Migration und Menschenhandel in der EU Grundrechtsschutz im Recht der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen

Sigrid Boysen*

Inhalt

I.	Einleitung	431
II.	Migration und Menschenhandel als Problem des europäischen Grundrechtsschutzes	435
III.	Menschenhandel im Völkerrecht	437
IV.	Bekämpfung des Menschenhandels in der EU	440
V.	Ursachen und Symptome: Probleme des Grundrechtsschutzes unter der dritten Säule	446
VI.	Schluss	451

I. Einleitung

In Abkehr von ihrer ursprünglich rein ökonomischen Rationalität hat sich im Recht der Europäischen Union seit der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache *Stauder*[1] ein umfassender Grundrechtsschutz entwickelt, dessen wachsende Bedeutung sich an seiner fortschreitenden Verschriftlichung ablesen lässt. Zunächst durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs auf Grundlage der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und internationaler Menschenrechtsverträge[2] als ungeschriebene Bestandteile des Gemeinschaftsrechts entwickelt, wur-

* Dr. Sigrid Boysen ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Prof. Dr. Philip Kunig am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin.

1 EuGH, Rs. 29/69, *Stauder*, Slg. 1969, 419.

2 Vgl. EuGH, Rs. 44/79, *Hauer*, Slg. 1979, 3727, Rdnr. 15. Die allgemeine Formulierung „internationale Verträge über den Schutz der Menschenrechte, an deren Abschluß die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind" wurde in den Folgejahren im Hinblick auf die EMRK präzisiert und dient nunmehr als Grundlage für eine weitgehende Rezeption der Rechtsprechung des EGMR durch den EuGH. Der EuGH hat insoweit die „besondere Bedeutung" der EMRK im Vergleich zu anderen völkerrechtlichen Menschenrechtsverträgen mehrfach hervorgehoben, vgl. etwa EuGH, Rs. 222/84, *Johnston*, Slg. 1986, 1651, Rdnr. 18; EuGH, Rs. C-309/96, *Annibaldi*, Slg. 1997, I-7493.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-431 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

den die Unionsgrundrechte im Jahr 2000 durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union im Rahmen des Europäischen Rats von Nizza von den Organen der EU feierlich proklamiert und im Jahr 2004 als Teil II in den gescheiterten Verfassungsvertrag übernommen.[3] Durch den am 13. Dezember 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon finden die Grundrechte der Charta – mit Einschränkungen für das Vereinigte Königreich und Polen[4] – nun durch Art. 6 Abs. 1 EUV n.F. rechtlich verbindliche Anerkennung.[5]

Gemeinsam mit den im Rahmen des Europarats ausgearbeiteten menschenrechtlichen Verträgen, allen voran der in Art. 6 Abs. 2 EUV bzw. Art. 6 Abs. 4 EUV n.F. in Bezug genommenen Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)[6] bilden die Unionsgrundrechte in völkerrechtlicher Fortschreibung einer in den nationalen Verfassungen entstandenen Rechtskultur[7] den Kern des Europäischen Grundrechtsschutzes. Während die Europaratskonventionen auf den Schutz von Menschenrechten gegenüber der Staatsgewalt der Mitgliedstaaten zielen, ging es bei der Entwicklung der Gemeinschafts- bzw. Unionsgrundrechte zuvörderst um die Schaffung von Grundrechtsstandards gegenüber einer neu geschaffenen, supranationalen Hoheitsgewalt.[8] Ausgangspunkt der Einführung eines Grundrechtskatalogs als ungeschriebenem Bestandteil der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts war das verfassungsrechtliche Umfeld. Die Rechtsprechung des EuGH zu Vorrang und unmittelbarer Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts hatte das Verhältnis zwischen dem Recht der Europäischen Gemeinschaft und den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten nachhaltig verändert und dem klassischen Völkerrecht für immer enthoben. Handlungen der Gemeinschaftsorgane konnten nun unmittelbar in die unter nationalem Recht grundrechtlich geschützten Rechtssphären der Bürger eingreifen. Der Bedrohung der einheitlichen Geltung des Gemeinschaftsrechts durch Prüfung (und Verwerfung) von Gemeinschaftsakten am Maßstab nationaler Grundrechte[9]

---

3 ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 1.

