wird von der Polizei vorübergehend im Ausländerheim in einem speziellen Bereich für Minderjährige untergebracht.<sup>354</sup>

In Zypern und Estland gibt es keine spezialisierten Heime für Opfer des Kinderhandels. Den Verfassern des luxemburgischen Berichts wurden von den Behörden des Landes keine Angaben über die Unterbringung dieser Kinder zur Verfügung gestellt. Es liegen keine Informationen darüber vor, ob es in Schweden spezielle Heime für Opfer des Kinderhandels gibt.<sup>355</sup> Die im lettischen Bericht enthaltenen Angaben zur Unterbringung der Opfer des Kinderhandels erschließen sich den Verfassern des vorliegenden Berichts nicht eindeutig.

---

<sup>352</sup> Rumänische Staatsangehörige werden in einer spezialisierten Einrichtung der Nationalen Agentur gegen Menschenhandel oder in einer Einrichtung der örtlichen Fürsorgebehörde untergebracht. Ausländische minderjährige Opfer, die Asyl beantragt haben, werden in spezialisierte Einrichtungen für Opfer des Kinderhandels aufgenommen. Kindern, die kein Asyl beantragt haben, kann eine Duldung (in diesem Fall ist ihre Unterbringung abhängig von ihrer Kooperation mit der Polizei) oder ein befristeter Aufenthaltstitel (in diesem Fall wird das Kind unter denselben Bedingungen untergebracht wie ein rumänisches Kind) erteilt werden.

<sup>353</sup> Darüber hinaus betreiben die Kinderfürsorgebehörden der einzelnen Bezirke jeweils mindestens eine spezialisierte Notfalleinrichtung für missbrauchte, vernachlässigte, ausgebeutete Kinder sowie für Opfer des Kinderhandels (insgesamt gibt es 47 dieser Einrichtungen). Diese nehmen mutmaßliche Opfer des Kinderhandels auf, wenn kein Platz in einer spezialisierten Einrichtung verfügbar ist.

<sup>354</sup> Im slowenischen Bericht heißt es hierzu weiter: „Auf Vorschlag oder mit vorheriger Zustimmung des speziellen Betreuers kann die Polizei auch eine andere, besser geeignete Unterkunft für den Minderjährigen finden, wenn während des Verfahrens festgestellt wird, dass eine Unterbringung unter der Aufsicht einer Einrichtung der sozialen Sicherheit dem Wohl des Minderjährigen zuträglicher ist. Grundsätzlich sollten ausländische Minderjährige gemeinsam mit ihren Eltern oder gesetzlichen Vertretern im Ausländerheim untergebracht werden, sofern nicht die Sozialarbeiter zu der Auffassung gelangen, dass für sie andere Lösungen besser geeignet sind.“ Slowenien, Ausländergesetz 107/06 (17.10.2006), Artikel 60/3.

<sup>355</sup> Die Einrichtungen der Sozialfürsorge haben bestätigt, dass es keine Daten über die landesweite Zahl der Heime für Frauen und Kinder gibt, die Opfer des Menschenhandels sind. Sichere Unterkünfte und Unterstützung werden in der Regel durch die Einrichtungen der Sozialfürsorge oder gemeinnützige Organisationen bereitgestellt.

#### 4.6.8.1. Daten über das spurlose Verschwinden von Kindern aus Heimen

In den meisten Mitgliedstaaten ist man sich der Tatsache bewusst, dass die Gefahr, dass Kinder spurlos aus Heimen verschwinden, nicht ausgeschlossen werden kann. Zahlreiche NRO gehen davon aus, dass in mehreren Mitgliedstaaten (z. B. in Frankreich) eine erhebliche Zahl von Kindern aus Heimen verschwindet. Im Vereinigten Königreich drehte sich die parlamentarische Debatte kürzlich um das Problem der Opfer des Kinderhandels, die aus den Betreuungseinrichtungen der örtlichen Behörden verschwinden. In Irland ist beispielsweise „bekannt, dass Kinder in der Anfangszeit ihrer Betreuung verschwinden und somit in dieser Phase gefährdet sind. Die Muster zeigen, dass Kinder aus größeren Heimen verschwinden, in denen eine weniger intensive Überwachung durch Erwachsene stattfindet.“<sup>356</sup> Derzeit liegen kaum Informationen dazu vor, warum von ihren Eltern getrennte Kinder aus Betreuungseinrichtungen verschwinden oder was mit ihnen geschieht“. Der irische Gesundheitsdienst stellte im Jahr 2005 fest, dass seiner Auffassung nach die meisten betreuten unbegleiteten Kinder von Menschenhändlern in das Land verbracht wurden.

In Portugal kann offenbar kein Kind ein Heim ohne Angabe des Zielortes verlassen. Das Kind darf das Heim nur dann verlassen, wenn sein Zielort bekannt ist und von den Behörden genehmigt wurde.

Ungeachtet der Tatsache, dass das Verschwinden von Kindern aus Heimen weithin als gravierendes Problem anerkannt ist, insbesondere wegen des Risikos, dass die Kinder Opfer des Menschenhandels werden, gibt es in neun Mitgliedstaaten (Belgien, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Österreich, Polen<sup>357</sup> und Rumänien<sup>358</sup>) keine Daten über Kinder, die spurlos aus Heimen verschwinden.

---

<sup>356</sup> Ebd., Norah Gibbons.

<sup>357</sup> Dem polnischen nationalen Bericht zufolge liegen keine einschlägigen statistischen Daten vor. Forschungsarbeiten der *Fundacja Dzieci Niczyje* [Stiftung Niemandskinder] zeigen jedoch, dass die überwiegende Mehrheit der minderjährigen Ausländer die Einrichtungen alleine verlässt (nur 5 % von ihnen verbringen mehr als ein Jahr in einer Einrichtung). Vgl. „*Dzieci cudzoziemskie w polskich placówkach opiekuńczo-wychowawczych i rodzinach zastępczych styczeń 2005-maj 2006*“, ein Studienbericht, herausgegeben von Kukułowicz, M. Die Mitarbeiter der Stiftung Niemandskinder und der Stiftung *La Strada* berichteten über zahlreiche unbegleitete Minderjährige, die aus dem Warschauer Heim verschwinden.

<sup>358</sup> Bisher wurden keinerlei Belege dafür vorgelegt, dass diese Kinder erneut Opfer des Menschenhandels geworden sein könnten. Die meisten Kinder wurden offenbar kurz nach ihrem Verschwinden aus den Heimen bei ihren Eltern zuhause angetroffen. Antwort der nationalen Behörde für den Schutz der Rechte des Kindes Nr. 5483 vom 13. Juni 2008, in den Unterlagen des nationalen FRALEX-Rechtsexperten.

Nur die nationalen Berichte aus der Tschechischen Republik<sup>359</sup>, Ungarn<sup>360</sup>, Irland<sup>361</sup>, Litauen<sup>362</sup>, den Niederlanden<sup>363</sup>, Schweden<sup>364</sup> und dem Vereinigten Königreich<sup>365</sup>

---

<sup>359</sup> Aus der tschechischen Einrichtung für ausländische Kinder verschwanden im Jahr 2007 66 Kinder, im Jahr 2006 72 Kinder, im Jahr 2005 63 Kinder und im Jahr 2004 26 Kinder spurlos. Keines der Kinder in dieser Einrichtung wurde als Opfer des Menschenhandels identifiziert, es gibt jedoch keine für die Überwachung des Verbleibs der aus der Einrichtung verschwundenen Kinder zuständige Stelle. Nach Angaben eines Mitarbeiters der Einrichtung bemüht man sich jedoch im Innenministerium um die Einrichtung von Überwachungsstellen für diese Kinder.

<sup>360</sup> Der ungarische Bericht enthält lediglich Daten für das Jahr 2005. Offenbar verschwanden in diesem Jahr 1853 Kinder. Quelle: [http://www.szmi.hu/images/dok/9\\_11fej05gyv.xls](http://www.szmi.hu/images/dok/9_11fej05gyv.xls) (18.6.2008).

<sup>361</sup> Im Zeitraum 2000 bis 2007 wurden in Irland 5 369 Kinder an den Gesundheitsdienst überwiesen und 2 536 Kinder unter Betreuung gestellt. Von den 441 verschwundenen Kindern wurden 53 wieder aufgefunden. Zwischen 2000 und 2005 verschwanden 328 der an den Gesundheitsdienst überwiesenen unbegleiteten Minderjährigen: 81 im Jahr 2001, 54 im Jahr 2002, 56 im Jahr 2003, 66 im Jahr 2004 und 71 im Jahr 2005. Fast jedes fünfte der im Zeitraum 2000 bis 2007 verschwundenen Kinder wird nach wie vor vermisst, darunter fünf nigerianische Mädchen, die im Juni 2007 aus ihrer Unterkunft verschwanden und von denen das jüngste 11 Jahre alt war. Abgeordneter Denis Naughten, Parlamentarische Debatten über das Gesetz über Einwanderung, Aufenthalt und Schutz: Ausschussphase 29. April 2008, verfügbar unter <http://debates.oireachtas.ie/DDebate.aspx?F=JUS20080429.xml&Page=2&Ex=228#N228> (20.6.2008).

<sup>362</sup> Das litauische Flüchtlings-Auffanglager stellt offizielle Daten über die Kinder bereit, die aus diesem Lager weggelaufen sind. Demzufolge liefen drei Kinder im Jahr 2002 weg, elf Kinder im Jahr 2003, vier Kinder im Jahr 2004, zwei Kinder im Jahr 2005, ein Kind im Jahr 2006 und kein Kind im Jahr 2007. Es werden keine Angaben dazu gemacht, ob diese Kinder wieder aufgefunden wurden oder Opfer des Menschenhandels wurden.

<sup>363</sup> Die Zahlen der unbegleiteten minderjährigen Ausländer, die spurlos aus niederländischen Heimen verschwunden sind, werden angegeben wie folgt: 240 im Jahr 2005, 181 im Jahr 2006 und 122 im Jahr 2007. Die Daten wurden vom Justizministerium am 22. Juli 2008 per E-Mail übermittelt. Diese Daten sind öffentlich verfügbar in *Sitzungsprotokolle der niederländischen Zweiten Kammer der Generalstaaten*, Anhang, 2007/2008, Nr. 1778, S. 3629-3630, online verfügbar unter <http://www.overheid.nl>.

<sup>364</sup> Das schwedische Einwanderungsamt gibt an, dass 108 unbegleitete Kinder im Jahr 2007 und 42 unbegleitete Kinder zwischen dem 1. Januar und dem 27. Mai 2008 aus Heimen verschwanden. Im Jahr 2006 verschwanden schätzungsweise 95 Kinder nach ihrer Ankunft in Schweden aus Asylbewerberheimen. Nach Angaben des Einwanderungsamtes wurde gegenüber dem Jahr 2005, als 153 Kinder aus den Heimen verschwanden, ein Rückgang festgestellt. Im Jahr 2003 wurde eine Studie des Einwanderungsamtes über die im Jahr 2002 verschwundenen unbegleiteten Kinder veröffentlicht. Das Einwanderungsamt ging von elf mutmaßlichen Fällen von Menschenhandel aus. Regierungsquellen äußerten die Befürchtung, dass 30 asylsuchende Mädchen Opfer des Menschenhandels und einige dieser Kinder Opfer der kommerziellen sexuellen Ausbeutung wurden. *Kunskap om sexuell exploatering i Sverige* [Regierungsbericht „Informationen über die sexuelle Ausbeutung in Schweden“], SOU 2004:71, S. 108.

<sup>365</sup> Im Jahr 2007 veröffentlichte ECPAT UK (*End Child Prostitution, Child Pornography and the Trafficking of Children for Sexual Purposes* [Schluss mit Kinderprostitution, Kinderpornografie und dem Kinderhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung]) die Ergebnisse seiner Studie über vermisste Kinder, in deren Rahmen schwerpunktmäßig drei Großstädte im Vereinigten Königreich untersucht wurden. Die Ergebnisse von ECPAT belegen 80 Fälle bekannter oder mutmaßlicher Opfer des Menschenhandels, wobei es sich in 60 % der Fälle (48 Fälle) um Kinder handelte, die aus der Fürsorge der Sozialdienste verschwunden waren. Der Rahmenbericht des *Child Exploitation and Online Protection*

beinhalten offizielle statistische Daten über die Zahl der Kinder, die spurlos aus Heimen verschwinden. Keiner dieser Berichte enthält vollständige und erschöpfende Daten für den gesamten Zeitraum 2000 bis 2007; in vielen Fällen wurde erst im Jahr 2004 oder 2005 mit der Datenerhebung begonnen. Die meisten Statistiken werden von den Behörden geführt, wobei jedoch im Bericht über das Vereinigte Königreich in erster Linie auf statistische Daten der NRO ECPAT UK verwiesen wird.

Auch wenn diese Daten unter Umständen nicht vollständig sind, so entsteht doch aus den nationalen Berichten insgesamt der Eindruck, dass das spurlose Verschwinden von Kindern aus Heimen ein recht weit verbreitetes Problem darstellt. Während die Zahlen in Irland und der Tschechischen Republik bei durchschnittlich 50 bis 100 Kindern jährlich liegen, verschwinden in den Niederlanden, Schweden und im Vereinigten Königreich jedes Jahr mehr als 100 Kinder. Im ungarischen Bericht wird sogar alleine für das Jahr 2005 die schockierende Zahl von 1 853 verschwundenen Kindern genannt.

Im dänischen Bericht wird auf eine Forschungsstudie<sup>366</sup> verwiesen, die ergab, dass eine signifikant hohe Zahl unbegleiteter asylsuchender Kinder aus den Asylbewerberheimen verschwindet.<sup>367</sup> Die Verfasser des dänischen Berichts stellen fest, dass „das Problem

---

(CEOP) Centre [Zentrum gegen die Ausbeutung von Kindern und für den Schutz von Kindern im Internet] beinhaltet Belege für den Kinderhandel sowohl in das Vereinigte Königreich als auch innerhalb seiner Grenzen. Nachdem das Zentrum jeden Fall mittels eines von den LSCB entwickelten Profils untersucht hatte, wurden 330 Kinder als Opfer des Menschenhandels identifiziert. Dem Bericht zufolge wurde über die Hälfte der ermittelten Kinder vermisst, einige von ihnen waren aus Betreuungseinrichtungen verschwunden. Zwischen 2004 und 2007 nahm das am Flughafen London Gatwick für Kinder zuständige Team des Bezirksrats West Sussex insgesamt 145 unbegleitete Kinder in Betreuung. Von diesen Kindern sind 42 verschwunden. Mehr als 400 ausländische Kinder, viele davon mutmaßliche Opfer des Kinderhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung oder des Drogenhandels in Großbritannien, sind aus der Obhut lokaler Behörden verschwunden. Den bei 16 lokalen Behörden rund um Englands Häfen und Flughäfen erhobenen Aufzeichnungen zufolge sind zwischen Juli 2004 und Juli 2007 schätzungsweise 408 unbegleitete minderjährige Asylbewerber aus Betreuungseinrichtungen verschwunden.

ECPAT UK (2007), *Missing Out - A Study of Child Trafficking in the North-West, North-East and West Midlands* [Vermisst – Studie über den Kinderhandel in den Regionen North-West, North-East und West Midlands], verfügbar unter

[http://www.ecpat.org.uk/downloads/ECPAT\\_UK\\_Missing\\_Out\\_2007.pdf](http://www.ecpat.org.uk/downloads/ECPAT_UK_Missing_Out_2007.pdf) (9.7.2008).

„*Saved from child traffickers, but not for long*“ [Vor Kinderhändlern gerettet, aber nur für kurze Zeit], *The Guardian*, 23. April 2008, verfügbar unter

[http://www.guardian.co.uk/society/2008/apr/23/child\\_traffickers](http://www.guardian.co.uk/society/2008/apr/23/child_traffickers) (9.7.2008).

„*Lost 400 children may have been trafficked into sex or drugs trade*“ [400 verschwundene Kinder vermutlich Opfer des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung oder des Drogenhandels], *The Guardian*, 23. April 2008, verfügbar unter

<http://www.guardian.co.uk/society/2008/apr/23/childprotection.immigrationandpublicservices> (9.7.2008).

<sup>366</sup> Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (2006), *Uledsagede asylansøgerbørn* [Unbegleitete asylsuchende Minderjährige] SFI: 06:34 vom 20. Dezember 2006, finanziert vom Sozialministerium, verfügbar (in dänischer Sprache) unter

<http://www.sfi.dk/graphics/SFI/Pdf/Rapporter/2006/0634%20Uledsagede%20asylans%F8gerb%F8rn.pdf>.

<sup>367</sup> Aus dem Asylbewerberheim Gribskov sind zwischen 2002 und Juni 2008 insgesamt 605 unbegleitete Kinder verschwunden. Diese Zahl wurde in der dänischen Zeitung *Information* vom 17. Juni 2008 veröffentlicht, vgl.

nicht weiter verfolgt wird und weder Informationen über die Umstände des Verschwindens dieser Kinder noch über ihren Hintergrund, ihre Ankunft in Dänemark, ihre Pläne oder Kontakte verfügbar sind. Obwohl das Verschwinden von Kindern ein gravierendes Problem darstellt, wurden trotz des herrschenden Mangels an diesbezüglichen Informationen keine politischen oder praktischen Maßnahmen ergriffen, um die Kinder aufzuspüren oder das Verschwinden weiterer Kinder zu verhindern.“

Den Verfassern des Berichts über Luxemburg wurden von den Behörden keine einschlägigen Informationen zur Verfügung gestellt. In vier Berichten wird nicht auf das spurlose Verschwinden von Kindern aus Heimen eingegangen (Belgien, Estland, Lettland und Malta).

#### 4.6.8.2. Strategien zur Verhütung des Verschwindens von Kindern und diesbezügliche Maßnahmen

Obwohl alleine die Daten aus einigen wenigen Mitgliedstaaten Grund genug sein sollten, Strategien zur Verhütung des Verschwindens von Kindern aus Heimen zu entwickeln, wurde bisher nur wenig in diesem Sinne unternommen.

In der Tschechischen Republik, Deutschland, Frankreich, Litauen und Ungarn gibt es keine formellen Verfahren, um das Verschwinden von Kindern zu verhindern. Im ungarischen Bericht wird festgestellt, dass „die regionalen Kinderschutzdienste, die die Betreuung und Unterbringung der Kinder überwachen, in ihren diesbezüglichen Unterlagen keine oder nur minimale Informationen über den risikobehafteten Hintergrund der Kinder und die nachrangigen Gründe für die Unterbringung sowie keine Angaben über tatsächliche oder potenzielle Opfer des Kinderhandels dokumentieren“. Im schwedischen Bericht wird unterstrichen, dass der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes ein verbessertes gemeinsames Vorgehen von schwedischer Polizei, Einwanderungsamt und Sozialdiensten empfohlen hat, um eine wirksame Reaktion auf das Verschwinden von Kindern zu ermöglichen. Die Verfasser des schwedischen Berichts merken jedoch an, dass die schwedischen Behörden nicht befugt sind, asylsuchende Kinder festzuhalten.

In Rumänien sind die Mitarbeiter der spezialisierten Einrichtungen angewiesen, die Kinder über die Gefahren zu informieren, denen sie sich aussetzen, wenn sie die Einrichtung verlassen, die Aufsicht sicherzustellen und „ein Vertrauensverhältnis zu den Kindern aufzubauen“.<sup>368</sup>

In den Niederlanden wurden mehrere Schutzmaßnahmen ergriffen, um das Verschwinden von Kindern aus Heimen zu verhindern. Eine dieser Maßnahmen betrifft

---

<http://menneskeret.dk/nyheder/arkiv/nyheder+2008/imr+-+uledsagede+flygtningeb%c3%b8rn+skal+beskyttes> (11.5.2009);  
<http://www.information.dk/160937> (11.5.2009).