4 Vgl. Protokoll über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich, ABl. Nr. C 306 v. 17.12.2007, S. 156.

5 Art. 6 Abs. 1 EUV n.F.: „Die Union erkennt die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000 in der am 12. Dezember 2007 in Straßburg angepassten Fassung niedergelegt sind; die Charta der Grundrechte und die Verträge sind rechtlich gleichrangig".

6 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950, SEV-Nr. 005, Ratifikationsstand unter http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=7&DF=2/11/2008&CL=GER (4.9.2008).

7 Hierzu *Hofmann*, Die Grundrechte 1789-1949-1989, NJW 1989, S. 3177.

8 Vgl. zum Ganzen *Walter*, Geschichte und Entwicklung der Europäischen Grundrechte und Grundfreiheiten, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2. Aufl. 2005, § 1, Rdnr. 5 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-431 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

konnte nur ein einheitlicher europäischer Grundrechtskatalog wirksam begegnen. Gleichzeitig reichert die Grundrechtsgemeinschaft das europäische Integrationsprojekt mit über den Markt hinausgehenden Werten an und tritt so dem sozialen Legitimationsdefizit der EU entgegen.[10] Dies gilt auch für die bislang noch intergouvernementalen Bereiche der zweiten und dritten Säule, die von Art. 6 Abs. 2 EUV in der jetzigen Fassung in den Geltungsbereich der Unionsgrundrechte einbezogen werden.

Der Befund eines umfassenden Grundrechtsschutzes unterliegt gleichwohl gewissen Einschränkungen. Im Rahmen der zweiten und dritten Säule der Union, das heißt insbesondere im grundrechtssensiblen Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) bestehen nach wie vor gravierende Rechtsschutzlücken.[11] Im Hinblick darauf, dass zur PJZS unter anderem die Zusammenarbeit von Polizei- und Zollbehörden im Rahmen von Europol einschließlich des dadurch veranlassten intensiven Datenaustausches (Art. 29 und Art. 30 EUV) sowie – im justiziellen Bereich – die Erleichterung der Zusammenarbeit bei Gerichts- und Auslieferungsverfahren und eine schrittweise Mindestharmonisierung bestimmter Strafdelikte (Art. 31 EUV) gehören, ist ein effektiver Grundrechtsschutz in diesem Bereich jedoch dringend geboten. Neben den allgemeinen Gleichheitsgrundrechten gewinnen hier vor allem die Grundrechte auf Leben, körperliche und geistige Unversehrtheit, persönliche Freiheit sowie des europäischen Datenschutz- und Asylrechts besondere Bedeutung. Insoweit enthalten Art. 2 Abs. 1 (Recht auf Leben), Art. 3 Abs. 1 (körperliche und geistige Unversehrtheit), Art. 6 (Recht auf Freiheit und Sicherheit) sowie Art. 8 (Schutz personenbezogener Daten), Art. 18 (Asylrecht) und Art. 19 (Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung) der Grundrechtecharta wesentliche Maßstäbe für den Bereich der PJZS.

Eine weitere Einschränkung liegt auf der Hand und ist von besonderer praktischer Bedeutung: Der europäische Grundrechtsschutz hat sich zwar von seinen oben skizzierten Ursprüngen im Gemeinschaftsrecht gelöst, bleibt aber dennoch gerade als solcher tief in diesem verankert und kommt damit nach wie vor in erster Linie Unionsbürgern zu Gute, die von ihren Grundfreiheiten Gebrauch machen. Dies ist der momentanen Struktur der EU geschuldet und für sich genommen kein Anlass zur Kritik. Anknüpfend an die soeben skizzierte besondere Grundrechtssensibilität weiter Bereiche der PJZS stellt sich insoweit jedoch die Frage nach dem

---

9 Siehe hierzu insbesondere BVerfGE 37, 271, *Solange I*; Corte Costituzionale, Entscheidung Nr. 183/73, *Frontini/Ministero delle Finanze*, Foro italiano 1974, I-314, abgedruckt in CMLR 2 (1974), S. 540.

10 Ausführlich hierzu *Haltern*, Europarecht und das Politische, 2005, S. 366 ff.

11 Siehe nur *Rafaraci/Belfiore*, Judicial Protection of Individuals under the Third Pillar of the European Union, Jean Monnet Working Paper Nr. 10/2007, http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/07/071001.html (4.9.2008).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-431 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Schutz gerade auch von Nicht-Unionsbürgern, die in diesen Bereichen von Maßnahmen der Union betroffen sind. Probleme ergeben sich insoweit nicht aus der Geltung der Unionsgrundrechte – Berechtigte sind alle Menschen – sondern aus ihrem materiellen Schutzgehalt in typischen Gefährdungslagen für Nicht-Unionsbürger sowie aus gravierenden Lücken im Rechtsschutzsystem.

Exemplarisch illustrieren lässt sich dieses Problem am Beispiel der maßgeblich im Bereich der PJZS stattfindenden Aktivitäten der EU auf dem Gebiet von Migration und Menschenhandel. Neben den mittlerweile vergemeinschafteten Kompetenzen auf den Gebieten Visa, Asyl und Einwanderung (Art. 61 ff. EGV) verfolgt die EU auf dem Weg zu einem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" (Art. 29 Abs. 1 EUV) unter der dritten Säule das Ziel eines gemeinsamen Vorgehens im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Zur polizeilichen Zusammenarbeit zählt vor allem die Vernetzung der nationalen Polizeibehören und die Kooperation im Rahmen von Europol (Art. 30 EUV). Der justizielle Bereich schließt die Erleichterung der Zusammenarbeit bei Gerichts- und Auslieferungsverfahren, die Gewährleistung prozessualer Äquivalenz, die Lösung nationaler Kompetenzkonflikte und eine schrittweise Mindestharmonisierung bestimmter Straftatbestände ein (Art. 31 EUV). Artikel 34 Abs. 2 Satz 2 lit. b) EUV ermächtigt den Rat insoweit zum (einstimmigen) Erlass von Rahmenbeschlüssen, die auf die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zielen.

In diesem Rahmen hat die EU in den letzten Jahren eine Reihe von Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels erlassen, darunter insbesondere den auf Grundlage von Art. 34 Abs. 2 Satz 2 lit. b) EUV ergangenen Rahmenbeschluss des Rates vom 19. Juli 2002.[12] Die Begründungen dieser Rechtsakte betonen stets vor allem den Schutz der Opfer sowie spezifische Aspekte der Gleichstellung der Geschlechter.[13]

Wird damit der menschenrechtliche Aspekt im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels von den EU-Organen besonders hervorgehoben, so spiegelt sich

12 ABl. Nr. L 203 v. 1.8.2002, S. 1.

13 Siehe etwa Kommission, Bekämpfung des Menschenhandels – ein integriertes Vorgehen und Vorschläge für einen Aktionsplan, Mitteilung an das EP und den Rat v. 18.10.2005, KOM (2005) 514 endg., S. 3, 8 ff.; dies., Bericht der Sachverständigengruppe Menschenhandel, http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc/report_expert_group_1204_en.pdf (4.9.2008), S. 20, Rdnr. 23; Rat, EU-Plan über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels, ABl. Nr. C 311 v. 9.12.2005, S. 2, Nr. 3 vi); ders., Entschließung v. 20.10.2003 über Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Frauenhandels, ABl. Nr. C 260 v. 29.10.2003, S. 5. Vgl. auch die Präambel der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels v. 16.5.2005 (ETS Nr. 197): „in der Erwägung, dass alle Maßnahmen oder Initiativen gegen den Menschenhandel nichtdiskriminierend sein müssen, die Gleichstellung der Geschlechter berücksichtigen sowie die Rechte des Kindes einbeziehen müssen".