<sup>368</sup> Antwort der nationalen Behörde für den Schutz der Rechte des Kindes Nr. 5483 vom 13. Juni 2008, in den Unterlagen des nationalen FRALEX-Rechtsexperten.



beispielsweise die zügigere Bestellung von Vormündern.<sup>369</sup> Darüber hinaus wurde im Jahr 2003 das *Protocol Missing AMA* [Protokoll für vermisste unbegleitete minderjährige Ausländer] erarbeitet. Darin ist festgelegt, welche Maßnahmen die an der Aufnahme unbegleiteter minderjähriger Ausländer beteiligten Behörden zu ergreifen haben. Seit dem 1. Januar 2008 werden im Rahmen des Pilotprojekts „*besloten opvang*“ [geschlossene Betreuung]<sup>370</sup> unbegleitete minderjährige Ausländer, die als besonders gefährdet gelten, Opfer des Kinderhandels zu werden (in den Niederlanden sind dies gegenwärtig nigerianische Mädchen und indische Jungen) in so genannten geschlossenen Betreuungseinrichtungen untergebracht. Im Vereinigten Königreich können Kinder ebenfalls in sichere Unterkünfte eingewiesen werden. Dies ist ohne Gerichtsbeschluss für insgesamt 72 Stunden (nicht notwendigerweise durchgehend) innerhalb von jeweils 28 Tagen möglich.<sup>371</sup>

Darüber hinaus hat die Regierung in ihrem *UK Action Plan on Tackling Human Trafficking 2007* [Aktionsplan des Vereinigten Königreichs zur Bekämpfung des Menschenhandels 2007] Vorschläge vorgelegt, um die Zahl der ausländischen Opfer des Kinderhandels, die aus Betreuungseinrichtungen der lokalen Behörden verschwinden oder Gefahr laufen, erneut Opfer von Kinderhändlern zu werden, zu verringern. Der Leitfaden der Regierung *Young Runaways Action Plan* [Aktionsplan für junge Ausreißer]<sup>372</sup> aus dem Jahr 2008 befasst sich mit Ausreißern, vermissten Kindern und Opfern des Kinderhandels. Ergänzend dazu wurden die Leitfäden *Children Missing from Care and Home* [Aus Betreuungseinrichtungen oder von zu Hause verschwundene Kinder]<sup>373</sup> (derzeit in Überarbeitung) und *Every Child Matters* [Jedes Kind zählt]

---

<sup>369</sup> Im Jahr 2005 rief *Stichting Nidos* – die Organisation, die landesweit die Vormundschaft für unbegleitete minderjährige Asylbewerber und Flüchtlinge übernimmt und für die Schutzaufsicht über Kinder aus Flüchtlingsfamilien zuständig ist – das so genannte *Schiphol project* ins Leben. Ein am Flughafen Schiphol (Amsterdam) stationiertes Team organisiert für unbegleitete Minderjährige innerhalb weniger Stunden, d. h. fast unmittelbar nach der Einreise in die Niederlande, eine befristete Vormundschaft.

<sup>370</sup> Das Pilotprojekt wird häufig bezeichnet als Pilotprojekt „*beschermde opvang*“ [sichere oder geschützte Betreuung]. In diesem Bericht wird die Bezeichnung „*besloten opvang*“ [geschlossene Betreuung] verwendet.

<sup>371</sup> Vereinigtes Königreich, *The Children (Secure Accommodation) Regulations 1991* [Rechtsverordnungen über Kinder (sichere Unterbringung) 1991], Statutory Instruments 1991 Nr. 1505 (14.10.1991) (England und Wales), Rechtsverordnung 10 Absatz 1; Vereinigtes Königreich, *The Secure Accommodation (Scotland) Regulations 1996* [Rechtsverordnungen über die sichere Unterbringung (Schottland) 1996], Statutory Instruments 1996 Nr. 3255 (1.4.1997), Rechtsverordnung 5; Vereinigtes Königreich, *The Children (Secure Accommodation) Regulations (Northern Ireland) 1996* [Rechtsverordnungen über Kinder (sichere Unterbringung) (Nordirland) 1996], Statutory Rules of Northern Ireland 1996 Nr. 487 (10.10.1996), Rechtsverordnung 6 Absatz 1.

<sup>372</sup> Regierung des Vereinigten Königreichs (2008), *Young Runaways Action Plan* [Aktionsplan für junge Ausreißer], verfügbar unter <http://www.dfes.gov.uk/publications/runaways/downloads/YoungRunawaysActionPlan.pdf> (9.7.2008).

<sup>373</sup> Gesundheitsministerium (2002), *Local Authority Circular: Children missing from care and from home – Good practice guidance* [Rundschreiben an die lokalen Behörden: Aus Betreuungseinrichtungen und von zu Hause verschwundene Kinder – Leitfaden für bewährte Verfahren], verfügbar unter



veröffentlicht sowie das *Unaccompanied Asylum Seeking Child Reform Programme* [Reformprogramm für unbegleitete asylsuchende Kinder] durchgeführt.<sup>374</sup> In Irland sind der Gesundheitsdienst, die *Garda Síochána* und das Einwanderungsamt der *Garda National* (GNIB) an der Ausarbeitung eines „Protokolls für aus Betreuungseinrichtungen verschwundene Kinder“ beteiligt.<sup>375</sup>

#### 4.6.9. Hotlines und andere Kanäle für die Meldung vermisster und sexuell ausgebeuteter Kinder

Kraft der Entscheidung der Kommission vom 15. Februar 2007 sind die mit „116“ beginnenden nationalen Nummernbereiche für harmonisierte Dienste von sozialem Wert zu reservieren, unter anderem für einen Notruf zur Meldung vermisster Kinder.<sup>376</sup>

In Ungarn, den Niederlanden, Polen, Portugal und dem Vereinigten Königreich wurde diese Entscheidung durchgeführt und eine Hotline mit der Nummer 11 60 00 in Betrieb genommen. In Österreich, Belgien, Deutschland, Griechenland, Litauen und Slowenien wurde die Entscheidung der Kommission zwar durchgeführt und die Nummern sind verfügbar, jedoch wurden die Hotlines noch nicht frei geschaltet, sei es wegen technischer Schwierigkeiten oder weil das entsprechende Ausschreibungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist.<sup>377</sup>

Somit verbleiben 14 Mitgliedstaaten (Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, Zypern, Luxemburg, Malta, Rumänien, Slowakei, Finnland und Schweden), in denen die Entscheidung der Kommission bisher (noch) nicht durchgeführt wurde und kein Beleg dafür auszumachen war, dass die Durchführung in absehbarer Zeit stattfinden wird. Die Berichte aus Bulgarien und Lettland beinhalten keine ausdrücklichen Angaben zur Existenz einer Hotline unter der Rufnummer 11 60 00.

Statt oder neben der Hotline unter der Rufnummer 11 60 00 sind in fast allen Mitgliedstaaten andere Kanäle für die Meldung vermisster Kinder verfügbar.

---

[http://www.dh.gov.uk/prod\\_consum\\_dh/groups/dh\\_digitalassets/@dh/@en/documents/digitalasset/dh\\_4012718.pdf](http://www.dh.gov.uk/prod_consum_dh/groups/dh_digitalassets/@dh/@en/documents/digitalasset/dh_4012718.pdf) (9.7.2008).

<sup>374</sup> Britisches Innenministerium und Schottische Regierung (2008), *Update to the UK Action Plan on Tackling Human Trafficking* [Update zum Aktionsplan des Vereinigten Königreichs zur Bekämpfung des Menschenhandels], S. 69, Aktion 79.

<sup>375</sup> Website des Ministeriums für Gesundheit und Kinder [http://www.dohc.ie/working\\_groups/aum/](http://www.dohc.ie/working_groups/aum/) (20.6.2008).

<sup>376</sup> Entscheidung der Kommission vom 15. Februar 2007 über die Reservierung der mit „116“ beginnenden nationalen Nummernbereiche für einheitliche Rufnummern für harmonisierte Dienste von sozialem Wert (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2007) 249) (2007/116/EG), ABl. L 49 vom 17.2.2007, S. 30.

<sup>377</sup> In Slowenien beispielsweise hat bisher keine gesetzlich entsprechend befugte natürliche oder juristische Person ein diesbezügliches Angebot eingereicht. [http://www.apek.si/sl/stevilka\\_116000\\_namenjena\\_storitvi\\_vrocega\\_telefona\\_za\\_pogresane\\_ostroke](http://www.apek.si/sl/stevilka_116000_namenjena_storitvi_vrocega_telefona_za_pogresane_ostroke).

Beispielsweise gibt es im Vereinigten Königreich den *National Child Trafficking Advice and Information Line* [Nationale Hotline für Beratung und Informationen zum Thema Kinderhandel] (CTAIL). In Dänemark und Malta wurde im Rahmen des nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels eine Hotline eingerichtet, bei der Opfer des Menschenhandels Unterstützung erhalten. In Belgien und Finnland können (minderjährige) Opfer des Menschenhandels unmittelbar die Notrufe der Aufnahmestellen kontaktieren, während in den Niederlanden die nationale Koordinierungsstelle Menschenhandel eine Hotline für Notrufe und Meldungen betreibt. In der Tschechischen Republik stellt die NRO *La Strada* einen Notruf und eine 24-Stunden-Hotline für Meldungen über die Misshandlung und Ausbeutung von Kindern bereit.

In England und Wales werden die Polizeidienststellen ein neues Warnsystem für vermisste Kinder (CRA)<sup>378</sup> nutzen, um die Medien so zeitnah wie möglich über mutmaßliche Kindesentführungen zu unterrichten. Eine Meldung über das CRA erfolgt immer dann, wenn die vermisste Person unter 18 Jahren und davon auszugehen ist, dass sie entführt wurde oder in ernsthafter Gefahr ist.

Des Weiteren werden in den nationalen Berichten die folgenden Instrumente genannt, über die Meldung erstattet werden kann: eine vertrauliche, gebührenfreie Rufnummer, die Opfer des Menschenhandels zur Meldung ermutigen soll (Irland), eine Hotline, die einschlägige Informationen und Hilfe anbietet oder Meldungen im Zusammenhang mit dem Menschenhandel entgegen nimmt (Estland, Italien, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei und Vereinigtes Königreich), ein Notruf für die Meldung vermisster Personen (Litauen, Niederlande und Vereinigtes Königreich), eine Hotline oder Website für die Meldung von Kinderpornografie im Internet (Bulgarien, Luxemburg, Niederlande, Polen und Schweden), ein Notruf oder eine Website für die Meldung von Fällen von Ausbeutung (von Kindern) (Bulgarien, Deutschland, Spanien, Rumänien und Schweden), ein Notruf für (minderjährige) Opfer von Straftaten (Polen und Finnland), ein allgemeiner Notruf für Kinder (z. B. Estland, Griechenland, Frankreich, Litauen, Luxemburg, Österreich, Portugal, Rumänien, Slowenien und Vereinigtes Königreich) sowie eine anonyme Hotline der Polizei (Malta, Niederlande und Vereinigtes Königreich).

#### 4.6.10. Suche nach Familienangehörigen

Kraft mehrerer internationaler und europäischer Vorschriften müssen die Mitgliedstaaten alles in ihrer Macht Stehende unternehmen, um so schnell wie möglich die Familienangehörigen unbegleiteter Minderjähriger ausfindig zu machen.<sup>379</sup>

---

<sup>378</sup> „Missing child alert system starts“ [Warnsystem für vermisste Kinder in Betrieb genommen], *BBC news*, 26. März 2006, verfügbar unter <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/4847750.stm> (9.7.2008).

<sup>379</sup> Artikel 19 Absatz 3 der Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, ABl. L 31

In einer Reihe von Mitgliedstaaten sind die Behörden gesetzlich (Bulgarien, Griechenland, Spanien, Zypern, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Polen, Rumänien und Slowakei) oder nach Maßgabe eines Strategiepapiers (Dänemark und Niederlande) verpflichtet, nach Familienangehörigen unbegleiteter ausländischer Minderjähriger oder der Opfer des Kinderhandels zu suchen, die in ihr Land kommen. Im Vereinigten Königreich ist eine Suche nach Familienangehörigen nur dann verpflichtend vorgeschrieben, wenn ein Asylantrag gestellt wurde.

Dem finnischen Bericht zufolge muss in diesem Land im Rahmen des Programms für die Suche nach Familienangehörigen beurteilt werden, ob die Familienzusammenführung dem Kindeswohl förderlich ist, um eine erneute Viktimisierung zu vermeiden, falls das Kind ursprünglich unter Beihilfe der Eltern Opfer des Kinderhandels wurde oder sich die Eltern selbst in einem Abhängigkeitsverhältnis von den Menschenhändlern befinden. In Bulgarien werden alle rückgeführten Kinder eingehend überwacht.<sup>380</sup>

In neun anderen Staaten gibt es keine umfassenden Programme für die Suche nach Familienangehörigen (Deutschland, Frankreich, Irland<sup>381</sup> und Portugal) bzw. es liegen keine Informationen über die Existenz derartiger Programme vor (Belgien, Estland, Malta, Österreich und Schweden).

Die übrigen Berichte beinhalten zu diesem Punkt nur unklare Angaben (Tschechische Republik und Italien) oder gehen überhaupt nicht auf dieses Thema ein (Lettland).

---

vom 6.2.2003, S. 18; Artikel 10 Buchstabe c der Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren, ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 19; Artikel 30 Absatz 5 der Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. L 304 vom 30.9.2004, S. 12, und Artikel 10 des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels, Warschau 2005, SEV-Nr. 197.

<sup>380</sup> Im bulgarischen Bericht heißt es hierzu: „Im Rahmen des Leitsystems für die koordinierte Betreuung und den Schutz rückgeführter bulgarischer unbegleiteter Kinder und der aus dem Ausland zurückgekehrten Opfer des Kinderhandels sind die Niederlassungen des Sozialdienstes und des Kinderschutzes am Ort des ständigen Wohnsitzes des Kindes verpflichtet, alle drei Monate über jeden Fall eines zurückgekehrten Kindes und über die für diesen Fall vom lokalen multidisziplinären Team geplanten Maßnahmen Bericht zu erstatten, bis der Reintegrationsplan abgeschlossen ist oder langfristige Schutzmaßnahmen ergriffen wurden.“

<sup>381</sup> Im irischen Bericht wird festgestellt, dass der irische Einbürgerungs- und Einwanderungsdienst derzeit die Möglichkeit der Einführung von DNA-Tests in Fällen der Familienzusammenführung prüft, diese Untersuchung jedoch noch nicht abgeschlossen hat.

## 4.7. Von den Mitgliedstaaten herangezogene politische Instrumente

### 4.7.1. Nationale Aktionspläne

In den meisten Mitgliedstaaten<sup>382</sup> wurde in den letzten Jahren ein nationaler Aktionsplan (oder eine nationale Strategie) zur Bekämpfung des Menschenhandels im Allgemeinen verabschiedet. Einige dieser Pläne laufen noch immer, andere wurden inzwischen durch neue Aktionspläne jüngeren Datums abgelöst. In Zypern wurde im Jahr 2001 ein nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern verabschiedet. In Irland wurde ein nationaler Aktionsplan gegen den Menschenhandel angekündigt, während in Italien bereits ein solcher Plan vorgeschlagen wurde. In Lettland wird derzeit ein neuer nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für den Zeitraum 2009 bis 2013 erarbeitet.

In Dänemark und den Niederlanden wurde der nationale Aktionsplan gegen den Menschenhandel im Allgemeinen um einen Anhang/ein Addendum zum Kinderhandel erweitert (Dänemark 2005 und Niederlande 2006). In Finnland wurde der nationale Aktionsplan im Jahr 2007 überarbeitet, nachdem seine mangelnde Ausrichtung auf Kinder kritisiert worden war.

In mehreren anderen Mitgliedstaaten verabschiedete die Regierung einen nationalen Aktionsplan gegen die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern (Bulgarien, Tschechische Republik, Spanien (2001), Litauen (2000), Luxemburg (1996, noch nicht vollständig durchgeführt)). Ergänzend zu einem allgemeinen nationalen Aktionsplan gegen den Menschenhandel haben andere Mitgliedstaaten Aktionspläne zu damit in Zusammenhang stehenden Themenbereichen verabschiedet, d. h. zur Internetpornografie (Österreich), zum Thema Kinder und Jugendliche (Spanien) oder zu Aktionen für Kinder (Slowakei). In Deutschland sind in diesem Zusammenhang der Nationale Aktionsplan für ein kindgerechtes Deutschland und der Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen von Relevanz. In Malta gibt es keinen einschlägigen nationalen Aktionsplan.

In nur einigen wenigen Mitgliedstaaten werden die nationalen Aktionspläne in irgendeiner Weise einer Folgenbewertung unterzogen. Beispielsweise werden in Dänemark und Lettland Jahresberichte über die Durchführung der nationalen Aktionspläne veröffentlicht; in Rumänien wird eine Evaluierung des nationalen Aktionsplans durchgeführt, während der Aktionsplan im Vereinigten Königreich einer Folgenbewertung unterzogen und durch eine Aktualisierung ergänzt wird. In mehreren

---

<sup>382</sup> Mitgliedstaaten und in Klammern das Jahr, in dem der erste nationale Aktionsplan verabschiedet wurde. AT (2007), BE (2008), BG (2005), CZ (2008), DK (2007), EE (2006), FI (2005), LT (2005), LV (2004), NL (2004), PL (2003), RO (2006), SE (2008), SI (2004), SK (2008) und UK (2007).

anderen Mitgliedstaaten ist keine offizielle Folgenbewertung öffentlich verfügbar (Belgien (noch nicht), Bulgarien, Griechenland, Zypern, Niederlande, Rumänien und Slowenien).

Die Verfasser mehrerer nationaler Berichte nannten die unterschiedlichsten Ergebnisse nationaler Aktionspläne, darunter die Einrichtung von Arbeitsgruppen und -einheiten, Änderungen der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften, die Ratifikation internationaler Instrumente usw.

#### 4.7.1.1. Zugewiesene Mittel

Der slowenische Bericht beinhaltet als einziger nationaler Bericht eine präzise Angabe zu dem für die Jahre 2008 und 2009 zur Bekämpfung des Menschenhandels bereitgestellten Gesamtbudget: 190 000 EUR.<sup>383</sup>

In mehreren anderen Mitgliedstaaten (Dänemark, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Schweden und Vereinigtes Königreich) wurden Mittel für die Durchführung des nationalen Aktionsplans gegen den Menschenhandel bereitgestellt.

In Dänemark wurden beispielsweise insgesamt 70 Mio. DKK (etwa 9,33 Mio. EUR) für nationale Maßnahmen im Rahmen des laufenden allgemeinen Aktionsplans gegen den Menschenhandel (2007) zugewiesen. In Estland sind für den Zeitraum 2006 bis 2009 Haushaltsmittel in Höhe von 4 810 000 EEK (etwa 300 000 EUR) vorgesehen.

Im litauischen Programm für die Verhütung und Kontrolle des Menschenhandels und der Prostitution für den Zeitraum 2002 bis 2004 waren Haushaltsmittel in Höhe von 3,2 Mio. LTL (etwa 0,9 Mio. EUR) vorgesehen. Den Daten des nationalen Rechnungshofes Litauens zufolge wurden nur 1,3 Mio. LTL (etwa 0,4 Mio. EUR), d. h. 42 % der zugewiesenen Mittel, verwendet.<sup>384</sup>

In Lettland konnte der nationale Aktionsplan 2004 bis 2008 nur mit finanzieller Unterstützung der Regierung der Vereinigten Staaten (in Höhe von mehr als 200 000 USD) durchgeführt werden. Im Jahr 2005 waren staatlichen Mittel in Höhe von 222 572 LVL (etwa 316 691 EUR) vorgesehen, jedoch wurden dem Ministerium für Wohlfahrt nur 28 000 LVL (etwa 39 840 EUR) für die Erbringung von Rehabilitationsdiensten und die Ausbildung von Sozialarbeitern zur Verfügung gestellt.

Für die Durchführung der im polnischen nationalen Programm zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels vorgesehenen Aufgaben in den Jahren 2007 und 2008 stellte das Ministerium für innere Angelegenheiten und Verwaltung Mittel in Höhe

---

<sup>383</sup> 2008-2009 Action Plan of the Interdepartmental Working Group for Countering Trafficking in Human Beings [Aktionsplan 2008/2009 der interministeriellen Arbeitsgruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels], S. 14, verfügbar unter <http://www.vlada.si/index.php?lng=eng&vie=cnt&gr1=act&gr2=prj> (8.10.2008).

<sup>384</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė. Valstybinė audito ataskaita. Prekybos žmonėmis ir prostitucijos prevencijos ir kontrolės 2002-2004 metų programa. Wilna, 29. April 2005, Nr. 2040-4-42, S. 16.

von 200 000 PLN (etwa 65 000 EUR) zuzüglich 150 000 PLN (etwa 45 000 EUR) als Zuschuss zur Finanzierung oder Kofinanzierung der bei Stiftungen in Auftrag gegebenen Aufgaben bereit.