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-431 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dies – wie die folgenden Ausführungen zeigen werden – jedenfalls nicht in den entsprechenden Maßnahmen und Rechtsvorschriften wider. Sie verfolgen einen dezidiert auf die Bekämpfung organisierter Kriminalität und illegaler Einwanderung ausgerichteten Ansatz, der die immer wieder in den Vordergrund gerückten Belange des Grundrechtsschutzes überlagert, ja teilweise sogar konterkariert.

Ausgehend von diesem Befund gliedern sich die folgenden Ausführungen in vier Teile. Den ersten Schritt bildet eine kurze Einführung in die rechtlichen Fragen des Menschenhandels und die durch dieses Phänomen aufgeworfenen grundrechtlichen Probleme. In einem zweiten Schritt ist sodann auf die Vorgaben des Völkerrechts einzugehen, welche die Aktivitäten der EU in vielerlei Hinsicht entscheidend beeinflusst haben. Der anschließende Teil beschäftigt sich mit der Entwicklung und dem aktuellen Stand der einschlägigen Programme und Rechtsakte der EU. Hieran anknüpfend soll auf Grundlage einer genaueren Untersuchung des gesamten Maßnahmepakets der Frage nachgegangen werden, inwieweit es der Natur des Problems und dem eigenen Anspruch eines „menschenrechtsorientierten Konzepts“[14] gerecht wird.

II. Migration und Menschenhandel als Problem des europäischen Grundrechtsschutzes

Das Thema Menschenhandel steht seit 1996 auf der politischen Agenda der EU und gewinnt – wie sich an immer neuen Programmen ablesen lässt – stetig an Bedeutung. Vor diesem Hintergrund erstaunt es, dass verlässliches Datenmaterial über Art und Umfang des in der EU stattfindenden Menschenhandels nicht vorliegt.[15] Dies mag zunächst schlicht in der Natur dieser Form organisierter Kriminalität begründet liegen. Darüber hinaus stellt sich die Frage, inwieweit das *Agenda-Building* der EU insoweit auch von anderen, nicht spezifisch auf die Bedürfnisse der Opfer des Menschenhandels ausgerichteten Motiven gelenkt ist. Schließlich verweist die diffuse Datenlage auch auf die Schwierigkeiten einer genauen Begriffsbestimmung. Die Diskussion konzentriert sich insoweit auf die Merkmale des

14 KOM (2005) 514 endg., (Fn. 13), S. 3.

15 Verschiedene, allerdings keine speziell auf Europa bezogenen Statistiken finden sich auf der Homepage des UNESCO Trafficking Statistics Projekts: http://www.unescobkk.org/index.php?id=1022 (4.9.2008). Im Jahr 1998 gingen die Vereinten Nationen davon aus, dass jährlich 4 Millionen Menschen von Menschenhandel betroffen sind, Nachweis bei *von Struensee*, Sex Trafficking: A Plea for Action, EJIL 6 (2000), S. 381; vgl. auch United Nations Office on Drug and Crime (UNODC*)*, Trafficking in Persons – Global Patterns, 2006; sowie *Kelly*, „You Can Find Anything You Want“: A Critical Reflection on Research on Trafficking in Persons within and into Europe, International Migration 43 (2005), S. 1 f.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-431 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Zwangs bzw. der Ausbeutung. In diesem Sinne definiert die vielfach übernommene Begriffsbestimmung in Art. 3 lit. a) des UN-Protokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels,[16] Menschenhandel als die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder den Empfang von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderer 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 Subsumtion dieser Voraussetzungen kann indes dort Schwierigkeiten begegnen, wo es Migranten aufgrund der Lebensumstände in ihrem Heimatland vorzugswürdig erscheint, sich einer in diesem Sinne als ausbeuterisch zu charakterisierenden Situation zu unterwerfen.[17] Deshalb erklärt Art. 3 lit. b) UN-Menschenhandelprotokoll die Einwilligung eines Opfers des Menschenhandels in eine ausbeuterische Maßnahme i.S.v. Art. 3 lit. a) für unbeachtlich, wenn eines der in Art. 3 lit. a) genannten Mittel angewendet wurde.