Nach Maßgabe des slowakischen nationalen Aktionsplans gegen den Menschenhandel für die Jahre 2008 bis 2010 müssen die wichtigsten Aktivitäten vom Innenministerium durchgeführt werden. „Die im Innenministerium für diese Aktivitäten bereitgestellten Mittel belaufen sich auf 8 300 500 SKK (etwa 270 000 EUR) für das Jahr 2008, 8 430 500 SKK (etwa 280 000 EUR) für das Jahr 2009 und 8 800 000 SKK (etwa 290 000 EUR) für das Jahr 2010. Andere Ministerien oder staatliche Behörden verfügen über keine speziellen Haushaltsmittel für Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels. Für die Unterstützung von Forschungsarbeiten zum Kinderhandel gibt es auch im Innenministerium keine speziellen Mittel.<sup>385</sup> Der nationale Aktionsplan gegen den Menschenhandel sieht jedoch speziell zugewiesene Mittel für bestimmte Aktivitäten in den Jahren 2008 bis 2010 vor.“

Die schwedische Regierung wird 213 Mio. SEK (etwa 21 Mio. EUR) investieren, um die in dem am 10. Juli 2008 verabschiedeten Plan zur Bekämpfung der Prostitution und des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung vorgesehenen 36 Maßnahmen durchzuführen.

Das Innenministerium des Vereinigten Königreichs hat den Betrag der für die Arbeit des *UK Human Trafficking Centre* [Zentrum des Vereinigten Königreichs zur Bekämpfung des Menschenhandels] (UKHTC) bereitgestellten Finanzmittel erhöht.<sup>386</sup> Der Betrag der im Haushaltsjahr 2007/2008 vorgesehenen Mittel von 834 084 GBP (etwa 1 Mio. EUR) wurde auf 1 712 000 GBP (etwa 2 Mio. EUR) im Haushaltsjahr 2008/2009 und 1 602 000 GBP (etwa 2 Mio. EUR) im Haushaltsjahr 2009/2010 angehoben. Die im Jahr 2007 vorgenommene Rahmenstudie des *Child Exploitation and Online Protection (CEOP) Centre* [Zentrum gegen die Ausbeutung von Kindern und für den Schutz von Kindern im Internet] über das Ausmaß des Kinderhandels wurde mit 37 500 GBP (etwa 50 000 EUR) finanziert.<sup>387</sup>

In den weitaus meisten Mitgliedstaaten (Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, Zypern, Luxemburg, Ungarn, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Rumänien und Finnland) ist kein spezifisches Gesamtbudget vorgesehen. Stattdessen werden Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels auf der Grundlage allgemeiner Mittelzuweisungen durchgeführt. Jedoch sind zuweilen Informationen über einzelne Beträge verfügbar. Beispielsweise werden in Italien für *Numero Verde*, eine landesweite gebührenfreie Rufnummer für Opfer des Menschenhandels, alle 18 Monate Mittel in Höhe von

---

<sup>385</sup> Antwort des Innenministeriums vom 2. Juli 2008 auf ein Informationsersuchen.

<sup>386</sup> Britisches Innenministerium und Schottische Regierung (2008), *Update to the UK Action Plan on Tackling Human Trafficking* [Update zum Aktionsplan des Vereinigten Königreichs zur Bekämpfung des Menschenhandels], S. 7.

<sup>387</sup> Britisches Innenministerium und Schottische Regierung (2007), *UK Action Plan on Tackling Human Trafficking 2007* [Aktionsplan des Vereinigten Königreichs zur Bekämpfung des Menschenhandels 2007], S. 93.

2,5 Mio. EUR bereitgestellt; die Regierung Luxemburgs veranschlagte sowohl 2007 als auch in den Vorjahren etwa 100 000 EUR für die Förderung der Rechte des Kindes und die Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern, und für das seit Januar 2008 laufende zweijährige Pilotprojekt *Pilot besloten opvang* [geschlossene Betreuung] wurden in den Niederlanden Mittel in Höhe von jährlich 4 Mio. EUR bereitgestellt.

## 4.7.2. Einbeziehung der beteiligten Akteure in die Politikgestaltung

### 4.7.2.1. Unmittelbare Beteiligung von NRO

In allen Mitgliedstaaten spielen NRO eine sehr aktive Rolle bei der Erarbeitung, Durchführung und Evaluierung von Sensibilisierungsmaßnahmen zum Menschenhandel im Allgemeinen oder auch zum Kinderhandel im Besonderen. Beispiele für in diesem Bereich tätige NRO sind *ECPAT*, *La Strada*, *Terre des Hommes*, *UNICEF* und *Save the Children*. Darüber hinaus spielt auch die Internationale Organisation für Migration eine aktive Rolle. Zumeist arbeiten NRO mit staatlichen Behörden zusammen oder erhalten staatliche Haushaltsmittel für die Finanzierung ihrer Kampagnen. Häufig erwähnt werden in den nationalen Berichten Kampagnen gegen den Sextourismus (häufig initiiert von *ECPAT* in Zusammenarbeit mit Reiseunternehmen), unter anderem in Österreich, Belgien, Deutschland, Luxemburg und den Niederlanden.

In Griechenland wurde mit der *Developmental Partnership to Promote Equal Rights for Trafficked Persons* [Entwicklungspartnerschaft zur Förderung der Gleichberechtigung der Opfer des Menschenhandels]<sup>388</sup> (ASPIDDA<sup>389</sup>) ein Konsortium von Regierungsstellen und NRO<sup>390</sup> geschaffen, um ein im Rahmen der zweiten Runde der Gemeinschaftsinitiative EQUAL finanziertes Projekt in Griechenland durchzuführen. Ziel dieses Projekts ist die Linderung der tragischen Folgen des Menschenhandels. ASPIDDA hat zwei Leitfäden für den Einsatz in Kampagnen zur Sensibilisierung für den Menschenhandel erarbeitet: einen mehrsprachigen Informationsleitfaden für die Opfer des Menschenhandels (in albanischer, englischer, französischer, griechischer,

---

<sup>388</sup> Vgl. <http://www.aspidda.org>.

<sup>389</sup> Ein im Rahmen einer Kampagne zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit entworfenes Plakat ist verfügbar unter [http://www.aspidda.org/products/D10\\_AFISAaspiddaFINAL.jpg](http://www.aspidda.org/products/D10_AFISAaspiddaFINAL.jpg).

<sup>390</sup> Die Internationale Organisation für Migration (IOM – Griechenland), die NRO Solidarität (die zur Kirche von Griechenland gehört), das griechische Institut für Migrationspolitik (IMEPO), das Rehabilitationszentrum für die Opfer von Folter und anderen Formen des Missbrauchs (CRTV), das Forschungs- und Unterstützungszentrum für die Opfer von Misshandlung und sozialer Ausgrenzung (CVME), die Nationale Kapodistrias-Universität Athen, European Profiles S.A. und das Zentrum zur Verteidigung der Menschenrechte (KEPAD).

rumänischer und russischer Sprache) und einen Leitfaden für Journalisten mit dem Titel „Menschenhandel in den griechischen Medien“<sup>391</sup>.

#### 4.7.2.2. Unmittelbare Beteiligung von Kindern

Die Beteiligung von Kindern an der Entwicklung, Durchführung und/oder Evaluierung von Sensibilisierungskampagnen ist nicht immer wirklich greifbar.

In mehreren nationalen Berichten (z. B. über Irland, die Niederlande und Österreich) wird auf Lehrmaterialien hingewiesen, die mit aktiver Beteiligung von Kindern erarbeitet wurden und eine aktive Mitwirkung der Lernenden erfordern, sei es über Workshops oder sogar Theaterstücke (Niederlande). Im irischen Bericht wird die Kampagne *STOP Sex Trafficking* [STOPP dem Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung] hervorgehoben, an der auch einige Schulen mitwirken, um das Bewusstsein für diese Thematik zu schärfen. Eine dieser Schulen, die *Scoil Mhuire Gan Smal*, erzielte damit beim Dubliner Wettbewerb für soziale Innovation den zweiten Platz. Die Gruppe aus 20 Jugendlichen im Alter zwischen 16 und 17 Jahren organisierte Informationsabende, formulierte Petitionen, richtete eine Website ein, hielt Workshops in der Schule ab und brachte ein Theaterstück auf die Schulbühne, um auf die Problematik des Menschenhandels aufmerksam zu machen. Die Gruppe hilft derzeit einer benachbarten Schule bei ähnlichen Projekten.<sup>392</sup>

In Deutschland waren Kinder als Darsteller und Organisatoren an einer einschlägigen UNICEF-Kampagne beteiligt. Im tschechischen Bericht wird auf ein Projekt von *La Strada* Tschechische Republik mit dem Titel „Verhütung des Menschenhandels unter besonderer Berücksichtigung junger Menschen in Erziehungsheimen und Bildungseinrichtungen in der Tschechischen und der Slowakischen Republik“<sup>393</sup> hingewiesen, in dessen Rahmen in Erziehungsheimen und Bildungseinrichtungen in der Tschechischen und der Slowakischen Republik Forschungsarbeiten durchgeführt werden. Dem italienischen Bericht zufolge erachten die italienische Regierung, die Zivilgesellschaft und im Bereich der Bekämpfung des Kinderhandels tätige NRO die Mitwirkung von Kindern an Sensibilisierungsmaßnahmen für besonders wichtig. Laut dem letzten Bericht von *Save the Children* Italien könnte die direkte Beteiligung von Kindern bei der Bekämpfung dieser Problematik eine entscheidende strategische Rolle

---

<sup>391</sup> Ausführliche Angaben zu den Produkten und/oder Sensibilisierungsmaßnahmen vgl. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/equal/practical-examples/employ-07-aspidda\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/employment_social/equal/practical-examples/employ-07-aspidda_en.cfm) und <http://www.greekembassy.org/embassy/Content/en/Article.aspx?office=1&folder=9&article=20600> (23.7.2008).

<sup>392</sup> Weitere Informationen sind verfügbar unter <http://www.stophumantrafficking.co.nr/> (26.6.2008).

<sup>393</sup> Vgl. <http://www.strada.cz/cz/kdo-jsme/projekty/> (nur in tschechischer Sprache) (15.6.2008).



spielen.<sup>394</sup> In Litauen sind in den Teams einiger NRO auch Kinder und Jugendliche vertreten.

Im dänischen Bericht wird darauf hingewiesen, dass „Dänemark als eines der Bestimmungsländer und/oder Transitländer der Opfer des Kinderhandels gilt und daher Sensibilisierungskampagnen für Kinder in Dänemark, die auf Versprechungen im Hinblick auf gute Verdienstmöglichkeiten an einem anderen Ort oder im Ausland hereinfallen könnten, nicht als politische Priorität definiert wurden“.

Die Verfasser der Berichte über mindestens sieben Mitgliedstaaten fanden keine Belege für eine unmittelbare Mitwirkung von Kindern an Sensibilisierungskampagnen (Belgien, Bulgarien, Spanien, Luxemburg, Ungarn, Malta und Polen). Die Verfasser des maltesischen Berichts weisen ausdrücklich darauf hin, dass keine Belege für eine Evaluierung der Kampagnen ermittelt werden konnten.

In Zypern werden Kinder nicht in die Erarbeitung oder Evaluierung von Sensibilisierungskampagnen einbezogen. Auch in Finnland ist die Beteiligung von Kindern an Sensibilisierungsmaßnahmen sehr gering; an der Erarbeitung von speziell für Kinder konzipierten Materialien waren keine Opfer des Kinderhandels beteiligt.<sup>395</sup>

Andere Berichte (Estland, Frankreich, Lettland, Portugal, Slowenien, Slowakei und Schweden) enthalten keinerlei (ausdrückliche) Angaben zur Mitwirkung von Kindern.

#### 4.7.2.3. Unmittelbare Beteiligung von Minderheitengruppen

Die Verfasser der nationalen Berichte konnten einige Belege für eine unmittelbare Beteiligung von lokalen Gemeinschaften und/oder Minderheitengruppen, wie beispielsweise Roma und Traveller, an Präventionsmaßnahmen ermitteln.

Im Bericht der Tschechischen Republik werden Bemühungen der staatlichen Behörden erwähnt, die darauf abzielen, das Thema kommerzielle sexuelle Ausbeutung in die Ausbildungspläne für so genannte soziale Helfer und aufsuchende Mitarbeiter aufzunehmen, die unmittelbar mit der Roma-Gemeinschaft arbeiten<sup>396</sup>. Im spanischen Bericht wird auf allgemeine Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Roma verwiesen.<sup>397</sup> Im slowakischen Bericht wird betont, dass in der Slowakei vor allem der

---

<sup>394</sup> Vgl. [http://www.savethechildren.it/2003/download/Pubblicazioni/imp\\_Rapporto\\_CRC.pdf](http://www.savethechildren.it/2003/download/Pubblicazioni/imp_Rapporto_CRC.pdf), S. 37-44.

<sup>395</sup> Nationaler Sachverständiger für den Kinderhandel, schriftliche Antwort auf Fragen, eingegangen am 15. Juni 2008.

<sup>396</sup> *Národní plán boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí 2006-2008* [Nationaler Plan zur Bekämpfung der kommerziellen sexuellen Ausbeutung von Kindern 2006-2008], S. 36, verfügbar unter <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/dokument/2006/komercni06.pdf> (nur in tschechischer Sprache) (23.6.2008).

<sup>397</sup> Im spanischen Bericht heißt es hierzu: „Die größten Gefahren für Minderjährige, Opfer des Kinderhandels zu werden, haben in Spanien ihren Ursprung zumeist in der Familie. Die Minderjährigen werden von ihren eigenen Familien „ausgebeutet“ und werden letztendlich

arme und arbeitslose Teil der Bevölkerung sowie Menschen mit geringem Bildungsniveau vom Menschenhandel betroffen sind, wobei Roma die am stärksten gefährdete Bevölkerungsgruppe darstellen.<sup>398</sup> Im Bericht heißt es weiter: „Zwar gab es keine Präventionsmaßnahmen speziell für Roma, jedoch waren die meisten Maßnahmen auf Kinder und Jugendliche ausgerichtet und somit auch auf Roma. Viele Projekte wurden im östlichen Teil der Slowakei durchgeführt, da dort der Bevölkerungsanteil der Roma besonders hoch ist.“

Dem Bericht über Rumänien zufolge „berichteten sowohl die Nationale Agentur gegen Menschenhandel als auch die nationale Behörde für den Schutz der Rechte des Kindes lediglich über die Mitwirkung der lokalen Roma-Gemeinschaften als Begünstigte (im Rahmen eines Projekts wurden Broschüren der Nationalen Agentur gegen Menschenhandel in Romanes übersetzt) oder die Einbeziehung führender Vertreter der lokalen Roma-Gemeinschaften, ohne jedoch Einzelheiten zu nennen oder Belege zur Verfügung zu stellen“.<sup>399</sup> In Finnland wirken einige NRO und die finnische Roma-Gemeinschaft an der Entwicklung von Hilfsprogrammen für Roma mit, die sich als Bettler betätigen und vor allem aus Rumänien stammen.<sup>400</sup>

Im irischen Bericht wird die Einbeziehung zahlreicher lokaler Gemeinschaften in *Ireland en Route* erwähnt, einem Forum aus NRO, Wissenschaftlern, zwischenstaatlichen Einrichtungen und mit öffentlichen Aufgaben betrauten Einrichtungen, die sowohl einzeln als auch gemeinsam arbeiten, um Informationen auszutauschen, Ideen zusammenzuführen und sich Kenntnisse über alle Aspekte des Frauen- und Kinderhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung anzueignen. Ziele sind die Sensibilisierung und die Entwicklung von vorbildlichen Verfahren in jeder einzelnen Mitgliedsorganisation des Forums.

Im italienischen Bericht wird lediglich darauf hingewiesen, dass die Lokalregierungen aktiv an Präventionsmaßnahmen mitwirken. Der polnische Bericht dagegen nennt ein konkretes Beispiel für die Beteiligung lokaler Gemeinschaften: Im Juni 2008 gab die Regierung der Wojewodschaft Masowien eine offene Ausschreibung bekannt, im Zuge

---

selbst zu Tätern. Diese Kinder sind ganz auf sich selbst gestellt. Diese Studie befasst sich daher nicht nur mit den Rechtsvorschriften, Aktionsplänen, Strategien und Verfahren im Zusammenhang mit dem Kinderhandel, sondern bietet auch Informationen über die Unterstützung von Familien, den Schutz von Minderjährigen in problematischen Familienverhältnissen und von unbegleiteten Minderjährigen sowie über einige Aspekte der sexuellen kommerziellen Ausbeutung, des Missbrauchs usw., da in diesen Fällen ein besonders hohes Risiko besteht, dass Kinder Opfer des Kinderhandels werden.“

<sup>398</sup> Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2006 und 2007.

<sup>399</sup> Vgl. Antwort der nationalen Behörde für den Schutz der Rechte des Kindes

Nr. SAERI/es./5483 vom 13. Juni 2008, Punkt 13. Vgl. Antwort der nationalen Behörde für den Schutz der Rechte des Kindes Nr. 1494982 vom 11. Juni 2008, Punkt 13, in den Unterlagen des nationalen FRALEX-Rechtsexperten.

<sup>400</sup> Finnisches Komitee für UNICEF, schriftliche Antwort auf Fragen, eingegangen am 19. Juni 2008.

derer finanzielle Unterstützung für die Durchführung eines Projekts für den Schutz der Opfer des Menschenhandels bereitgestellt werden sollte.<sup>401</sup>

Im Bericht über das Vereinigte Königreich wird ein Partnerschaftsprogramm für lokale Gemeinschaften<sup>402</sup> erwähnt, in dem die unterschiedlichen Bedürfnisse verschiedener Kulturen anerkannt werden. Das Ziel besteht unter anderem darin, durch die Zusammenarbeit von mit öffentlichen Aufgaben betrauten Einrichtungen, lokalen Gemeinschaften ethnischer Minderheiten und Glaubensgemeinschaften die Systeme für den Schutz von Kindern zu verbessern und bewährte Verfahren zu fördern. Ein Beispiel für die unmittelbare Mitwirkung lokaler Gemeinschaften an diesem Programm ist die Arbeit an von den Gemeinschaften der Bangladescher, Somalier, Roma, Kosovaren, Äthiopier und Südsudanesen betriebenen Ergänzungsschulen, in deren Rahmen Schulungen zum Thema Kindesmissbrauch, einschließlich Kinderhandel und Ausbeutung, durchgeführt werden.

Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) hat mehrere Präventionsprojekte in Herkunftsländern der Opfer des Frauenhandels durchgeführt, bei denen auch lokale Gemeinschaften und/oder die einschlägigen nationalen NRO mitgewirkt haben.<sup>403</sup>

Im Bericht über Estland wird auf die von der russischen Gemeinschaft in Estland geäußerten Bedenken darüber hingewiesen, dass Materialien und Websites der Kampagnen ausschließlich in estnischer Sprache verfügbar sind.<sup>404</sup>

Es gibt keine Hinweise auf eine Beteiligung von Minderheitengruppen an nationalen Präventionsmaßnahmen in Malta.

Den Verfassern des Berichts über Litauen zufolge gelten in diesem Land Minderheitengruppen nicht als stärker gefährdet, Opfer des Menschenhandels zu werden, als andere Bevölkerungsgruppen. „Daher gab es keine speziellen Kampagnen gegen den Menschenhandel, die auf bestimmte ethnische Minderheiten ausgerichtet waren.“

---

<sup>401</sup> <http://www.mazowsze.uw.gov.pl/news.php?id=10464> (22.7.2008).

<sup>402</sup> London Safeguarding Children Board (2007), *Community Partnership Project Report* [Bericht über das Partnerschaftsprojekt für Gemeinschaften], S. 23, verfügbar unter [http://www.londonscb.gov.uk/files/conference07/community\\_partnership\\_project\\_30\\_nov\\_2007.pdf](http://www.londonscb.gov.uk/files/conference07/community_partnership_project_30_nov_2007.pdf) (9.7.2008).

<sup>403</sup> Vgl. <http://www.gtz.de/de/themen/politische-reformen/demokratie-rechtsstaat/2691.htm> (24.7.2008).

<sup>404</sup> Estland, *Sotsiaalministeerium, Välisministeerium* (2008), *Initial report from Estonia under Article 12, paragraph 1, of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography* [Erster Bericht Estlands nach Artikel 12 Absatz 1 des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie] (nicht öffentlich verfügbar, in den Unterlagen der Verfasser der Studie), Absatz 193.

Die Verfasser einer Reihe nationaler Berichte (Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Dänemark, Griechenland, Frankreich, Zypern, Lettland, Luxemburg, Ungarn, Malta, Niederlande, Österreich und Finnland) fanden keine Belege für eine Beteiligung von Minderheitengruppen oder lokalen Gemeinschaften an Präventionsmaßnahmen. In den Berichten über Österreich<sup>405</sup> und die Niederlande wird unterstrichen, dass es jedoch gute Gründe für eine solche Mitwirkung geben könnte. Die Berichte über Portugal, Slowenien und Schweden enthalten keinerlei Angaben zu diesem Thema.