Damit ist die objektive, grund- und menschenrechtliche Dimension der Menschenhandelspolitik angesprochen. Typische Gefährdungslagen entstehen insoweit regelmäßig im Bereich von Art. 2 Abs. 1 (Recht auf Leben), Art. 3 Abs. 1 (körperliche und geistige Unversehrtheit), Art. 6 (Recht auf Freiheit und Sicherheit) sowie Art. 8 (Schutz personenbezogener Daten), Art. 18 (Asylrecht) und Art. 19 (Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung) der Grundrechtecharta. Darüber hinaus ist im Hinblick auf Kapitel III Grundrechtecharta festzustellen, dass Migration vor dem Hintergrund gravierender wirtschaftlicher, sozialer und rechtlicher Ungleichheiten stattfindet, die nicht zuletzt geschlechtsspezifisch determiniert sind.[18]

Die menschenrechtliche Dimension von Migration und Menschenhandel wird nicht nur von der Europäischen Kommission anerkannt, die in ihrer jüngsten Mitteilung zum Thema Menschenhandel folgende Formulierung wählte:

> „Die Mitteilung geht von der Erkenntnis aus, dass es zur wirksamen Bekämpfung des Menschenhandels eines integrierten Vorgehens bedarf, bei dem die Achtung der Menschenrechte gewährleistet ist und der globalen Dimension des Problems Rechnung getragen wird. Ein solches Vorgehen erfordert

---

16 Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime v. 15.11.2000, A/RES/55/25, Annex II (UN Trafficking Protocol).

17 *Askola*, Violence against Women, Trafficking, and Migration in the European Union, EJIL 13 (2007), S. 207.

18 Vgl. *Kofman/Phizacklea/Raghuran/Sales*, Gender and International Migration in Europe, 2000.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-431 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> koordinierte politische Maßnahmen insbesondere in den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht, Außenbeziehungen, Entwicklungszusammenarbeit, Beschäftigung, Gleichstellung der Geschlechter sowie Nichtdiskriminierung."[19]

Auch im Schrifttum und den Entschließungsgründen einschlägiger internationaler Regelwerke wird ein menschenrechtsorientierter Ansatz vielfach für unabdingbar erklärt.[20]

Um die eingangs formulierte These zu erhärten, nach der sich diese Bekenntnisse zur menschenrechtlichen Relevanz des Themas nicht im internationalen Rechtsbestand widerspiegeln, sollen die einschlägigen Regelwerke auf völkerrechtlicher und EU-Ebene nun näher betrachtet werden.

III. Menschenhandel im Völkerrecht

Das wichtigste Rechtsinstrument auf völkerrechtlicher Ebene ist das im Jahr 2000 als Anhang II des UN-Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität[21] geschaffene UN-Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels.[22] Eine seiner größten Errungenschaften liegt in der Schaffung der ersten internationalen, rechtlich verbindlichen Definition von Menschenhandel (*trafficking in persons*). Artikel 3 lit. a) des Protokolls enthält dazu folgende Formulierung:

---

19 KOM (2005) 514 endg., (Fn. 13), S. 3.

20 Zum Schrifttum siehe etwa *Askola*, (Fn. 17), S. 204: „*one of the most blatant contemporary manifestations of gender inequality*"; *dies*., Legal Responses to Trafficking in Women for Sexual Exploitation in the European Union, 2007, S. 21 ff.; *von Struensee*, (Fn. 15), S. 379; *Toepfer/Wells*, The Worldwide Market for Sex: A Review of International and Regional Legal Prohibitions Regarding Trafficking in Women, Michigan Journal of Gender and Law 2 (1994), S. 83 ff. Aus der Vielzahl einschlägiger internationaler Regelwerke vgl. z.B. die Präambeln des UN-Protokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, (Fn. 16), sowie der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels, (Fn. 13). Auf EU-Ebene vgl. Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Erteilung kurzfristiger Aufenthaltstitel für Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, die mit den zuständigen Behörden kooperieren, KOM (2002) 71 endg. v. 11.2.2002, Ziffer 2.2.1.; dies., Bericht der Sachverständigengruppe Menschenhandel, (Fn. 13), S. 20, Rdnr. 23; Rat, EU-Plan über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels, (Fn. 13), S. 2, Nr. 3 vi); ders., Entschließung v. 20.10.2003, (Fn. 13), S. 5.

21 United Nations Convention against Transnational Organized Crime v. 15.11.2000, A/RES/55/25. Ratifikationsstand unter http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/countrylist.html (4.9.2008).

22 Siehe Fn. 16.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-431 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

> *„‚Trafficking in persons' shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs.*"[23]

Definiert sind damit tatbestandsmäßige Handlungen, Mittel und Zweck des Menschenhandels. Zu ersteren gehören nach der Definition des UN-Protokolls die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder der Empfang von Personen. Pönalisierte Mittel sind hiernach die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder andere Formen der Nötigung, Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder Gewährung bzw. Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person über eine andere Person. Zweck muss dabei die Ausbeutung der betroffenen Personen sein, wobei Ausbeutung jedenfalls die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen umfasst.

Im Übrigen widmet sich das UN-Protokoll zuvörderst der Strafverfolgung der Täter und enthält darüber hinaus einige Regelungen zum Schutz der Opfer des Menschenhandels und zur Migrationsverhinderung. Nach Art. 5 Abs. 1 des Protokolls hat jeder Vertragsstaat die notwendigen gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen zu treffen, um die in Art. 3 lit. a) genannten Handlungen im Falle ihrer vorsätzlichen Begehung unter Strafe zu stellen und zu verfolgen. Die Strafbarkeit soll sich dabei nach Art. 5 Abs. 2 des Protokolls auch auf Versuch und Teilnahme (Anstiftung und Beihilfe) erstrecken. Sehr viel unbestimmter ausgestaltet sind dagegen die Vorschriften zu Opferschutz (Art. 6-8), Migrationsverhinderung und internationaler Zusammenarbeit (Art. 9-13). Nach Art. 9 Abs. 2 sind die Vertragsstaaten „bestrebt", Maßnahmen wie Forschung, Information und Kampagnen in den Massenmedien sowie soziale und wirtschaftliche Initiativen zu ergreifen, um den Menschenhandel zu verhüten und zu bekämpfen. Die Privatsphäre und Identität der Opfer wird gemäß Art. 6 Abs. 1 „in geeigneten Fällen" und nach Maßgabe des nationalen Rechts durch nicht-öffentliche Gerichtsverfahren geschützt. Darüber hinaus erwägt nach Art. 6 Abs. 3 jeder Vertragsstaat die Durchführung von Maßnahmen, die die körperliche, seelische und soziale Gesundung der Opfer des Menschenhandels ermöglichen, etwa durch die Bereitstellung einer angemes-

---

23 Ibid. Das Protokoll ist nach 40 Ratifikationen am 25.12.2003 in Kraft getreten und hatte im August 2008 123 Vertragsparteien. Ratifikationstand unter http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/countrylist-traffickingprotocol.html (4.9.2008).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-431 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

senen Unterkunft, Rechtsberatung, medizinischer und psychologischer Versorgung sowie materieller Hilfe zum Lebensunterhalt, und ist „bestrebt", für die körperliche Sicherheit der Betroffenen während ihres Aufenthalts in seinem Hoheitsgebiet zu sorgen.

Teilweise werden diese Lücken auf der Ebene des Europarats gefüllt. Hier wurde am 16. Mai 2005 in Warschau eine Konvention gegen Menschenhandel[24] verabschiedet. Die Konvention enthält erstmals verbindliche Opferschutzmaßnahmen und versteht sich damit als Ergänzung zum UN-Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, das sich auf die Strafverfolgung der Täter konzentriert. Insgesamt enthält die Konvention Bestimmungen zur Prävention (Art. 5-9), zum Opferschutz (Art. 10-17), zum materiellen Strafrecht (Art. 18-26), zu Strafverfolgung und -verfahren (Art. 27-31), zur internationalen Zusammenarbeit sowie zur Beteiligung der Zivilgesellschaft (Art. 32-35). Eine wichtige Neuerung gegenüber den bestehenden internationalen Regelwerken stellt schließlich der durch die Europaratskonvention etablierte Monitoring-Mechanismus (Art. 36-38) dar. Er sieht die Einrichtung einer unabhängigen Monitoring-Institution (GRETA) vor, die die Umsetzung der Konvention durch die Vertragsstaaten überwachen soll.