### 4.7.3. Datenerhebungsstellen

#### 4.7.3.1. Spezifische Datenerhebung über den Menschenhandel oder den Kinderhandel

In Bulgarien, Dänemark, Irland, Italien, den Niederlanden, Portugal, Rumänien und dem Vereinigten Königreich gibt es eine spezielle Stelle für die Erhebung von Daten über den Menschenhandel im Allgemeinen oder über den Kinderhandel im Besonderen. Dabei handelt es sich um die bulgarische nationale Kommission für die Bekämpfung des Menschenhandels, das dänische Zentrum gegen Menschenhandel, die irische Stelle zur Bekämpfung des Menschenhandels, die italienische Beobachtungsstelle für den Menschenhandel, den niederländischen nationalen Berichtersteller für den Menschenhandel, die niederländische Koordinierungsstelle Menschenhandel, das niederländische nationale Kompetenzzentrum Jugendprostitution und das niederländische nationale Kompetenzzentrum Menschenhandel und Schleusung von Migranten, die portugiesische Beobachtungsstelle (Forschungs- und Beobachtungsstelle), die rumänische nationale Agentur gegen Menschenhandel, die rumänische nationale Behörde für den Schutz der Rechte des Kindes und schließlich das Zentrum des Vereinigten Königreichs zur Bekämpfung des Menschenhandels und das Zentrum des Vereinigten Königreichs gegen die Ausbeutung von Kindern und für den Schutz von Kindern im Internet.

Allerdings haben noch nicht alle Einrichtungen ihre Arbeit in vollem Umfang aufgenommen. Im Vereinigten Königreich drehte sich die parlamentarische Debatte kürzlich um den Mangel an umfassenden statistischen Daten über den Menschenhandel. Im Januar 2008 wurde die Ministerin des Vereinigten Königreichs für Frauen und Gleichstellung um eine Schätzung der Zahl der in den letzten fünf Jahren in das Vereinigte Königreich verbrachten Opfer des Menschenhandels ersucht, aufgeschlüsselt nach a) Herkunftsland und b) Geschlecht sowie nach den Anteilen i) der britischen und ii) der ausländischen Staatsangehörigen.<sup>406</sup> Das Zentrum des Vereinigten Königreichs zur Bekämpfung des Menschenhandels (UKHTC) begann jedoch erst am

---

<sup>405</sup> „Dies ist problematisch, da – dem Schattenbericht zufolge – Roma in alarmierend hohem Maße vom Kinderhandel betroffen sind.“

<sup>406</sup> *Hansard* (Unterhaus), 14.1.2008, column 817W, verfügbar unter <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200708/cmhansrd/cm080114/text/80114w0001.htm> (9.7.2008).

1. Oktober 2008 mit der Datenerhebung.<sup>407</sup> Die rumänische Nationale Agentur gegen Menschenhandel hat ihre Arbeit erst im Januar 2007 aufgenommen. In den Niederlanden wurde kritisiert, dass die in den Rechtsvorschriften und Strategiepapieren vorgesehenen Bewertungen oder Untersuchungen der Folgen und Auswirkungen der niederländischen Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels bisher kaum stattgefunden haben.<sup>408</sup>

Die neu geschaffene irische Stelle zur Bekämpfung des Menschenhandels hat ein Instrument für die Erhebung ausführlicher Daten entwickelt. „Die Stelle wird Daten über Verdächtige und Opfer des Menschenhandels erheben, wobei für Kinder und Erwachsene unterschiedliche Formulare verwendet werden. Erhoben werden nicht nur Daten über die begangenen Straftaten oder die Art der erlittenen Ausbeutung, sondern auch demografische Daten sowie Informationen über die Gründe, aus denen die Opfer ihr Land verlassen haben, ihre Reisewege nach Irland und die Unterstützung, die sie in Irland erhalten. Die erhobenen Daten sollen international vergleichbar sein.“ Der Vergleich der irischen Daten mit den Daten anderer EU-Mitgliedstaaten könnte sich jedoch schwierig gestalten, da in keinem anderen nationalen Bericht auf ähnlich detaillierte Datenerhebungsverfahren hingewiesen wird.

Die bulgarische nationale Kommission für die Bekämpfung des Menschenhandels hat in ihrer schriftlichen Antwort nicht angegeben, welche Art von Daten erhoben wird. Von der italienischen Beobachtungsstelle für den Menschenhandel (2007) stehen derzeit keine Daten zur Verfügung. Im rumänischen Bericht wird festgestellt, dass der Erhebung relevanter statistischer Daten durch die mangelhafte Kommunikation zwischen den einzelnen Einrichtungen und durch Lücken in der Datenerhebung Grenzen gesetzt sind.

#### 4.7.3.2. Geplante Datenerhebungsstellen

Gegenwärtig findet in Österreich keine systematische Erhebung vergleichbarer Daten über den Menschenhandel oder über den Kinderhandel statt. Es gibt jedoch eine statistische Arbeitsgruppe, deren Mandat die Schaffung einer Statistik umfasst, in der alle staatlichen Reaktionen auf strafrechtliches Verhalten abgebildet werden sollen. Darüber hinaus koordiniert Österreich derzeit „ein Projekt zur Entwicklung von Leitlinien und Standards für die Erhebung vergleichbarer und zuverlässiger Daten über den Menschenhandel, das gemeinsam mit fünf anderen Mitgliedstaaten, Europol, dem Internationalen Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (*International Centre for Migration Policy Development*, ICMPD) und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) durchgeführt wird. Die Ergebnisse werden voraussichtlich im Frühjahr 2009 vorliegen und sollen die Basis für einen Vorschlag für eine EU-Richtlinie

---

<sup>407</sup> Britisches Innenministerium und Schottische Regierung (2008), *Update to the UK Action Plan on Tackling Human Trafficking* [Update zum Aktionsplan des Vereinigten Königreichs zur Bekämpfung des Menschenhandels], S. 37.

<sup>408</sup> Interview mit einem Vertreter des Büros des nationalen Berichterstatters für den Menschenhandel (*Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel – BNRM*), Den Haag, 10. Juni 2008.

bilden.<sup>409</sup> Dem tschechischen Bericht zufolge wurde das tschechische Innenministerium „mittels einer Resolution beauftragt, gemeinsam mit anderen Ministerien ein zentrales System für die Erhebung von Daten über den Menschenhandel zu entwickeln. Die entsprechende Frist endete am 30.6.2008“.

#### 4.7.3.3. Datenerhebung durch die nationalen Polizei-/Grenzschutzbehörden

In mehreren Mitgliedstaaten (z. B. Belgien, Deutschland, Zypern, Polen, Slowakei und Schweden) erheben die Polizei- oder Grenzschutzbehörden (nicht allzu ausführliche) Daten über den Menschenhandel. In Deutschland beispielsweise führt das Bundeskriminalamt (BKA) unter dem Titel „Bundeslagebild Menschenhandel“ eine Statistik zum Menschenhandel. Das Amt zur Bekämpfung des Menschenhandels der zyprischen Polizei unterhält eine Datenbank, in der unter anderem Daten über den Menschenhandel, den Kinderhandel und die sexuelle Ausbeutung von Erwachsenen und Kindern erfasst werden.

In der von der belgischen Bundespolizei geführten allgemeinen nationalen Datenbank werden standardisierte Begriffe verwendet, was die Erhebung exakter Daten über den Kinderhandel erschwert. Auf lokaler Ebene erheben Polizei- und Verwaltungsbehörden mittels eines einheitlichen Erhebungsbogens Daten über den Menschenhandel. Der Schwedische Nationale Rat für Kriminalitätsprävention führt Statistiken über Straftaten. In der Vergangenheit hat die Nationalpolizei Schätzungen über die Zahl der Opfer veröffentlicht, diese Praxis wurde jedoch inzwischen eingestellt.

#### 4.7.3.4. Datenerhebung durch mehrere Einrichtungen

In nahezu allen EU-Mitgliedstaaten findet eine Form der Datenerhebung statt. Allerdings werden häufig keine formellen Verfahren zugrunde gelegt, und es erfolgt keine Koordinierung auf Regierungsebene. Folglich führen in mehreren Mitgliedstaaten unterschiedliche zuständige Behörden eigene Statistiken (z. B. in Estland, Griechenland, Spanien, Ungarn und der Slowakei), wobei sie ihre eigene Methodik heranziehen und eigene Schwerpunkte setzen. Interessanterweise wurde in Griechenland und Ungarn zwar die Notwendigkeit einer formellen Datenerhebungsstelle im Nationalen Aktionsplan

---

<sup>409</sup> Weitere Informationen über dieses Projekt sind verfügbar unter <http://www.iomvienna.at/index.php?module=Content&func=display&id=293&newlang=deu> (11.7.2008). Vgl. auch *Nationaler Aktionsplan gegen den Menschenhandel* (2007), Punkt 7.3; *Kinderhandel in Österreich: Bericht der Arbeitsgruppe Kinderhandel im Rahmen der Task Force Menschenhandel – „Prävention von Kinderhandel und Schutz der Opfer von Kinderhandel“* (2008), S. 15-16. Vgl. auch *Task Force Menschenhandel* (2008), *Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels*, S. 27. NRO forderten die Entwicklung von Indikatoren für die Datenerhebung. Vgl. *Schattenbericht*, S. xiii, S. ix und S. 2-7.

bzw. in der Nationalen Strategie verankert, jedoch wurde bisher keine solche Stelle geschaffen.

Beim finnischen Innenministerium gibt es eine Stelle für die Erhebung von Daten über die Zahl der Kinder, die im System für die Unterstützung der Opfer des Menschenhandels erfasst sind. In Litauen gibt es seit dem Jahr 2006 eine anonymisierte Datenbank der Opfer des Menschenhandels, die von den Einrichtungen und Organisationen, die soziale Unterstützung für diese Menschen anbieten, gemeinsam eingerichtet wurde.<sup>410</sup>

#### 4.7.3.5. Keine offizielle Datenerhebung

In Frankreich und Lettland gibt es den Berichten zufolge keine einschlägigen offiziellen Datenerhebungsstellen. Im luxemburgischen Bericht wird betont, dass „es, wenn überhaupt, nur sehr wenige Datenerhebungsstellen gibt. Dieses Thema wurde bei vielen Gelegenheiten zur Sprache gebracht, und die luxemburgische Regierung ist sich des Problems sehr wohl bewusst“.<sup>411</sup>

Im nationalen Bericht über Malta wird das Thema Datenerhebungsstellen nicht behandelt.

#### 4.7.3.6. Datenerhebung durch NRO

In den Berichten über Dänemark, Frankreich, Litauen und Polen wird ausdrücklich erwähnt, dass NRO Daten über den Menschenhandel im Allgemeinen und/oder den Kinderhandel im Besonderen erheben.

### 4.7.4. Beobachtungsstellen (nationale Berichterstatter)

Die nationalen Berichte lassen darauf schließen, dass offenbar nur in drei Mitgliedstaaten ein nationaler Berichterstatter für den Menschenhandel tätig ist. In den

---

<sup>410</sup> *Apibendrinta 2006 m. ataskaita apie prekybos žmonėmis situaciją Lietuvoje*, 2007, S. 69.

<sup>411</sup> Interview vom 17. Juni 2008 mit dem Vorsitzenden des luxemburgischen Ombudsausschusses für die Rechte des Kindes und Interview vom 19. Juni 2008 mit einem Vertreter von ECPAT Luxemburg. Vgl. auch UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes (2005), *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention* [Bewertung der von den Vertragsstaaten gemäß Artikel 44 des Übereinkommens vorgelegten Berichte] (CRC/C/15/Add.250), Randnr. 17; Luxemburg, Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand (2007), *Rapport 2007 au Gouvernement et à la Chambre des députés*, S. 22, verfügbar unter <http://www.ork.lu/PDFs/rapport2007.pdf> (30.6.2008); Luxemburg, *Projet de Loi No. 5754 relatif à l'aide à l'enfance* (22.8.2007), S. 19 (hierin wird auf den Mangel an tragfähigen nationalen Daten über den Kinderhandel hingewiesen); ECPAT International (2006), *Rapport Global de Suivi de la mise en oeuvre des actions de lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales – Luxembourg*, S. 13.

Niederlande wurde im Jahr 2000 erstmals ein nationaler Berichterstatter für den Menschenhandel benannt. In der Tschechischen Republik fungiert die Sicherheitspolizei als nationaler Berichterstatter. In Portugal gibt es offenbar ebenfalls einen nationalen Berichterstatter, jedoch sind die im nationalen Bericht enthaltenen Angaben zu diesem Punkt nicht vollständig klar.<sup>412</sup> In Österreich wurde die Benennung eines nationalen Koordinators zur Bekämpfung des Menschenhandels angekündigt.

In mehreren anderen Mitgliedstaaten (Belgien, Italien, Polen, Rumänien, Slowenien, Finnland und Vereinigtes Königreich) wurde kein nationaler Berichterstatter benannt, jedoch sind andere einschlägige Stellen für die Beobachtung des Menschenhandels vorgesehen. Dies sind das belgische Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, der finnische Ombudsmann für Minderheiten (der seine Tätigkeit im Jahr 2009 aufnehmen wird), die italienische Beobachtungsstelle für den Menschenhandel, die polnische Gruppe für die Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels, die auch eine interministerielle, multidisziplinäre Arbeitsgruppe für die Beobachtung des Menschenhandels umfasst, die rumänische nationale Agentur gegen Menschenhandel, die slowenische interministerielle Arbeitsgruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels unter der Leitung eines nationalen Koordinators und die ressortübergreifende Ministerialgruppe Menschenhandel des Vereinigten Königreichs.

In einer anderen Gruppe von Mitgliedstaaten (Bulgarien, Griechenland, Spanien, Frankreich, Irland, Zypern, Litauen, Luxemburg und Vereinigtes Königreich) gibt es einschlägige Beobachtungsstellen für die Rechte des Kindes. Die Mandate dieser Einrichtungen schließen zuweilen ausdrücklich das Thema Kinderhandel ein. Beispiele für derartige Stellen sind die bulgarische Kinderschutzbehörde, der zyprische Beauftragte für die Rechte des Kindes, die in Griechenland, Spanien, Frankreich, Irland, Litauen und Schweden tätigen Kinderbeauftragten, der irische Sonderberichterstatter für den Kinderschutz, der luxemburgische Ombudsausschuss für die Rechte des Kindes und der Kinderbeauftragte des Vereinigten Königreichs.

In den übrigen Mitgliedstaaten (Dänemark, Deutschland, Estland, Lettland, Ungarn, Malta und Slowakei) gibt es weder einen nationalen Berichterstatter noch andere spezifische Beobachtungsstellen.

#### 4.7.5. Nationale Leitsysteme

Die Frage nach der Existenz eines nationalen Leitsystems oder eines ähnlichen systematischen, formellen und standardisierten Instruments für die Zusammenarbeit und koordinierte Betreuung, das auch die Rechte der Opfer des Kinderhandels berücksichtigt, wird in den einzelnen nationalen Berichten unter Verweis auf ganz

---

<sup>412</sup> Im portugiesischen Bericht wird nur an einer Stelle ein Berichterstatter erwähnt, ohne ihn jedoch genauer vorzustellen. Vgl. Randnummer 46, S. 10 des nationalen Berichts: „Nach Angaben von NRO und des nationalen Berichterstatters gab es keine speziellen Kampagnen zum Kinderhandel.“



unterschiedliche Systeme beantwortet (sofern überhaupt ein einschlägiges System erwähnt wird). Darüber hinaus werden in manchen Berichten zwar Leitsysteme erwähnt, deren Funktionen im Hinblick auf eine koordinierte Betreuung jedoch nicht näher spezifiziert.

Im belgischen Bericht wird auf Rundschreiben (aus den Jahren 1994 und 1997) der Minister für Inneres und Arbeit verwiesen, die zum einen die Erteilung von Aufenthaltstiteln und Arbeitsgenehmigungen für ausländische Opfer des Menschenhandels und zum anderen Richtlinien an das Ausländeramt, die Staatsanwaltschaften, die Polizeidienste, die Dienste der Inspektion der Sozialgesetzgebung und der Sozialinspektion über den Beistand für Opfer des Menschenhandels zum Gegenstand haben. Im bulgarischen Bericht wird das bulgarische Koordinierungssystem für die koordinierte Betreuung und den Schutz rückgeführter bulgarischer unbegleiteter Kinder und der aus dem Ausland zurückgekehrten Opfer des Kinderhandels genannt.<sup>413</sup> Im griechischen Bericht wird auf einen Nationalen Aktionsplan und einen Präsidialerlass verwiesen. Im italienischen Bericht erfolgt ein Hinweis auf die nationale Beobachtungsstelle. In den Niederlanden fungiert *Comensha*, die niederländische Koordinierungsstelle Menschenhandel, als Leitsystem. Im polnischen Bericht wird auf die polnische Gruppe für die Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels hingewiesen, die Gutachten erstellt und eine beratende Funktion wahrnimmt. Die Verfasser des portugiesischen Berichts erwähnen ein „nationales Leitsystem“, ohne dieses genauer zu spezifizieren. Auch in Spanien und Schweden waren nationale Leitsysteme auszumachen.

In Zypern gibt es ein Leitsystem zwar „laut Gesetz, aber nicht in der Praxis“. In Deutschland wurde ein derartiges System „bisher noch nicht vollständig eingeführt“.<sup>414</sup> In Österreich und Irland gibt es derzeit noch kein funktionierendes Leitsystem, jedoch ist ein solches System geplant. Im Vereinigten Königreich befindet sich ein Leitsystem in Vorbereitung und derzeit läuft ein entsprechendes Pilotprojekt.

In neun Mitgliedstaaten (Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Luxemburg, Ungarn<sup>415</sup>, Malta, Rumänien, Slowakei und Finnland) gibt es kein formelles, standardisiertes Leitsystem. Aus Frankreich, Lettland, Litauen und Slowenien liegen keine diesbezüglichen Angaben vor.

---

<sup>413</sup> Vgl. [http://www.stopech.sacp.government.bg/?sid=professional\\_eng&pid=0000000046](http://www.stopech.sacp.government.bg/?sid=professional_eng&pid=0000000046) (9.10.2008).

<sup>414</sup> Jedoch hat die deutsche Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel (BLAG) ein „Kooperationskonzept für die Zusammenarbeit von Fachberatungsstellen und Polizei für den Schutz von Opferzeugen/-innen von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung“ erarbeitet, auf dessen Grundlage in (nahezu) allen Ländern Kooperationsvereinbarungen geschlossen wurden.

<sup>415</sup> In Ungarn gibt es kein rechtsverbindliches Leitsystem. Werden Kinder als Opfer des Menschenhandels identifiziert, so werden sie in sichere Unterkünfte überwiesen. Es existiert kein standardisiertes Gesamtverfahren. Es gibt jedoch Kooperationsvereinbarungen und Protokolle, die einen Teil des Verfahrens abdecken.

#### 4.7.6. Strategie für die Schulung von Fachkräften

Zwar ist in manchen Mitgliedstaaten die Schulung von Fachkräften Teil des nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels (z. B. in Dänemark, Slowenien<sup>416</sup>, Finnland und dem Vereinigten Königreich), allerdings gibt es in den meisten Mitgliedstaaten keine klar umrissene und kohärente staatliche Strategie für die Schulung aller Fachkräfte, die für die Identifizierung, die Betreuung oder den Schutz der Opfer des Kinderhandels zuständig sind, wie beispielsweise Mitarbeiter der Polizei- und Grenzschutzbehörden sowie der zuständigen Ministerien, Sozialarbeiter, Juristen und Mitarbeiter der Gerichte. In einer großen Gruppe von Mitgliedstaaten (Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Irland, Zypern, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei und Schweden) erhalten jedoch die Angehörigen bestimmter Berufsgruppen, zumeist Polizeibeamte, eine spezifische Schulung zum Thema Menschenhandel. Diese findet zuweilen im Rahmen des Standardlehrplans für bestimmte Berufe statt, beispielsweise an Polizeiakademien (z. B. in Dänemark und den Niederlanden), zuweilen ist sie jedoch auch fakultativ (Estland). In einigen wenigen Mitgliedstaaten werden die Schulungen teilweise von NRO organisiert (z. B. in Finnland, den Niederlanden, Polen, Slowenien, Schweden und dem Vereinigten Königreich). In den Niederlanden dürfen Beamte der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden nur dann Fälle von Menschenhandel bearbeiten und mögliche Opfer vernehmen, wenn sie eine bestimmte Qualifikation nachweisen können.<sup>417</sup>

Im österreichischen Bericht wird auf die von NRO geäußerte Kritik an der Tatsache hingewiesen, dass der Schwerpunkt der Schulungen zum Thema Kinderhandel auf einige wenige Berufsgruppen (vor allem die Polizei) und Themengebiete begrenzt ist.