Die Europaratskonvention schließt unmittelbar an das UN-Protokoll an, indem sie in Art. 4 die Menschenhandelsdefinition aus Art. 3 des UN-Protokolls übernimmt. Artikel 5 der Konvention bestimmt, dass die Vertragsstaaten wirksame Verfahren und Programme zur Verhütung von Menschenhandel aufzulegen haben und verpflichtet sie dabei auf einen menschenrechtsbasierten Ansatz. Artikel 7 bis 9 der Konvention legen bestimmte Mindestanforderungen für Grenz- und Passkontrollen sowie für die Kontrolle der Qualität und Gültigkeit ausgestellter Reise- und Identitätsdokumente fest. Das Kernstück der Konvention bilden die im dritten Kapitel aufgeführten „Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Rechte der Opfer unter Gewährleistung der Gleichstellung von Mann und Frau". Diese Maßnahmen reichen von der Identifizierung der Opfer (Art. 10) über den Schutz ihrer Privatsphäre (Art. 11), verpflichtenden Unterstützungsmaßnahmen (Art. 12) und der Gewährung einer Erholungs- und Bedenkzeit (Art. 13) bis hin zu einem Aufenthaltstitel (Art. 14) sowie Entschädigung, Rechtsschutz und Bestimmungen über die Rückführung der Opfer in ihr Heimatland (Art. 15, 16). Hervorzuheben sind insoweit zunächst die verpflichtenden Unterstützungsmaßnahmen, welche nach Art. 12 Abs. 1 lit. a) bis f) die Gewährung von Unterkunft und Lebensunterhalt, medizinische Notversorgung, erforderliche Übersetzungs- und Dolmetscher-

---

24 Konvention des Europarates gegen Menschenhandel vom 16.5.2005, voraussichtliches Inkrafttreten am 1.2.2008, SEV-Nr. 197; nachdem die Konvention zwischenzeitlich von mehr als zehn Vertragsstaaten ratifiziert wurde, ist sie am 1.2.2008 in Kraft getreten. Ratifikationsstand unter http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=197&CM=1&DF=1/15/2008&CL=GER (4.9.2008).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-431 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dienste, Rechtsberatung und den Zugang Minderjähriger zum Bildungssystem umfassen.

Hinzu tritt die Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Schaffung von Regeln, nach denen die Opfer, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, Zugang zum Arbeitsmarkt sowie zur beruflichen und allgemeinen Bildung erhalten (Art. 12 Abs. 4). Die Unterstützungsmaßnahmen dürfen gemäß Art. 12 Abs. 6 nicht von der Bereitschaft der Opfer abhängig gemacht werden, in einem späteren Strafverfahren als Zeugen auszusagen und gelten des Weiteren bereits während der Erholungs- und Bedenkzeit, die nach Art. 13 der Konvention – unter dem Vorbehalt der öffentlichen Ordnung der Mitgliedstaaten – mindestens 30 Tage betragen muss. Der Aufenthaltstitel gemäß Art. 14 der Konvention setzt voraus, dass die national zuständige Behörde einen solchen entweder aufgrund der persönlichen Situation des Opfers oder für die Durchführung des Strafverfahrens wegen Menschenhandels als erforderlich anerkennt (Art. 14 Abs. 1 lit. a) und b)). Inwieweit die Konvention des Europarats dem eigenen Anspruch eines menschenrechts- und gleichheitsorientierten Ansatzes gerecht wird, ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Ihre besondere Bedeutung im Hinblick auf die eingangs aufgeworfene Frage der Qualität der unionsrechtlichen Regelungen zum Menschenhandel liegt in ihrer Eigenschaft als greifbarer Vergleichsmaßstab, an dem die unionsrechtlichen Instrumente auf diesem Gebiet zu messen sind.