In Frankreich, Italien, Lettland und Malta wird keine formelle Schulungsstrategie verfolgt, und die nationalen Berichte über diese Länder enthalten keinerlei Angaben über andere Schulungsmaßnahmen zum Thema Menschenhandel für Fachkräfte.

#### 4.7.7. Koordinierung und Kooperation

Die Beobachtung der Verfasser des belgischen Berichts, dass „sich die Aufteilung und Koordinierung der Aufgaben aufgrund der Zahl der in diesem Bereich mitwirkenden

---

<sup>416</sup> In Slowenien ist die Schulung der für die Identifizierung, die Betreuung und den Schutz der Opfer des Kinderhandels zuständigen Fachkräfte „fester Bestandteil der nationalen Strategie zur Verhütung des Menschenhandels. Sie umfasst in erster Linie die Schulung der Polizeikräfte in Zusammenarbeit mit NRO sowie interne Fachschulungen durch Nichtregierungsorganisationen“. *Report on the work of Intergovernmental Working Group on the fight against trafficking in human beings for 2006* [Bericht über die Tätigkeit der interministeriellen Arbeitsgruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels für das Jahr 2006], S. 3, verfügbar unter [http://www.vlada.si/activities/projects/fight\\_trafficking\\_in\\_persons/](http://www.vlada.si/activities/projects/fight_trafficking_in_persons/).

<sup>417</sup> *Aanwijzing mensenhandel* [Anweisung Menschenhandel], Kapitel IV Punkt 3.

Agenturen und Einrichtungen etwas schwierig gestalten kann“, ist nicht die einzige ihrer Art. Die nationalen Berichte vermitteln insgesamt den Eindruck, dass dies auf eine große Gruppe von Mitgliedstaaten zutrifft.

#### 4.7.7.1. Taskforces Menschenhandel (Kinderhandel)

In fünf Mitgliedstaaten (Deutschland, Italien, Zypern, Niederlande und Österreich) gibt es eine formelle Taskforce Menschenhandel.<sup>418</sup> In 13 weiteren Mitgliedstaaten wurden unter anderen Bezeichnungen ähnliche Koordinierungsstellen geschaffen, in denen staatliche und nicht staatliche Akteure vertreten sind, die bei der Bekämpfung des Menschenhandels eine zentrale Rolle spielen: eine interministerielle Koordinierungsstelle für die Bekämpfung des Menschenhandels (Belgien 1995), eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel, BLAG (Deutschland, 1997), eine interministerielle Arbeitsgruppe für die Entwicklung von Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels (Dänemark, 2000), eine hochrangige nationale Lenkungsgruppe gegen den Menschenhandel und eine vorgeschlagene operative Taskforce (Finnland, 2004), eine Koordinierungsstelle für die Bekämpfung des Menschenhandels (Ungarn), eine Einheit zur Bekämpfung des Menschenhandels (Irland, 2007), eine multiinstitutionelle Arbeitsgruppe (Litauen, 2005), eine Gruppe für die Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels (Polen, 2004<sup>419</sup>), eine agenturübergreifende Arbeitsgruppe für die Koordinierung und Bewertung der Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels (Rumänien, 2003), eine Entwicklungspartnerschaft für die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels (Schweden, 2005), eine interministerielle Arbeitsgruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels (Slowenien, 2003), eine Expertengruppe gegen Menschenhandel (Slowakei, 2006) und ein Zentrum zur Bekämpfung des Menschenhandels (Vereinigtes Königreich). In Italien gibt es sowohl eine formelle Taskforce für die Ermittlung in Fällen von Menschenhandel als auch eine Koordinierungsstelle für den sozialen Schutz der Opfer.

Diese Taskforces oder ähnlichen Einrichtungen können Vertreter aus Ministerien, der nationalen Polizei, Strafverfolgungsbehörden, Gerichten und NRO umfassen (in unterschiedlichen Zusammensetzungen). Die IOM wird in den nationalen Berichten ebenfalls häufig als in diesen Koordinierungssystemen vertretener Partner genannt.

Eine andere in einigen Mitgliedstaaten praktizierte Form der Koordinierung ist die Organisation von Rundtischgesprächen, zu denen NRO eingeladen werden (z. B. in der Tschechischen Republik und Estland). In Belgien wurde bereits im Jahr 1996 ein parlamentarischer Ausschuss zum Thema Menschenhandel eingerichtet. In Finnland und der Tschechischen Republik wurde sogar eine Arbeitsgruppe zum Kinderhandel im Besonderen geschaffen.

---

<sup>418</sup> In Österreich wurde diese Taskforce im Jahr 2004 geschaffen, in Zypern im Jahr 2007 und in den Niederlanden im Jahr 2008. In den Berichten über Deutschland und Italien ist nicht angegeben, in welchem Jahr die Taskforce eingerichtet wurde.

<sup>419</sup> Es ist darauf hinzuweisen, dass die Verfasser des polnischen nationalen Berichts diese Gruppe im Abschnitt „Leitsysteme“ erwähnen.

Den Verfassern der Berichte über fünf Mitgliedstaaten (Griechenland, Frankreich, Lettland, Luxemburg und Malta) liegen keine Informationen über eine Taskforce oder Koordinierungsstelle vor, in der staatliche und nicht staatliche Akteure vertreten sind, die bei der Bekämpfung des Menschenhandels eine zentrale Rolle spielen.

#### 4.7.7.2. Kooperation zwischen Ministerien

In der weitaus überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten arbeiten die Ministerien bei der Bekämpfung des Menschenhandels (einschließlich des Kinderhandels) zusammen. Sehr häufig stellen die nationalen Aktionspläne selbst Kooperationsvereinbarungen dar. In den Berichten über Belgien, Bulgarien, die Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Griechenland, die Niederlande, Polen, Rumänien und das Vereinigte Königreich wird ausdrücklich auf diesbezügliche (informelle) Kooperationsvereinbarungen zwischen Ministerien hingewiesen. In anderen Mitgliedstaaten sind die zuständigen Ministerien in der nationalen Taskforce Menschenhandel oder in einem anderen Koordinierungssystem zum Menschenhandel vertreten (Italien, Litauen, Ungarn, Österreich und Slowakei). In Estland, Zypern, Lettland und Slowenien findet eine interministerielle Kooperation statt, jedoch ist unklar, in welchem Maße. In Spanien ist die Zusammenarbeit zwischen den Ministerien auf Dauer angelegt und nicht Gegenstand von Vereinbarungen.

Das lettische Innenministerium hat in seiner Broschüre „Kooperation bei der Verhütung des Menschenhandels“ auf mehrere Defizite in der diesbezüglichen Zusammenarbeit auf nationaler Ebene hingewiesen.<sup>420</sup> Aus der Broschüre geht beispielsweise hervor, dass das Innenministerium zwar als nationaler Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels fungiert, jedoch in der Verwaltungshierarchie anderen staatlichen Einrichtungen nicht übergeordnet ist und somit die von diesem Ministerium initiierten und durchgeführten Maßnahmen nicht immer in ausreichendem Maße von anderen Einrichtungen unterstützt werden. Darüber hinaus gilt es als problematisch, dass in der interinstitutionellen Arbeitsgruppe des staatlichen Programms für die Ausmerzung des Menschenhandels in erster Linie Beamte der unteren Dienstgrade und keine Entscheidungsträger vertreten sind.

Den Verfassern der Berichte über Frankreich, Malta und Schweden lagen keine Belege für Kooperationsvereinbarungen zwischen Ministerien vor.

#### 4.7.7.3. Kooperation zwischen staatlichen Einrichtungen und NRO

In 13 Mitgliedstaaten werden Vereinbarungen über die Kooperation zwischen staatlichen Einrichtungen und NRO bei der Bekämpfung des Menschenhandels in der Regel formell auf Regierungsebene (Tschechische Republik, Dänemark, Griechenland, Italien, Lettland, Niederlande, Rumänien, Slowenien, Slowakei, Finnland, Schweden und

---

<sup>420</sup> Der Wortlaut wurde nicht geändert, da es sich hier um ein Zitat aus der Broschüre handelt.

Vereinigtes Königreich) oder auf lokaler Ebene (Bulgarien) getroffen. Beispielsweise hat das dänische *Center mod Menneskehandel* [Zentrum gegen den Menschenhandel] mit *Save the Children Denmark* einen Vertrag über die Zusammenarbeit in den Bereichen Überwachung, Mitarbeit in Netzen und Unterstützung bei Bildungsmaßnahmen geschlossen. In Estland und Spanien ist die Kooperation zwischen staatlichen Einrichtungen und NRO im Bereich der Kinderfürsorge formell durch Vereinbarungen geregelt. Im luxemburgischen Bericht wird auf formelle Vereinbarungen mit Aufnahmestellen verwiesen, die vorwiegend von lokalen Verbänden und NRO betrieben werden.

In anderen Mitgliedstaaten sind NRO in einer nationalen Taskforce oder Arbeitsgruppe zum Thema Menschenhandel vertreten (Zypern, Österreich und Polen) oder werden zu Rundtischgesprächen eingeladen (Tschechische Republik, Irland und Litauen). In Deutschland ist eine solche Kooperation noch nicht an der Tagesordnung, es sind jedoch entsprechende Initiativen in Planung. Im finnischen Bericht wird ein NRO-Netz erwähnt, das im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels tätig ist.

Für Belgien, Ungarn und Malta liegen keine Belege für Vereinbarungen zwischen staatlichen Einrichtungen und NRO über eine Kooperation bei der Bekämpfung des Kinderhandels vor.

#### 4.7.7.4. Kooperation mit Herkunftsländern außerhalb der EU

In den meisten Mitgliedstaaten erfolgt eine Kooperation mit Herkunftsländern außerhalb der EU zumeist im Bereich des Menschenhandels im Allgemeinen und nur gelegentlich im Bereich des Kinderhandels im Besonderen (Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Irland, Niederlande, Österreich, Slowenien, Finnland, Schweden und Vereinigtes Königreich). In anderen Berichten werden umfassendere Kooperationsvereinbarungen über die Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Terrorismus und anderen grenzüberschreitenden Straftaten erwähnt, die unter anderem auch den Menschenhandel zum Gegenstand haben (Litauen, Slowakei). In der Tschechischen Republik und Italien erfolgt die Kooperation mit Herkunftsländern außerhalb der EU nicht durch die Regierung, sondern durch (staatlich finanzierte) NRO. Eine interessante polnische Initiative betrifft die Organisation jährlicher Treffen von Sachverständigen aus Herkunfts-, Transit- und Bestimmungsländern (aus polnischer Perspektive), bei denen Informationen über die im Bereich des Menschenhandels beobachteten Phänomene ausgetauscht werden sollen.<sup>421</sup>

---

<sup>421</sup> Polen richtet diese Treffen aus. Zu den Teilnehmern zählen Vertreter unterschiedlicher uniformierter Dienste in anderen Ländern. Am 8. März 2004 wurde ein Treffen mit anschließender Konferenz organisiert, das die Kooperation mit der Ukraine, der Republik Moldau, Weißrussland und der russischen Oblast Kaliningrad zum Gegenstand hatte. Am 14./15. März 2005 fand ein Treffen mit Sachverständigen aus der Ukraine, der Republik Moldau, den Niederlanden, Deutschland und Italien statt. Ziel war der Austausch vorbildlicher Verfahren für die Bekämpfung des Menschenhandels und diesbezüglicher operativer Vorgehensweisen. Am 8. November 2006 gab es ein Treffen der G6-Gruppe, an dem Vertreter

Darüber hinaus findet auch im Rahmen des Ostseerates eine Kooperation bei der Bekämpfung des Menschenhandels statt. Dieser Rat hat die *Working Group for Cooperation on Children at Risk* [Arbeitsgruppe zur Zusammenarbeit beim Schutz gefährdeter Kinder] und die *Task Force against Trafficking in Human Beings* [Taskforce Menschenhandel] mit Schwerpunkt auf Erwachsenen eingerichtet.

Den Verfassern der Berichte über Belgien, Estland, Lettland, Luxemburg, Ungarn, Malta und Rumänien liegen keine Belege über Kooperationen mit Herkunftsländern außerhalb der EU vor.

#### 4.7.7.5. Unterstützungsprogramme

Unterstützungsprogramme im Rahmen der von den Mitgliedstaaten geleisteten internationalen Entwicklungshilfe in Herkunftsländern oder innerhalb der EU, die den Menschenhandel im Allgemeinen oder den Kinderhandel im Besonderen zum Gegenstand haben, gibt es in Dänemark, Deutschland, Griechenland, Spanien, Ungarn, den Niederlanden, Österreich, Finnland und dem Vereinigten Königreich. Bulgarien wird häufig als Herkunftsland genannt, das eine derartige Unterstützung erhält. So wird beispielsweise im zyprischen Bericht der Abschluss eines Abkommens über die rechtliche Zusammenarbeit mit Bulgarien im Bereich der internationalen Kriminalität und des Menschenhandels erwähnt.

In den Berichten über Irland und das Vereinigte Königreich wird auf die G6-Initiative<sup>422</sup> verwiesen, die eine internationale Maßnahmenkampagne zur Bekämpfung des Menschenhandels koordiniert. Irland, das Vereinigte Königreich, die Niederlande, Polen, Italien und Spanien beteiligen sich an dieser Initiative, die von Europol, Interpol und Eurojust unterstützt wird.<sup>423</sup>

In der Tschechischen Republik, Irland, Italien und Luxemburg wurden keine offiziellen Unterstützungsprogramme aufgelegt, allerdings bieten NRO solche Programme an, zuweilen mit staatlicher Unterstützung. In Estland, Frankreich und Rumänien gibt es keine derartigen Unterstützungsprogramme.

---

aus Polen, Frankreich, Spanien, Deutschland, dem Vereinigten Königreich und Italien teilnahmen. Am 9./10. November 2006 kamen Vertreter der EU und der Ukraine zu einem Treffen zum Thema Menschenhandel zusammen.

<sup>422</sup> Vgl.

<http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/Lenihan%20welcomes%20launch%20of%20G6%20Human%20Trafficking%20Initiative> (9.7.2008) und

[http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/Human\\_Trafficking\\_Bill\\_Published](http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/Human_Trafficking_Bill_Published) (5.8.2008).

<sup>423</sup> Die Berichte über ES, IT und NL enthalten keine Angaben zu dieser Initiative. Im polnischen Bericht ist von einem Treffen der „G6-Gruppe“ die Rede. Damit wird jedoch auf eine Gruppe aus Polen, Frankreich, Spanien, Deutschland, dem Vereinigten Königreich und Italien Bezug genommen (vgl. Abschnitt 4.7.7.4., Fußnote 421). Dem irischen Bericht zufolge fand das letzte Treffen im Rahmen der G6-Initiative im Juni 2008 statt. Aus Irland kam eine Empfehlung, im Rahmen der G6-Initiative einen besonderen Schwerpunkt auf den Kinderhandel zu legen.

Die Verfasser der Berichte über Polen und die Slowakei konnten keine Unterstützungsprogramme ermitteln, und den Verfassern des schwedischen Berichts wurden von den zuständigen Behörden keine diesbezüglichen Informationen zur Verfügung gestellt. In den Berichten über Belgien, Lettland, Litauen und Malta wird das Thema Unterstützungsprogramme nicht berührt.

#### 4.7.8. Überwachung der Durchführung von Datenschutzleitlinien

In keinem der 27 EU-Mitgliedstaaten gibt es gegenwärtig gültige spezifische Leitlinien über den Schutz der personenbezogenen Daten der Opfer des Kinderhandels. Allerdings sind in Luxemburg derartige Leitlinien in Planung, während in Österreich der Schutz personenbezogener Daten im Rahmen eines Projekts für die Erhebung von Daten über den Menschenhandel behandelt wird.

In den meisten Mitgliedstaaten (Zypern, Tschechische Republik, Dänemark, Griechenland, Spanien, Frankreich, Ungarn, Irland, Litauen, Niederlande, Polen, Rumänien, Slowakei und Vereinigtes Königreich) wird der Schutz der personenbezogenen Daten von Kindern durch allgemeine Rechtsvorschriften zum Datenschutz gewährleistet und folglich von der nationalen Datenschutzbehörde überwacht. In einigen Fällen sind spezifische Gesetze wie beispielsweise das Gesetz über die Öffentlichkeit von Gerichtsverfahren (Finnland) oder das Gesetz über die Einschränkung des Informationsanspruchs der Öffentlichkeit zum Schutz Minderjähriger (Litauen) anwendbar.

Im dänischen Bericht wird betont, dass „das dänische Einwanderungsamt und die genannten Organisationen im Zusammenhang mit der Suche nach den Eltern des Kindes personenbezogene Daten über das Kind austauschen, ohne das Einverständnis des Kindes oder des benannten persönlichen Vertreters des Kindes einzuholen. Für diese Praxis gibt es keine ausdrückliche Rechtsgrundlage“.

Im tschechischen Bericht wird aus einem Interview mit dem Rechtsexperten von *La Strada* Tschechische Republik<sup>424</sup> zitiert. Demzufolge „beinhalten die Vereinbarungen zwischen *La Strada* und dem Innenministerium Verpflichtungen für die Meldung von Informationen und Daten über Opfer des Menschenhandels, obwohl diese Verpflichtungen gegen geltende Rechtsvorschriften verstoßen, beispielsweise gegen Bestimmungen des Gesetzes über den sozialen und rechtlichen Schutz von Kindern“.

Den Verfassern der Berichte über Belgien, Bulgarien, Italien und Schweden liegen keine Informationen zu diesem Thema vor.

---

<sup>424</sup> Persönliches Interview des Verfassers des tschechischen Berichts mit dem Rechtsexperten von *La Strada* vom 6. Juli 2008.

## 5. Bewährte Verfahren

### 5.1. Einbeziehung aller Beteiligten; Kooperation mit NRO

In mehreren nationalen Berichten wird die Bedeutung der Einbeziehung aller an der Bekämpfung des Menschenhandels im Allgemeinen und des Kinderhandels im Besonderen beteiligten Akteure betont. Beispielsweise wird im niederländischen Bericht auf die so genannte „*ketenaanpak*“ hingewiesen, die für eine intensive Kooperation zwischen allen einschlägigen Akteuren (wie Polizei- und Strafverfolgungsbeamten, Anbietern von Betreuungsdiensten und Vormündern) bei der Bekämpfung des Menschenhandels sorgt. Auch in Finnland wurde die verbesserte Kooperation zwischen Behörden, Gerichten und NRO von den Strafverfolgungsbehörden des Landes als zentraler Aspekt der Bekämpfung des Kinderhandels auf operativer Ebene definiert.

Weitere Beispiele für die Einbeziehung aller Beteiligten sind der österreichische *Round Table Kinderhandel*, an dem internationale und zwischenstaatliche Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und Privatpersonen beteiligt sind, und das zyprische fachübergreifende Koordinierungsteam, in dem staatliche und nicht staatliche Akteure vertreten sind, die bei der Bekämpfung des Menschenhandels eine zentrale Rolle spielen.

Darüber hinaus wird in mehreren nationalen Berichten (z. B. über Italien, Ungarn und die Niederlande) nachdrücklich auf die wichtige Rolle hingewiesen, die NRO bei der Erarbeitung von Strategien zur Bekämpfung des Kinderhandels und bei der Erbringung einer angemessenen Betreuung der Opfer spielen. In Ungarn wurden einige von NRO durchgeführte Maßnahmen von der ungarischen Regierung als bewährte Verfahren übernommen. Ein herausragendes Beispiel ist die Schule in Debrecen, die aus eigener Initiative und mit eigenen Mitteln ein vorbereitendes Sprachlernprogramm für Flüchtlingskinder entwickelt hat. Anschließend finanzierte das Ministerium für Bildung und Kultur ähnliche Programme an anderen Schulen.

### 5.2. Nationale Aktionspläne mit Follow-up

In den meisten, aber noch immer nicht in allen Mitgliedstaaten<sup>425</sup> wurden in den letzten Jahren Nationale Aktionspläne (oder Strategien) zur Bekämpfung des Menschenhandels

---

<sup>425</sup> Mitgliedstaaten und in Klammern das Jahr, in dem der erste nationale Aktionsplan verabschiedet wurde. AT (2007), BE (2008), BG (2005), CZ (2008), DK (2007), EE (2006), FI (2005), LT (2005), LV (2004), NL (2004), PL (2003), RO (2006), SE (2008), SI (2004), SK (2008) und UK (2007).



– zuweilen ergänzt durch einen Anhang zum Kinderhandel – oder Aktionspläne zu damit in Zusammenhang stehenden Themenbereichen aufgelegt (vgl. Abschnitt 4.7.1.).

Allerdings werden diese Nationalen Aktionspläne in nur einigen wenigen Mitgliedstaaten in irgendeiner Weise einer Folgenbewertung unterzogen.<sup>426</sup> Die in Dänemark und Lettland veröffentlichten Jahresberichte über die Durchführung der nationalen Aktionspläne, die Evaluierung des nationalen Aktionsplans in Rumänien sowie die Folgenbewertung und ergänzende Aktualisierung des nationalen Aktionsplans im Vereinigten Königreich sind Beispiele für bewährte Verfahren.

### 5.3. Spezialisierte Stellen für (die Erhebung von Daten über) den Menschenhandel

In nahezu allen EU-Mitgliedstaaten findet eine Form der Datenerhebung statt. Allerdings werden häufig keine formellen Verfahren zugrunde gelegt, und es erfolgt keine Koordinierung auf Regierungsebene. Folglich führen in mehreren Mitgliedstaaten unterschiedliche zuständige Behörden eigene Statistiken (z. B. in Estland, Griechenland, Spanien, Ungarn und der Slowakei), wobei sie ihre eigene Methodik heranziehen und eigene Schwerpunkte setzen.

Darum können die in acht Mitgliedstaaten<sup>427</sup> existierenden Datenerhebungsstellen als Beispiele für bewährte Verfahren gelten. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Niederlande als einziger EU-Mitgliedstaat einen nationalen Berichtersteller für den Menschenhandel benannt haben. In der Tschechischen Republik fungiert die Sicherheitspolizei als nationaler Berichtersteller. In Portugal gibt es offenbar ebenfalls einen nationalen Berichtersteller, jedoch sind die im nationalen Bericht enthaltenen Angaben zu diesem Punkt nicht vollständig klar.<sup>428</sup> In Österreich wurde die Benennung eines nationalen Koordinators zur Bekämpfung des Menschenhandels

---

<sup>426</sup> In Belgien (noch nicht), Bulgarien, Zypern, Griechenland, den Niederlanden, Slowenien und Rumänien) ist keine offizielle Folgenbewertung öffentlich verfügbar.

<sup>427</sup> Vgl. Abschnitt 4.7.3.1. Dabei handelt es sich um die bulgarische nationale Kommission für die Bekämpfung des Menschenhandels, das dänische Zentrum gegen Menschenhandel, die irische Stelle zur Bekämpfung des Menschenhandels, die italienische Beobachtungsstelle für den Menschenhandel, den niederländischen nationalen Berichtersteller für den Menschenhandel, die niederländische Koordinierungsstelle Menschenhandel, das niederländische nationale Kompetenzzentrum Jugendprostitution und das niederländische nationale Kompetenzzentrum Menschenhandel und Schleusung von Migranten, die portugiesische Beobachtungsstelle (Forschungs- und Beobachtungsstelle), die rumänische nationale Agentur gegen Menschenhandel, die rumänische nationale Behörde für den Schutz der Rechte des Kindes und schließlich das Zentrum des Vereinigten Königreichs zur Bekämpfung des Menschenhandels und das Zentrum des Vereinigten Königreichs gegen die Ausbeutung von Kindern und für den Schutz von Kindern im Internet.

<sup>428</sup> Im portugiesischen Bericht wird nur an einer Stelle ein Berichtersteller erwähnt, ohne ihn jedoch genauer vorzustellen. Vgl. Randnummer 46, S. 10 des nationalen Berichts: „Nach Angaben von NRO und des nationalen Berichterstatters gab es keine speziellen Kampagnen zum Kinderhandel.“

angekündigt. Da dies bereits in mehreren internationalen Instrumenten wie beispielsweise in der *Hague Ministerial Declaration on European Guidelines for Effective Measures to Prevent and Combat Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation* [Haager Ministererklärung zu europäischen Leitlinien für wirksame Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Frauenhandel mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung] (1997)<sup>429</sup> als Aktionspunkt formuliert wurde, wäre es wohl empfehlenswert, dass andere Mitgliedstaaten dem niederländischen Beispiel folgen und ebenfalls einen nationalen Berichtersteller für den Menschenhandel benennen.

Zwei weitere Beispiele für bewährte Verfahren für die Erhebung von Daten im Rahmen der Bekämpfung des Menschenhandels sind die irische Stelle zur Bekämpfung des Menschenhandels (AHTU) und das Datenerhebungssystem der rumänischen Nationalen Agentur gegen Menschenhandel.

Wie bereits oben erläutert (vgl. Abschnitt 4.7.3.1) wird die neu geschaffene irische Stelle zur Bekämpfung des Menschenhandels Daten über Verdächtige und Opfer des Menschenhandels erheben, wobei für Kinder und Erwachsene unterschiedliche Formulare verwendet werden. „Erhoben werden nicht nur Daten über die begangenen Straftaten oder die Art der erlittenen Ausbeutung, sondern auch demografische Daten sowie Informationen über die Gründe, aus denen die Opfer ihr Land verlassen haben, ihre Reisewege nach Irland und die Unterstützung, die sie in Irland erhalten. Die erhobenen Daten sollen international vergleichbar sein.“

Die rumänische *Agencija Națională împotriva Traficului de Persoane* [Nationale Agentur gegen Menschenhandel]<sup>430</sup> hat ein System für die landesweite Erhebung von Daten über den Menschenhandel (sowohl für Erwachsene als auch für Kinder) entwickelt, das seit Januar 2007 in Betrieb ist. Das System nutzt eine zentrale Datenbank, eine Suchfunktion und eine Weboberfläche. Zugangsberechtigt sind ausschließlich die Nationale Agentur gegen Menschenhandel (der Dienst Überwachung, Evaluierung und Forschung sowie Regionalzentren) und bestimmte öffentliche Einrichtungen. Der Zugang erfolgt auf der Grundlage ausführlicher Protokolle.<sup>431</sup> Das System trägt Daten aus der Namensdatenbank über im Ausland aufhältige unbegleitete rumänische Kinder

---

<sup>429</sup> *Hague Ministerial Declaration on European Guidelines for Effective Measures to Prevent and Combat Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation* [Haager Ministererklärung zu europäischen Leitlinien für wirksame Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Frauenhandel mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung], Den Haag, 24. bis 26. April 1997.

<sup>430</sup> Die Nationale Agentur gegen Menschenhandel wurde mit dem Regierungsbeschluss Nr. 1584 vom 8. Dezember 2005 durch die Reorganisation des nationalen Büros für die Verhütung des Menschenhandels und die Überwachung des den Opfern des Menschenhandels gebotenen Schutzes innerhalb der Generalinspektion der rumänischen Polizei geschaffen. Sie ist eine spezialisierte Stelle der zentralen öffentlichen Verwaltung mit Rechtspersönlichkeit und wird vom Ministerium für Inneres und Verwaltung koordiniert. Aufgabe der Agentur ist die Koordinierung, Evaluierung und Überwachung der politischen Maßnahmen, die von öffentlichen Einrichtungen auf nationaler Ebene zur Bekämpfung des Menschenhandels sowie für den Schutz und die Unterstützung der Opfer durchgeführt werden.

<sup>431</sup> Vgl. Antwort der nationalen Behörde für den Schutz der Rechte des Kindes Nr. 1494982 vom 11. Juni 2008, Punkt 2, in den Unterlagen des nationalen FRALEX-Rechtsexperten.

und die rückgeführten rumänischen Opfer oder mutmaßlichen Opfer des Kinderhandels sowie aus dem nationalen System für die Erhebung von Daten über die Opfer des innerstaatlichen Kinderhandels zusammen, das von den Kinderschutzbehörden aller Bezirke implementiert wurde.<sup>432</sup>

In seinem jüngsten Jahresbericht über den Menschenhandel widmet das Außenministerium der Vereinigten Staaten der landesweiten Datenbank der Nationalen Agentur gegen Menschenhandel besonderes Augenmerk und bezeichnet sie als eine „empfehlenswerte Initiative“. Dem Bericht zufolge spielte diese Datenbank eine „entscheidende Rolle bei der Ermittlung neuer Entwicklungen im Menschenhandel und der zügigen Reaktion auf diese Entwicklungen“. Im Bericht heißt es weiter: „Durch die Nutzung der Datenbank war die Nationale Agentur gegen Menschenhandel als erste Einrichtung in der Lage, eine Zunahme des Menschenhandels mit Rumänen, die zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft in die Tschechische Republik verbracht wurden, festzustellen und diese Information an Strafverfolgungs- und Polizeibeamte weiterzuleiten. Die nationale Datenbank ist ein wirksames Instrument, um Entwicklungen im Bereich des Menschenhandels auszumachen, und dient anderen Ländern als Vorbild.“<sup>433</sup>

## 5.4. Spezielle Betreuung der am stärksten gefährdeten Menschen

Aus den 27 nationalen Berichten geht hervor, dass mehrere Initiativen zur Verbesserung der Betreuungsangebote für (mögliche) Opfer des Kinderhandels als bewährte Verfahren betrachtet werden können.

Eine Initiative, die auch für das Außenministerium der Vereinigten Staaten ein „vorbildliches Verfahren“<sup>434</sup> darstellt, ist das slowenische Projekt „Einführung von Stellen

---

<sup>432</sup> Vgl. Antwort der nationalen Behörde für den Schutz der Rechte des Kindes Nr. SAERI/es./5483 vom 13. Juni 2008, Punkt 2, in den Unterlagen des nationalen FRALEX-Rechtsexperten.

<sup>433</sup> Außenministerium der Vereinigten Staaten, *Trafficking in persons report 2008* [Bericht über den Menschenhandel 2008], Juni 2008, Kapitel *Commendable initiatives around the World* [Empfehlenswerte Initiativen weltweit], S. 39, online verfügbar unter <http://www.state.gov/g/tip/>.

<sup>434</sup> Die vollständige Stellungnahme des Außenministeriums der Vereinigten Staaten lautet wie folgt: „Das Projekt gegen Menschenhandel sowie sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt (PATS) bietet den am stärksten gefährdeten Asylbewerbern, vor allem alleinstehenden Frauen und von ihren Eltern getrennten Kindern, Aufklärung, Information und Unterstützung im Zusammenhang mit dem Menschenhandel. Die zentralen Elemente des Projekts sind unter anderem: persönliche Informationsgespräche gefährdeter Personen mit Sozialarbeitern, Informationen über Alarmsignale und die Risiken, Opfer des Menschenhandels zu werden, Informationen über die Stellen, bei denen mögliche Opfer Unterstützung erhalten können, Zugang der in den Asylverfahren identifizierten Opfer zu speziellen Unterstützungs- und Schutzmaßnahmen sowie Zugang identifizierter Opfer des Menschenhandels zu Asylverfahren. Alle gefährdeten Asylbewerber erhalten ein kleines, neutral gestaltetes

für die Identifizierung und Unterstützung sowie für den Schutz der Opfer des Menschenhandels sowie sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt in Asylverfahren in Slowenien (PATS)“, das im slowenischen Aktionsplan 2004 der interministeriellen Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels verankert ist. Mit diesem Projekt wurde eine Stelle eingeführt, die den Opfern des Menschenhandels und/oder sexueller Gewalt im Rahmen von Asylverfahren in Slowenien Zugang zu Hilfe und Schutz verschafft. Das Projekt wurde vom Asylzentrum in Laibach durchgeführt, vom Außenministerium finanziert und vom Innenministerium unterstützt. Ebenfalls beteiligt war der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR).<sup>435</sup> Das Projekt wurde mit Kroatien sowie Bosnien und Herzegowina auf weitere südosteuropäische Länder ausgeweitet.<sup>436</sup>

Daneben wurden auch in anderen Ländern bemerkenswerte bewährte Verfahren für die Betreuung und den Schutz der Opfer des Kinderhandels ermittelt:

Im dänischen Nationalen Aktionsplan (2007)<sup>437</sup> wird unterstrichen, dass die dänische Einwanderungsbehörde gemeinsam mit dem persönlichen Vertreter des Opfers des Kinderhandels einen individuellen Aktionsplan zum Wohle der Kinder oder Jugendlichen erstellen muss, die Opfer des Menschenhandels geworden sind.

In Griechenland ist gesetzlich vorgeschrieben, dass Fälle von Opfern des Kinderhandels binnen zwei Jahren nach der Straftat von den Strafgerichten der ersten und zweiten Instanz verhandelt werden müssen. Dies gilt als eine sehr positive Maßnahme, da damit sowohl den Interessen und dem Wohlbefinden der betroffenen Kinder Rechnung

---

Büchlein mit Informationen über den Menschenhandel und Adressen, unter denen Betroffene in ganz Europa Unterstützung finden können. Das Projekt wird von dem für Asyl zuständigen Referat des Innenministeriums, zwei lokalen NRO (*Kljuc* und *Slovenska Filantropija*) und dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) in Slowenien gemeinsam verwaltet. Das slowenische Außenministerium fördert das Projekt in der Region aktiv gemeinsam mit anderen Regierungen.

Außenministerium der Vereinigten Staaten, *Trafficking in Persons Report* [Bericht über den Menschenhandel], Juni 2005, online verfügbar unter <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2005/46608.htm> (26.8.2008).

<sup>435</sup> Die zentrale Rolle im Projekt PATS – insbesondere in der unmittelbaren Arbeit mit potenziellen Opfern – spielen Nichtregierungsorganisationen, die Tag für Tag in der Asylbehörde individuelle Gespräche mit Asylbewerbern führen, in denen sie Prävention und Aufklärung betreiben. *Report on the work of Intergovernmental Working Group on the fight against trafficking in human beings for 2006* [Bericht über die Tätigkeit der interministeriellen Arbeitsgruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels für das Jahr 2006], S. 10, verfügbar unter [http://www.vlada.si/activities/projects/fight\\_trafficking\\_in\\_persons](http://www.vlada.si/activities/projects/fight_trafficking_in_persons).

<sup>436</sup> *Report on the Work of the Interdepartmental Working Group on Combating Trafficking in Human Beings for 2004* [Bericht über die Tätigkeit der interministeriellen Arbeitsgruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels für das Jahr 2004], verfügbar unter [http://www.vlada.si/activities/projects/fight\\_trafficking\\_in\\_persons](http://www.vlada.si/activities/projects/fight_trafficking_in_persons).

<sup>437</sup> Vgl. Dänemark, *Regeringen* (2007), *Action Plan to Combat Trafficking in Human beings 2007-2010* [Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels 2007-2010], S. 18.

getragen als auch den Anforderungen der ordnungsgemäßen Rechtspflege und Rechtsprechung entsprochen wird.<sup>438</sup>

Einer der drei Schwerpunkte, die die finnischen Strafverfolgungsbehörden für die Bekämpfung des Menschenhandels auf operativer Ebene festgelegt haben, besteht darin, dem Kindeswohl stets Vorrang einzuräumen.

Beispiele für Stellen, die den Opfern des Menschenhandels im Vereinigten Königreich Hilfe und Unterstützung anbieten, sind ein Notruf für Opfer des Menschenhandels und einschlägige Fachkräfte, Online-Toolkits sowie spezialisierte Gruppen, die sich mit Forschungsarbeiten über den Menschenhandel und die Erbringung von Betreuungsdiensten für die Opfer befassen.

Die Tschechische Republik gestattet es unbegleiteten Minderjährigen, bis zu ihrer Volljährigkeit im Land zu bleiben, und zwar alleine aufgrund der Tatsache, dass es sich um unbegleitete Kinder handelt. Studierende Minderjährige können anschließend einen Aufenthaltstitel beantragen.<sup>439</sup> Sofern sie integriert sind, kann ihnen ein unbefristeter Aufenthaltstitel gewährt werden.

## 5.5. Identifizierung der Opfer

Eine frühzeitige Identifizierung der Opfer erleichtert deren Aufnahme in das Opferhilfesystem und hat für den finnischen Grenzschutz bei der Bekämpfung des Kinderhandels oberste Priorität.<sup>440</sup> Aus diesem Grund hat die finnische Einwanderungsbehörde für den eigenen Gebrauch und für weitere am Asylverfahren beteiligte Behörden (einschließlich der Polizei und des finnischen Grenzschutzes), Leitlinien für die Identifizierung von Opfern des Menschenhandels und unbegleiteten Minderjährigen erarbeitet, die gefährdet sind, nach ihrer Ankunft in Finnland Opfer des Menschenhandels zu werden. Die Leitlinien beinhalten ferner Empfehlungen für eine effektive Zusammenarbeit der Behörden bei der Identifizierung der Opfer und der Verhütung des Menschenhandels. In diesem Zusammenhang wird nachdrücklich auf die erforderliche Sensibilität beim Umgang mit minderjährigen Asylbewerbern hingewiesen, die gefährdet sind, Opfer des Menschenhandels zu werden.<sup>441</sup>

---

<sup>438</sup> Gesetz 3625/2007.

<sup>439</sup> Nach Maßgabe der Bestimmung in Artikel 66 des tschechischen Ausländergesetzes.

<sup>440</sup> Finnischer Grenzschutz (Ilkka Herranen), Beitrag im Rahmen des Seminars „*Stopping trafficking in women – decreasing the demand for prostitution*“ [Den Frauenhandel stoppen – die Nachfrage nach Prostitution senken] (organisiert von der Koalition der finnischen Frauenverbände), und persönliches Interview vom 11. Juni 2008.

<sup>441</sup> Die Antworten auf die vom Verfasser des finnischen Berichts gestellten Fragen wurden von der finnischen Einwanderungsbehörde und dem Innenministerium gemeinsam erarbeitet. Die schriftlichen Antworten wurden daher vom Innenministerium (Veikko Pyykkönen) übermittelt und gingen am 19. Juni 2008 ein.

Ein tschechisches Verfahren, das vom Außenministerium der Vereinigten Staaten in seinem Bericht über den Menschenhandel 2005 als „vorbildliches Verfahren“<sup>442</sup> bezeichnet wurde, betrifft das Screening und die Identifizierung der Opfer. In Zusammenarbeit mit NRO hat die Regierung der Tschechischen Republik ihr Verfahren für das Opferscreening formalisiert, indem sie für Polizeibeamte eine Broschüre mit einer Liste von zwölf Grundfragen herausgab, die bei der Identifizierung von Opfern des Menschenhandels helfen können. Dem Bericht des US-Außenministeriums zufolge „sind ausführliche Fragen häufig von entscheidender Bedeutung für die Aufdeckung eines Falls von Menschenhandel durch die Strafverfolgungsbehörden“.

In den Niederlanden dürfen Beamte der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden nach Maßgabe der *Aanwijzing Mensenhandel* [Anweisung Menschenhandel] nur dann Fälle von Menschenhandel bearbeiten und mögliche Opfer vernehmen, wenn sie eine bestimmte Qualifikation nachweisen können.<sup>443</sup>

## 5.6. Spezifische Maßnahmen für den innerstaatlichen Menschenhandel

Die Verfasser des niederländischen Berichts stellen fest, dass „sich Diskussionen über den Kinderhandel häufig vor allem um ‚grenzüberschreitende Fälle‘ drehen, in denen die Opfer von einem Land in ein anderes verbracht werden. Es ist jedoch wichtig zu begreifen, dass der Kinderhandel auch eine ‚rein innerstaatliche Dimension‘ haben kann. In den Niederlanden betrifft diese innerstaatliche Dimension in erster Linie die so genannten „Loveboys“, d. h. Zuhälter, die vor allem minderjährige Mädchen verführen und anschließend zur Prostitution zwingen. Nach niederländischem Recht werden Loveboys als Menschenhändler betrachtet, wenn ihre Opfer minderjährig sind“.

Abschließend ist festzustellen, dass die Niederlande einer der sehr wenigen Mitgliedstaaten sind, die die innerstaatliche Dimension des Kinderhandels erkannt und wirksam in Angriff genommen haben. Dieser Ansatz empfiehlt sich auch für andere Mitgliedstaaten.

---

<sup>442</sup> Außenministerium der Vereinigten Staaten, *Trafficking in Persons Report* [Bericht über den Menschenhandel], Juni 2005, online verfügbar unter <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2005/46608.htm> (26.8.2008). Ferner wird in dem Bericht festgestellt: „Mit EU-Unterstützung hat die Tschechische Republik darüber hinaus eine Intranet-Site geschaffen, auf der Polizeibeamte Informationen über die Identifizierung und Unterstützung der Opfer finden. Diese Intranet-Site wird täglich aufgerufen und bietet unter anderem Definitionen zum Begriff des Menschenhandels, Möglichkeiten für die Identifizierung der Opfer des Menschenhandels, Informationen über die Vorgehensweise in Fällen von Menschenhandel und Kontaktdaten von NRO, die Unterstützung für die Opfer anbieten.“ Der tschechische nationale Bericht beinhaltet allerdings keinerlei Angaben zu diesem Thema.

<sup>443</sup> *Aanwijzing mensenhandel* [Anweisung Menschenhandel], Kapitel IV Punkt 3, *Staatscourant* [Staatsanzeiger] 2006, 58, online verfügbar unter <http://www.overheid.nl>. Die Anweisung ist gültig vom 27. November 2006 bis zum 31. März 2010.

## 6. Schlussfolgerungen

### 6.1. Schwierigkeiten bei der Definition des Begriffs Kinderhandel in den EU-Rechtsvorschriften

Im EU-Rechtsrahmen ist der Begriff Kinderhandel nicht klar definiert. Die eindeutigste Begriffsbestimmung erfolgt in der im Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels aus dem Jahr 2002 vorgenommenen Definition des Begriffs Menschenhandel, da hier speziell auf die Opfer des Kinderhandels Bezug genommen wird. Diese Definition deckt jedoch lediglich den Kinderhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft oder zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ab.

Bestimmte Formen der Ausbeutung zu anderen Zwecken, wie beispielsweise der Organentnahme oder ausbeuterischer Formen der Adoption, werden dagegen vom Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels aus dem Jahr 2002 nicht erfasst. Die in diesem Rahmenbeschluss herangezogene Definition bleibt diesbezüglich hinter der im Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels aus dem Jahr 2005 vorgenommenen Definition des Begriffs „Kinderhandel“ zurück. Dieses Übereinkommen trat am 1. Februar 2008 in Kraft und beinhaltet die in diesem Zusammenhang zweckdienlichste Definition. Die Definition im Übereinkommen des Europarates geht sogar über das Palermo-Protokoll hinaus, da dieses Übereinkommen ausdrücklich auf alle Formen des Menschenhandels Anwendung findet, „sei er innerstaatlich oder grenzüberschreitend, der organisierten Kriminalität zuzuordnen oder nicht“, und sich der Geltungsbereich des Übereinkommens somit eindeutig auch auf Opfer erstreckt, die illegal in einen Mitgliedstaat eingereist sind oder sich unrechtmäßig dort aufhalten.

In diesem vergleichenden Überblick wurde gezeigt, dass es auch auf Ebene der Mitgliedstaaten bedauerlicherweise keine einheitliche Definition des Begriffs Kinderhandel gibt. Beispielsweise ist der innerstaatliche Menschenhandel in einigen EU-Mitgliedstaaten nach einzelstaatlichem Recht ausdrücklich strafbar, während es in anderen Mitgliedstaaten keine diesbezüglichen Rechtsvorschriften gibt. In einigen Mitgliedstaaten ist nach Maßgabe der Gesetze die Einwilligung des Opfers in den Menschenhandel (Kinderhandel) für die Einstufung als Straftat unerheblich. In anderen Mitgliedstaaten gehen jedoch die Strafverfolgungsbehörden oder Gerichte nicht von einer Straftat aus, wenn das Kind in den Handel eingewilligt hat.

Nicht alle Mitgliedstaaten haben die im Palermo-Protokoll aufgeführten Formen der Ausbeutung in ihre nationalen Rechtsvorschriften über die Kriminalisierung des Menschenhandels aufgenommen. Beispielsweise beinhalten die nationalen Rechtsvorschriften einiger Mitgliedstaaten keine Bestimmungen über die Ausbeutung

durch die Entnahme von Organen oder Gewebe. Neben den durch das Palermo-Protokoll und den Rahmenbeschluss abgedeckten Formen der Ausbeutung haben einige wenige Mitgliedstaaten auch den Menschenhandel zum Zweck des Bettelns unter Strafe gestellt.

## 6.2. Identifizierung der Opfer des Kinderhandels und Altersschätzung

Die Identifizierung der Opfer des Kinderhandels ist für die Verfolgung der Täter sowie für den Schutz und die Unterstützung der Opfer von allergrößter Bedeutung.

In Finnland und der Tschechischen Republik wurden bewährte Verfahren für die Identifizierung der Opfer des Kinderhandels ermittelt, die in die EU-Rechtsvorschriften einfließen könnten. In Polen und Litauen wurde kein einziges Opfer des Kinderhandels identifiziert. Die Wirksamkeit einer Maßnahme zur Bekämpfung des Kinderhandels und zur Unterstützung der Opfer ist stets davon abhängig, inwieweit es gelingt, die Opfer des Kinderhandels zu identifizieren.

In einigen Ländern gibt es weder ein formelles Verfahren für die Altersschätzung, noch gilt der Grundsatz, bei Zweifeln hinsichtlich des Alters zugunsten des Opfers zu entscheiden. Beides ist jedoch für die Wirksamkeit einer jeden Maßnahme zur Bekämpfung des Kinderhandels und zur Unterstützung der Opfer von allergrößter Bedeutung.

## 6.3. Verurteilungen wegen Kinderhandels sind selten

In nur vier Mitgliedstaaten konnten für den Zeitraum 2000 bis 2007 rechtskräftige Verurteilungen wegen Kinderhandels ermittelt werden. Die verfügbaren Daten lassen darauf schließen, dass in Fällen von Kinderhandel insgesamt nur sehr wenige rechtskräftige Verurteilungen erfolgt sind. In fünf Mitgliedstaaten erging im Zeitraum 2000 bis 2007 keine einzige rechtskräftige Verurteilung. In einem Mitgliedstaat wurde im fraglichen Zeitraum kein einziger Fall von Kinderhandel ermittelt bzw. verfolgt. In einigen Mitgliedstaaten werden die Statistiken über die Verurteilungen wegen Kinderhandels mit Statistiken über Verurteilungen wegen Menschenhandels im Allgemeinen oder anderer Straftaten wie Schleusung oder Prostitution zusammengefasst. Somit ist in diesen Ländern unmöglich festzustellen, wie viele Fälle von Kinderhandel zu einer Verurteilung führten.



## 6.4. Unterschiedliche Strategien für die Bemessung des Strafmaßes im Zusammenhang mit dem Kinderhandel

In nur zwei Mitgliedstaaten stellt der Kinderhandel einen eigenen Straftatbestand mit speziellen Regelungen für die Bemessung des Strafmaßes dar. In allen übrigen Mitgliedstaaten fällt der Kinderhandel entweder unter eine allgemeine Bestimmung der Rechtsvorschriften über die Ahndung des Menschenhandels oder unter mehrere strafrechtliche Bestimmungen. In der Mehrheit dieser Mitgliedstaaten kann für den Straftatbestand des Menschenhandels ein höheres Strafmaß festgelegt werden, wenn das Opfer minderjährig ist. In den meisten nationalen Rechtsvorschriften wird dabei die Minderjährigkeit des Opfers als erschwerender Umstand gewertet.

Eine allgemeine Schlussfolgerung lautet, dass hinsichtlich der Haftstrafen und anderen Sanktionen, die wegen des Straftatbestands des Kinderhandels verhängt werden können, zwischen den Mitgliedstaaten beträchtliche Unterschiede bestehen.

## 6.5. Politik der Straffreiheit der Opfer des Kinderhandels

In einer ganzen Reihe von Mitgliedstaaten wird sowohl bei Grenzdelikten als auch bei illegaler Prostitution eine formelle Politik der Straffreiheit der Opfer des Kinderhandels verfolgt. In der Hälfte der Mitgliedstaaten gibt es jedoch keine solche formelle Politik der Straffreiheit. Das bedeutet, dass in diesen Ländern Opfer des Kinderhandels wegen Grenzdelikten und anderen Vergehen wie illegaler Prostitution verfolgt werden können. In den betreffenden Ländern besteht ein höheres Risiko, dass die Opfer des Kinderhandels kein Vertrauensverhältnis zu den Behörden aufbauen, das es ihnen ermöglicht, sich aus ihrer Abhängigkeit von den Kinderhändlern zu lösen.

## 6.6. Inhaftnahme

In der weitaus überwiegenden Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten ist die Abschiebehaft der Opfer des Kinderhandels nicht gesetzlich verboten. Häufig wird sie jedoch ausdrücklich als eine Maßnahme bezeichnet, die nur als Ultima Ratio in Frage kommt. Im Vereinigten Königreich erstreckt sich dieser Grundsatz der Ultima Ratio ausdrücklich auch auf die Inhaftnahme von Eltern mit abhängigen Kindern. In Finnland gilt der Grundsatz, dass mutmaßliche Opfer des Kinderhandels unter keinen Umständen in Haft genommen werden dürfen.

## 6.7. Spezielle Heime für die Opfer des Kinderhandels

In drei Mitgliedstaaten (Belgien, Bulgarien, Italien) werden Opfer des Kinderhandels in Heimen untergebracht, die speziell für diese Kinder eingerichtet wurden. In den meisten Mitgliedstaaten gibt es jedoch keine speziellen Heime für die Opfer des Kinderhandels. Diese Kinder werden entweder in Heimen für erwachsene Opfer des Menschenhandels, in speziellen Heimen für unbegleitete Minderjährige oder in anderen Einrichtungen für (gefährdete) Kinder untergebracht. In einigen Mitgliedstaaten gibt es keine geeigneten Heime oder vergleichbaren Einrichtungen für die Opfer des Kinderhandels.

## 6.8. Spurloses Verschwinden von Kindern aus Heimen

Den Angaben zahlreicher NRO und Behörden zufolge ist das spurlose Verschwinden von Kindern aus Heimen in vielen Mitgliedstaaten weit verbreitet. Dennoch werden in mindestens neun Mitgliedstaaten keinerlei Daten erhoben, um diese Problematik zu beobachten. Ungeachtet der weiten Verbreitung dieses Problems sahen sich bisher nur wenige Mitgliedstaaten veranlasst, Vorsorgemaßnahmen zu ergreifen. In diesem Zusammenhang wurde in der Tschechischen Republik ein bewährtes Verfahren festgestellt, das unbegleiteten Kindern eine langfristige Perspektive bietet, im Land zu bleiben.

## 6.9. Gewährung einer Bedenkzeit

Nach Maßgabe der Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind, müssen mit Ausnahme Dänemarks, Irlands und des Vereinigten Königreichs alle Mitgliedstaaten Drittstaatsangehörigen, die mutmaßlich Opfer des Menschenhandels sind, eine Bedenkzeit zugestehen. Während dieser Bedenkzeit können sich die Opfer erholen und dem Einfluss der Täter entziehen, so dass sie eine fundierte Entscheidung darüber treffen können, ob sie mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten. Die Anwendung der Richtlinie 2004/81/EG des Rates auf die Opfer des Kinderhandels ist jedoch nicht verpflichtend vorgeschrieben, sondern fakultativ.

In den meisten Mitgliedstaaten ist sowohl für minderjährige als auch für erwachsene Opfer eine Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen gesetzlich vorgeschrieben. In einigen Mitgliedstaaten beinhalten die nationalen Rechtsvorschriften keine Bestimmung, die für (minderjährige) Opfer des Menschenhandels eine Bedenkzeit vorsieht.

In nahezu der Hälfte der Mitgliedstaaten wird nur dann ein Aufenthaltstitel ausgestellt, wenn die Opfer mit der Polizei und den Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeiten. Die Praxis, die Erteilung eines Aufenthaltstitels für die Opfer des Kinderhandels von deren Kooperation in Strafverfahren abhängig zu machen, wurde als Verstoß gegen das Kindeswohl kritisiert. Insbesondere wird dabei die Tatsache vernachlässigt, dass minderjährige Opfer unter Umständen nicht in der Lage sind, mit den Behörden zusammenzuarbeiten. Darüber hinaus wird das Risiko außer Acht gelassen, dass das Kind Racheakten ausliefere sein könnte, wenn es nach einer erfolglosen Ermittlung erneut in die Hände der Kinderhändler gelangt.

In einer beträchtlichen Zahl von Mitgliedstaaten wurde im Zeitraum 2000 bis 2007 keinem einzigen Kind ein befristeter Aufenthaltstitel als Opfer des Kinderhandels erteilt. In zehn Mitgliedstaaten sind für diesen Zeitraum keine Daten über die Zahl der Kinder verfügbar, denen ein befristeter Aufenthaltstitel als Opfer des Kinderhandels erteilt wurde. Daher gibt es derzeit in zahlreichen Mitgliedstaaten keinen Beleg dafür, dass den Opfern des Kinderhandels die im EU-Recht vorgesehene Bedenkzeit tatsächlich zugestanden wird.

## 6.10. Sozioökonomische Rechte werden den Opfern des Kinderhandels nur auf fakultativer Basis gewährt

Im EU-Rechtsrahmen liegt der Schwerpunkt nicht auf dem Schutz der Opfer, sondern auf der Kriminalisierung der Kinderhändler. Das wichtigste im EU-Recht verankerte Instrument für den Schutz der Opfer des Kinderhandels ist die Richtlinie 2004/81/EG des Rates. Diese Richtlinie garantiert den Opfern des Menschenhandels bestimmte Rechte im Hinblick auf die Gewährung von Mitteln zur Sicherstellung ihres Lebensunterhalts sowie auf den Zugang zu medizinischer Notversorgung und zum Bildungssystem. Die Anwendung dieser Richtlinie auf Kinder ist jedoch nicht verpflichtend vorgeschrieben, sondern fakultativ. Nur wenn Mitgliedstaaten beschließen, den Anwendungsbereich dieser Richtlinie auf Kinder auszuweiten, sind sie verpflichtet, den Opfern des Kinderhandels sozioökonomische Rechte einzuräumen.

In einigen Mitgliedstaaten wird die Gewährung sozioökonomischer Rechte für die Opfer des Kinderhandels vom Aufenthaltsstatus dieser Kinder abhängig gemacht. Die Weigerung, den Opfern des Kinderhandels einen befristeten Aufenthaltstitel zu erteilen, hat somit in diesen Mitgliedstaaten höchstwahrscheinlich auch negative Auswirkungen auf die sozioökonomischen Rechte dieser Kinder wie ihren Zugang zur Gesundheitsversorgung und zum Bildungssystem.

Derzeit ist im EU-Recht keine Verpflichtung vorgesehen, allen Opfern des Kinderhandels sozioökonomische Rechte zu gewähren. Zwar können die Opfer des Kinderhandels durchaus unter die allgemeineren Bestimmungen der EU-Rechtsvorschriften über die

soziale Unterstützung unbegleiteter minderjähriger Asylbewerber fallen, jedoch sind diese nicht auf die konkrete Situation der Opfer des Kinderhandels zugeschnitten.

## 6.11. Gesetzliche Vormünder

Der Begriff des „gesetzlichen Vormunds“ ist nicht in allen EU-Mitgliedstaaten einheitlich definiert. So haben die Personen, die in den Mitgliedstaaten als gesetzliche Vormünder tätig sind, einen unterschiedlichen beruflichen Hintergrund und verfügen in manchen Fällen über keine einschlägige Berufsausbildung. Unterschiede bestehen zudem hinsichtlich der Schulung gesetzlicher Vormünder. In manchen Ländern erhalten gesetzliche Vormünder keinerlei Schulungen. In nahezu allen Mitgliedstaaten ist die Vorbereitungszeit für den gesetzlichen Vormund nicht geregelt und es gibt keine Garantien dafür, dass der gesetzliche Vormund hinreichend Zeit hat, um das Wohl des Kindes zu wahren oder einen angemessenen persönlichen Kontakt zum Kind zu pflegen.

In einigen Ländern wird nur dann ein gesetzlicher Vormund bestellt, wenn internationaler Schutz gewährt wird oder ein Antrag auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft gestellt wurde. Es ist also nicht sichergestellt, dass jedes Opfer des Kinderhandels automatisch Unterstützung durch einen gesetzlichen Vormund erhält.

Zudem wurden zwischen den Mitgliedstaaten Unterschiede hinsichtlich der gesetzlichen Vorschriften und der Verfahren für die Bestellung eines gesetzlichen Vormunds festgestellt. In einigen Mitgliedstaaten wird nur sehr selten ein gesetzlicher Vormund bestellt, da die Opfer des Kinderhandels nicht identifiziert werden und/oder die Einrichtungen der Kinderfürsorge diesem Thema keine Bedeutung beimessen.

## 6.12. Zugang zu Rechtsbeistand

Hinsichtlich der nationalen Rechtsvorschriften über den Zugang zu Rechtsbeistand bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. In einigen Mitgliedstaaten wird der Rechtsbeistand für die Opfer des Kinderhandels ausschließlich informell von NRO organisiert. Finnland ist das einzige Land, in dem die Behörden die Zahl der Opfer des Kinderhandels erfassen, die Rechtsbeistand erhalten.

## 6.13. Suche nach Familienangehörigen

In einer Reihe von Mitgliedstaaten sind die Behörden gesetzlich oder nach Maßgabe eines Strategiepapiers verpflichtet, nach Familienangehörigen zu suchen, wenn unbegleitete ausländische Minderjährige oder Opfer des Kinderhandels in ihr Land kommen. In einigen Mitgliedstaaten ist eine Suche nach Familienangehörigen nur dann verpflichtend vorgeschrieben, wenn ein Asylantrag gestellt wurde. In neun anderen

Staaten gibt es keine umfassenden Programme für die Suche nach Familienangehörigen bzw. es liegen keine Informationen über die Existenz derartiger Programme vor.

In Finnland muss im Rahmen des Programms für die Suche nach Familienangehörigen beurteilt werden, ob die Familienzusammenführung dem Kindeswohl förderlich ist, um eine erneute Viktimisierung zu vermeiden, falls das Kind ursprünglich unter Beihilfe der Eltern Opfer des Kinderhandels wurde oder sich die Eltern selbst in einem Abhängigkeitsverhältnis von den Menschenhändlern befinden. In Bulgarien werden alle rückgeführten Kinder eingehend überwacht.

## 6.14. Beobachtungsstellen (nationale Berichterstatter)

Die nationalen Berichte lassen darauf schließen, dass offenbar nur in drei Mitgliedstaaten (Niederlande, Tschechische Republik, Portugal) ein nationaler Berichterstatter für den Menschenhandel tätig ist. In mehreren anderen Mitgliedstaaten wurde kein nationaler Berichterstatter benannt, jedoch sind andere einschlägige Stellen für die Beobachtung des Menschenhandels vorgesehen. In sieben Mitgliedstaaten gibt es weder einen nationalen Berichterstatter noch andere spezifische Beobachtungsstellen.

## 6.15. Nationale Leitsysteme

Ein Nationales Leitsystem ist ein systematisches, formelles und standardisiertes Instrument für die Zusammenarbeit und koordinierte Betreuung, das auch die Rechte der Opfer des Kinderhandels berücksichtigt. In den einzelnen Mitgliedstaaten gibt es mehrere Modelle, die sich erheblich unterscheiden. In einer Reihe von Mitgliedstaaten war kein formelles, standardisiertes Leitsystem auszumachen.

## 6.16. Ratifizierung internationaler Rechtsinstrumente

Mehrere Verträge, die für die Bekämpfung des Kinderhandels von ausschlaggebender Bedeutung sind, wurden von vielen Mitgliedstaaten noch immer nicht ratifiziert.

Zum Berichtszeitpunkt hatten zwar alle Mitgliedstaaten das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und das Palermo-Protokoll unterzeichnet, jedoch haben noch nicht alle Mitgliedstaaten diese Rechtsinstrumente ratifiziert. So zählen die Tschechische Republik, Griechenland und

Irland nicht zu den Vertragsstaaten dieser Verträge, während Luxemburg noch kein Vertragsstaat des Palermo-Protokolls ist.

Auch das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie war zum Berichtszeitpunkt noch nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert. Die Tschechische Republik, Finnland, Deutschland, Ungarn, Irland, Luxemburg und Malta zählen noch nicht zu den Vertragsstaaten dieses Protokolls.

Zum Berichtszeitpunkt waren 13 Mitgliedstaaten noch keine Vertragsstaaten des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels. Das Übereinkommen wurde von Belgien, Finnland, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Irland, Italien, Litauen, den Niederlanden, Slowenien und Schweden unterzeichnet, jedoch nicht ratifiziert. Die Tschechische Republik und Estland haben das Übereinkommen nicht unterzeichnet. Obwohl dieses Instrument der Europäischen Gemeinschaft offen steht, hat diese den Vertrag bisher nicht unterzeichnet.

Das Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch wurde erst vor Kurzem zur Unterzeichnung aufgelegt. Das Übereinkommen wurde bislang nur von Griechenland ratifiziert und ist infolgedessen noch nicht in Kraft getreten. Derzeit haben 19 der 27 EU-Mitgliedstaaten das Übereinkommen unterzeichnet.

## 6.17. Erhebung von Daten über den Kinderhandel

Es ist unmöglich, auch nur annähernd konkrete Aussagen über das tatsächliche Ausmaß des Kinderhandels zu treffen, sei es auf einzelstaatlicher oder EU-Ebene. Es liegen einige Schätzungen aus recht verlässlichen Quellen vor, allerdings war bislang noch keine Behörde oder NRO in der Lage, vollständige und umfassende Daten über den Kinderhandel vorzulegen. Wie viele Straftaten ist auch der Menschenhandel naturgemäß schwer zu bemessen.

Zwar findet in nahezu allen EU-Mitgliedstaaten eine Form der Datenerhebung statt (Ausnahmen bilden hier Frankreich und Lettland). Allerdings werden häufig keine formellen Verfahren zugrunde gelegt, und es erfolgt keine Koordinierung auf Regierungsebene. Folglich führen in mehreren Mitgliedstaaten unterschiedliche zuständige Behörden eigene Statistiken (z. B. in Estland, Griechenland, Spanien, Ungarn und der Slowakei), wobei sie ihre eigene Methodik heranziehen und eigene Schwerpunkte setzen. Eine spezielle Stelle für die Erhebung von Daten über den Menschenhandel oder sogar über den Kinderhandel im Besonderen gibt es nur in Bulgarien, Dänemark, Irland, Italien, den Niederlanden, Portugal, Rumänien und dem Vereinigten Königreich, wobei allerdings nicht alle diese Stellen ihre Arbeit in vollem Umfang aufgenommen haben. Die von der irischen Stelle zur Bekämpfung des Menschenhandels und der rumänischen Nationalen Agentur gegen Menschenhandel

entwickelten Systeme wurden als Beispiele für bewährte Verfahren bei der Datenerhebung hervorgehoben.

Der Mangel an standardisierten Verfahren für die Erhebung von Daten über die Opfer des Menschenhandels macht es sehr schwierig, Vergleiche zwischen Staaten anzustellen und sich ein klares Bild vom Ausmaß des Kinderhandels in bestimmten Regionen zu verschaffen. Aufgrund des Mangels an tragfähigen Daten kann über Alter und Geschlecht der Opfer des Kinderhandels, ihre Herkunfts- und Bestimmungsländer sowie über die Formen von Ausbeutung, denen die Opfer unterworfen werden, keine sinnvolle quantitative Aussage getroffen werden.

## 7. Gutachten

Nach Maßgabe von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates hat die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte die Aufgabe, für die Organe der Europäischen Union und die Mitgliedstaaten Gutachten auszuarbeiten. Das Ziel der Agentur besteht darin, den relevanten Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts in Bezug auf die Grundrechte Unterstützung zu gewähren und ihnen Fachkenntnisse bereitzustellen, wenn sie in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich Maßnahmen einleiten oder Aktionen festlegen.

In den EU-Rechtsvorschriften über die Opfer des Kinderhandels muss stets das Wohl der Kinder im Vordergrund stehen. Der Grundsatz des Kindeswohls zählt zu den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen aller Mitgliedstaaten und stellt somit nach Artikel 6 Absatz 2 EU-Vertrag auch einen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts dar. Darüber hinaus ist dieser Grundsatz in Artikel 24 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert. Die Mitgliedstaaten haben ein großes Interesse an Kriminalitätsbekämpfung und Einwanderungskontrolle. Jedoch darf keinesfalls zugelassen werden, dass diese politischen Zielsetzungen über das Wohl der Opfer des Kinderhandels gestellt werden. Das Kindeswohl muss vorrangig geachtet, geschützt und gefördert werden.

Es wäre zweckmäßig, in der EU ein einziges, zentrales Rechtsinstrument über den Menschenhandel einzuführen, um Unterschiede hinsichtlich Definition und Terminologie zu vermeiden. Das heißt, die vorhandenen Normen der Richtlinie 2004/81/EG des Rates und des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI sollten in einem einzigen EU-Rechtsinstrument zusammengefasst werden. Sofern mehrere Dokumente erforderlich sind, sollten zumindest die Konsistenz und Kohärenz in Definitionen und Terminologie gewährleistet sein.

Die Anwendung der EU-Rechtsvorschriften über die Bekämpfung des Menschenhandels muss regelmäßig überprüft werden, um zu gewährleisten, dass diese wirksam und nicht nur Makulatur sind. Nach dem Muster von Artikel 17 der Richtlinie 2000/43/EG zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse sollte die Europäische Kommission den Auftrag erhalten, in regelmäßigen Abständen einen Bericht über die Umsetzung der relevanten EU-Rechtsvorschriften vorzulegen und dabei den Standpunkt der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und der einschlägigen Nichtregierungsorganisationen zu berücksichtigen. Artikel 10 des Rahmenbeschlusses des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels (2002/629/JI), in dem die Frage der Berichterstattung geregelt ist, sieht in seiner derzeit geltenden Fassung keine solche Einbeziehung der Standpunkte der einschlägigen Nichtregierungsorganisationen und der Agentur vor.

Die Europäische Kommission legte im Jahr 2009 zwei neue Vorschläge vor, die sich auch auf die Bekämpfung des Kinderhandels auswirken: einen Vorschlag für einen neuen Rahmenbeschluss des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des



Menschenhandels und zum Schutz von Opfern<sup>444</sup> sowie einen Vorschlag für einen neuen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie<sup>445</sup>. Gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates zur Errichtung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte wird in den in diesem Abschnitt formulierten Gutachten der Agentur weder unmittelbar auf diese Vorschläge Bezug genommen, noch werden diese weiter kommentiert.

## 7.1. Kriminalisierung des Kinderhandels

Charta der Grundrechte (Artikel 5)

*Menschenhandel ist verboten.*

Der Rahmenbeschluss 2002/629/JI zur Bekämpfung des Menschenhandels muss auf der Grundlage der Erkenntnisse und Schlussfolgerungen dieses Berichts novelliert oder ergänzt werden. Der Rahmenbeschluss deckt derzeit lediglich den Kinderhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft oder zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ab. Bestimmte Formen der Ausbeutung, wie beispielsweise zum Zweck der Organentnahme oder ausbeuterischer Formen der Adoption, werden dagegen vom Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels aus dem Jahr 2002 nicht erfasst.

Die Definition des Kinderhandels muss daher auf den Bedeutungsumfang der im Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels aus dem Jahr 2005 vorgenommenen Definition des Begriffs „Kinderhandel“ erweitert werden. Dieses Übereinkommen trat am 1. Februar 2008 in Kraft und beinhaltet die in diesem Zusammenhang zweckdienlichste und umfassendste Definition. Dementsprechend sollte der Begriff Kinderhandel gemäß dem *Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels* definiert werden.

Der Grundsatz, dass das Einverständnis des Kindes in den Kinderhandel unerheblich sein muss, wird in den EU-Rechtsvorschriften nicht ausdrücklich genug betont. Im geltenden Rahmenbeschluss wird bestimmt, dass das Einverständnis eines Opfers des Menschenhandels zur Ausbeutung unerheblich ist, wenn eine der im Rahmenbeschluss definierten Voraussetzungen für den Tatbestand des Menschenhandels gegeben ist; darüber hinaus schreibt der Rahmenbeschluss vor, dass Kinderhandel auch dann unter

---

<sup>444</sup> Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI {SEK(2009) 358} {SEK(2009) 359}, KOM(2009) 136 endgültig – 2009/0050 (CNS).

<sup>445</sup> Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates {SEK(2009) 355} {SEK(2009) 356}, KOM(2009) 135 endgültig – 2009/0049 (CNS).

Strafe gestellt ist, wenn keine der im Beschluss aufgeführten Voraussetzungen gegeben ist. In seiner gegenwärtigen Form stellt der Rahmenbeschluss nicht ausdrücklich klar, dass das Einverständnis von Kindern in den Kinderhandel unerheblich ist.

In den EU-Rechtsvorschriften sollte ein Verfahren für die Einschätzung des Alters der Opfer des Kinderhandels sowie der Grundsatz verankert werden, bei Zweifeln hinsichtlich des Alters zugunsten der Opfer zu entscheiden, um eine wirksame Bekämpfung des Kinderhandels zu ermöglichen. Beides fehlt in den gegenwärtig geltenden Rechtsvorschriften. Beides könnte nicht nur für die Opfer des Kinderhandels, sondern auch für andere Kinder relevant sein.

Angesichts der äußerst geringen Zahl von Verurteilungen wegen Kinderhandels in den Mitgliedstaaten ist es für alle wirksamen Maßnahmen zur Bekämpfung des Kinderhandels von entscheidender Bedeutung, dass Mindeststandards für die Identifizierung der Opfer des Kinderhandels in die EU-Rechtsvorschriften aufgenommen und durch diese verpflichtend vorgeschrieben werden. In Finnland und der Tschechischen Republik wurden bewährte Verfahren für die Identifizierung der Opfer des Kinderhandels ermittelt, die in die EU-Rechtsvorschriften einfließen könnten.

Im Hinblick auf die zwischen den Mitgliedstaaten festgestellten Unterschiede hinsichtlich der wegen Kinderhandels zu verhängenden Sanktionen sollte durch geeignete EU-Rechtsvorschriften diesbezüglich eine weitere Annäherung herbeigeführt werden.

In die EU-Rechtsvorschriften muss eine formelle Politik der Straffreiheit der Opfer des Kinderhandels aufgenommen werden. Nur mit einer solchen Politik der Straffreiheit kann sichergestellt werden, dass die Opfer des Kinderhandels ein Vertrauensverhältnis zu den Behörden aufbauen, das es ihnen ermöglicht, sich aus ihrer Abhängigkeit von den Kinderhändlern zu lösen.

In den EU-Rechtsvorschriften muss die Verpflichtung verankert werden, nationale Berichtersteller zu benennen oder andere geeignete Stellen für die Beobachtung des Menschenhandels zu schaffen. Darüber hinaus muss gewährleistet werden, dass ein angemessenes formelles und standardisiertes Leitsystem eingerichtet wird.

Es liegt auf der Hand, dass für die Konzeption wirksamer Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels tragfähige und ausreichende Daten erforderlich sind. Durch die EU-Rechtsvorschriften muss sichergestellt werden, dass in allen EU-Mitgliedstaaten eine ausreichende und auf Regierungsebene koordinierte Datenerhebung stattfindet. In Irland und Rumänien wurden in diesem Zusammenhang bewährte Verfahren ermittelt, die in die einschlägige EU-Politik einfließen könnten.

## 7.2. Schutz und Betreuung der Opfer des Kinderhandels

Charta der Grundrechte (Artikel 24)

Die Rechte des Kindes

*(1) Kinder haben Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für ihr Wohlergehen notwendig sind. Sie können ihre Meinung frei äußern. Ihre Meinung wird in den Angelegenheiten, die sie betreffen, in einer ihrem Alter und ihrem Reifegrad entsprechenden Weise berücksichtigt.*

*(2) Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher oder privater Einrichtungen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein.*

*(3) Jedes Kind hat Anspruch auf regelmäßige persönliche Beziehungen und direkte Kontakte zu beiden Elternteilen, es sei denn, dies steht seinem Wohl entgegen.*

Die Richtlinie 2004/81/EG des Rates über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige sollte auf der Grundlage der Erkenntnisse und Schlussfolgerungen dieses Berichts novelliert oder ergänzt werden. Die EU-Rechtsvorschriften müssen Mindeststandards für die Betreuung und den Schutz der Opfer des Kinderhandels garantieren.

Der den Opfern des Menschenhandels im Rahmen der gegenwärtigen EU-Rechtsvorschriften gewährte Schutz muss auf Kinder ausgeweitet werden, und zwar auf verpflichtender statt auf fakultativer Basis.

Eine großzügige Bedenkzeit für die Opfer des Kinderhandels muss verpflichtend vorgeschrieben werden, wobei dafür zu sorgen ist, dass sie weder auf rein fakultativer Basis gewährt noch von einer Zusammenarbeit mit den Behörden abhängig gemacht wird.

Entsprechend dem finnischen Modell muss in den EU-Rechtsvorschriften der Grundsatz verankert werden, dass mutmaßliche Opfer des Kinderhandels nicht in Haft genommen werden dürfen.

Opfer des Kinderhandels müssen in geeigneten Einrichtungen untergebracht werden, die in ausreichendem Maße auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten sind.

Die EU-Rechtsvorschriften müssen gewährleisten, dass es in den Mitgliedstaaten Mindeststandards für politische Maßnahmen gibt, um das Verschwinden von Kindern aus Heimen und anderen Einrichtungen zu verhindern und angemessen darauf zu reagieren. Hierzu zählt auch die Schaffung einer langfristigen Perspektive, die den

Opfern des Kinderhandels den Verbleib im jeweiligen Land gestattet, wie sie in der Tschechischen Republik bereits gegeben ist.

Über Kinder, die aus Heimen oder anderweitig verschwinden, müssen Daten erhoben und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Die Gewährung sozioökonomischer Rechte (Lebensunterhalt, Gesundheitsversorgung, Bildung) für die Opfer des Kinderhandels muss durch die EU-Rechtsvorschriften verpflichtend vorgeschrieben sein und darf nicht nur fakultativ oder auf freiwilliger Basis erfolgen.

Opfer des Kinderhandels müssen von einem gesetzlichen Vormund mit geeignetem beruflichen Hintergrund unterstützt werden. Ein gesetzlicher Vormund sollte ausreichend Zeit für die Vorbereitung und den persönlichen Kontakt zu den Opfern haben, damit er das Kindeswohl in allen einschlägigen Verfahren und Angelegenheiten schützen kann.

Opfer des Kinderhandels müssen ausreichenden Rechtsbeistand erhalten, damit sie in der Lage sind, ihre Rechte wirksam wahrzunehmen und eine angemessene Entschädigung zu erhalten.

Die Suche nach Familienangehörigen von Opfern des Kinderhandels sowie die Gewährleistung angemessener Garantien müssen in den EU-Rechtsvorschriften verbindlich vorgeschrieben sein und dürfen nicht rein fakultativ erfolgen.

### 7.3. Ratifizierung internationaler Rechtsinstrumente

Alle Mitgliedstaaten, die dies noch nicht getan haben, werden aufgefordert, den folgenden internationalen Instrumenten, die sämtlich für die wirksame Bekämpfung des Kinderhandels von ausschlaggebender Bedeutung sind, als Vertragsstaaten beizutreten:

- Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität,
- Palermo-Protokoll zum Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität,
- Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie,
- IAO-Übereinkommen 182,
- Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (Warschau, 2005),

- Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Lanzarote, 2007).

# ANHANG

## Hintergrund der Studie

Am 15. Juli 2007 ersuchte die Europäische Kommission die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, Indikatoren für die Messung der Umsetzung, des Schutzes, der Achtung und der Förderung der Rechte des Kindes in den Mitgliedstaaten der EU zu entwickeln und eine Übersicht der verfügbaren objektiven, tragfähigen und weitestmöglich vergleichbaren Daten und Datenquellen auf nationaler und EU-Ebene zu erstellen.

Im Oktober 2007 ersuchte die Europäische Kommission die Agentur, so bald wie möglich mit der Datenerhebung auf der Grundlage der zum damaligen Zeitpunkt in Konzeption befindlichen Indikatoren zu beginnen, um eine zeitnahe Berücksichtigung der Tätigkeit der Agentur bei den Initiativen der Kommission im Bereich des Schutzes und der Förderung des Rechte des Kindes zu gewährleisten.

Auf der Grundlage der Ergebnisse einer Konsultationssitzung mit anderen internationalen Organisationen und der Europäischen Kommission, die am 25. April 2008 in Wien stattfand, wurde beschlossen, in dieser ersten thematischen Studie der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte über die Rechte des Kindes den Schwerpunkt auf die bisher entworfenen Indikatoren für den Kinderhandel zu legen.

FRALEX ist die Gruppe der Rechtsexperten der Agentur für Grundrechte. Auf der Grundlage eines von der Agentur entwickelten ausführlichen Fragebogens erstellten die nationalen FRALEX-Teams 27 nationale Studien und eine EU-/internationale Studie. Auf der Grundlage dieser Studien wurde der vergleichende Bericht erarbeitet. Die nationalen Studien wurden im August 2008 vorgelegt. Die Arbeit an dem vergleichenden Bericht war im Dezember 2009 weitgehend abgeschlossen.

## Gruppe der Rechtsexperten der Agentur für Grundrechte (FRALEX)

Land	Name	Position/Einrichtung
Belgique/België (BE)	Paul Lemmens	Professor / Institut für Menschenrechte – Katholische Universität Löwen
България (BG)	Slavka Kukova	Wissenschaftlerin / Bulgarisches Helsinki Committee
Česká republika (CZ)	Pavel Sturma	Professor / Karls-Universität – Prag
Danmark (DK)	Birgitte Kofod	Stellvertretende Direktorin der nationalen Abteilung / Dänisches Institut für Menschenrechte
Deutschland (DE)	Heiner Bielefeldt	Direktor / Deutsches Institut für Menschenrechte
Eesti (EE)	Merle Haruoja	Vorsitzende des Verwaltungsrats / Estnisches Institut für Menschenrechte
Éire/Ireland (IE)	Donncha O'Connell	Dean of Law / Nationale Universität Irlands – Galway
Ελλάδα (EL)	Petros Stangos	Professor / Aristoteles-Universität Thessaloniki
España (ES)	Teresa Freixes Sanjuan	Professorin / Autonome Universität Barcelona
France (FR)	Elisabeth Lambert Abdelgawad	Wissenschaftlerin am CNRS / Prisma – Universität Straßburg
Italia (IT)	Marta Cartabia	Professorin / Universität Bicocca – Mailand
Κύπρος/Kıbrıs (CY)	Nicos Trimikliniotis	Assistenzprofessor und Direktor / Studienzentrum für Migration, interethnische Beziehungen und Arbeitsbeziehungen der Universität Nikosia (EDEX – Education Excellence)
Latvija (LV)	Ilvija Pūce	Juristin / Lettisches Zentrum für Menschenrechte
Lietuva (LT)	Edita Ziobiene	Direktorin / Litauisches Zentrum für Menschenrechte

<b>Luxemburg (LU)</b>	Francois Moyse	Rechtsanwalt / Di Stefano, Sedlo & Moyse
<b>Magyarország (HU)</b>	Lilla Farkas	Rechtsanwältin / Vorsitzende des Beratungsausschusses für Gleichbehandlung
<b>Malta (MT)</b>	Ian Refalo	Professor / Organisation zur Förderung der Menschenrechte
<b>Niederland (NL)</b>	Rick Lawson	Professor / Universität Leiden
<b>Österreich (AT)</b>	Manfred Nowak	Professor / Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte
<b>Polska (PL)</b>	Zbigniew Hołda	Professor/ Jagiellonian-Universität – Krakau
<b>Portugal (PT)</b>	Jose Alexandre Guimaraes de Sousa Pinheiro	Professor / Universität Lissabon
<b>România (RO)</b>	Romanita Elena Iordache	Stellvertretende Vorsitzende des Verwaltungsrates / ACCEPT
<b>Slovenija (SI)</b>	Arne-Marjan Mavcic	Leiter der Abteilung für Analyse und internationale Zusammenarbeit – Verfassungsgericht Sloweniens
<b>Slovensko (SK)</b>	Wolfgang Benedek	Professor / Universität Graz
<b>Suomi/Finland (FI)</b>	Tuomas Ojanen	Professor / Universität Helsinki
<b>Sverige (SE)</b>	Maja K. Eriksson	Professorin / Universität Uppsala
<b>United Kingdom (UK)</b>	David Harris	Professor / Menschenrechtszentrum – Universität Nottingham
<b>Europäische Union</b>	Olivier De Schutter	Professor für Menschenrechte an der Katholischen Universität Löwen



Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

**Kinderhandel in der Europäischen Union  
– Herausforderungen, Perspektiven und bewährte Verfahren**

2010 – 182 S. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9192-401-1

doi: 10.2811/12902

Zahlreiche weitere Informationen zur Agentur der Europäischen Union für Grundrechte sind im Internet auf der Website der FRA (<http://fra.europa.eu>) verfügbar.

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2009

Nachdruck – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet.

FRA - Agentur der Europäischen Union für Grundrechte  
A-1040 Wien, Schwarzenbergplatz 11  
Tel.: +43 1 580 30 - 0  
Fax: +43 1 580 30 - 693  
E-Mail: [information@fra.europa.eu](mailto:information@fra.europa.eu)  
<http://fra.europa.eu>

ISBN 978-92-9192-401-1



9 789291 924011