IV. Bekämpfung des Menschenhandels in der EU

Seit der ersten Mitteilung der Kommission im Jahr 1996[25] hat die Bekämpfung des Menschenhandels einen festen Platz auf der politischen Agenda der Europäischen Union. Davon zeugen zahlreiche Rechtsakte und flankierende Finanzierungsprogramme. Ihr Ziel ist ein „auf Menschenrechte und auf die Bedürfnisse der Opfer ausgerichteter Ansatz".[26] Auf sekundärrechtlicher Ebene sind in diesem Zusammenhang insbesondere der Rahmenbeschluss 2002/629/JI zur Bekämpfung des Menschenhandels[27] sowie die im Rahmen der gemeinschaftsrechtlichen Kom-

25 Kommission, Mitteilung v. 20.11.1996, KOM (1996) 567 endg.; weitere Mitteilungen folgten 1998, 2000 und 2005: Mitteilung v. 9.12.1998, KOM (1998) 726 endg.; Mitteilung v. 21.12.2000, KOM (2000) 85 endg.; Mitteilung v. 18.10.2005, KOM (2005) 514 endg.

26 Rat, EU-Plan über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels (2005/C 311/01), ABl. Nr. C 311 v. 9.12.2005, S. 1, Ziffer 3; ders., Entschließung v. 20.10.2003 über Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Frauenhandels (2003/C 260/03), ABl. Nr. C 260 v. 29.10.2003, S. 4.

27 Rb des Rates v. 19.7.2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels (2002/629/JI), ABl. Nr. L 203 v. 1.8.2002, S. 1. Vgl. hierzu die Mitteilung der Kommission v. 21.12.2000, Bekämpfung des

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-431 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

petenzen nach Titel IV des EG-Vertrags (Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr) erlassene Richtlinie 2004/81/EG über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Opfer des Menschenhandels[28] zu nennen. Ein ausdrückliches Verbot des Menschenhandels findet sich in Art. 5 Abs. 3 der Grundrechtecharta. Institutionell ist für die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels auf europäischer Ebene Europol (Art. 2 Abs. 2 Anhang Europol-Übereinkommen),[29] für die Bekämpfung des Menschenhandels im Zusammenhang mit der Ermittlung und Strafverfolgung, an der mindestens zwei Mitgliedstaaten beteiligt sind, nach Art. 2 und 4 Beschluss 2002/187/JI[30] die europäische Einheit für justizielle Zusammenarbeit Eurojust[31] zuständig.

Zu den wichtigsten Finanzierungsprogrammen zur Förderung präventiver Maßnahmen gehören das mittlerweile ausgelaufene Förder- und Austauschprogramm STOP (I und II) für Personen, die für Maßnahmen gegen den Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung von Kindern zuständig sind[32] und das Aktionspro-

---

Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornographie; zwei Vorschläge für Rahmenbeschlüsse, KOM (2000) 854 endg. Siehe ferner den Rb 2004/68/JI des Rates v. 22.12.2003 zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und Kinderpornografie, ABl. Nr. L 13 v. 20.1.2004, S. 44.

28 RL 2004/81/EG des Rates v. 29.4.2004 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. Nr. L 261 v. 6.8.2004, S. 19.

29 Rechtsakt des Rates v. 26.7.1995 über die Fertigstellung des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts, ABl. Nr. C 316 v. 27.11.1995, S. 1 und Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen), BGBl. 1997 II, 2170, mehrfach geändert, vgl. http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l14005b.htm (4.9.2008), zuletzt durch den Beschluss des Rates v. 12.7.2005 über den Schutz des Euro gegen Fälschung durch Benennung von Europol als Zentralstelle zur Bekämpfung der Euro-Fälschung (2005/511/JI), ABl. Nr. L 185 v. 16.7.2005, S. 35. Vgl. insbesondere den Beschluss des Rates v. 3.12.1998 zur Ergänzung der Definition der Kriminalitätsform „Menschenhandel" im Anhang zum Europol-Übereinkommen (1999/C 26/05), ABl. Nr. C 26 v. 30.1.1999, S. 21.

30 ABl. Nr. L 63 v. 6.3.2002, S. 1.

31 Beschluss des Rates v. 28.2.2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität (2002/187/JI), ABl. Nr. L 63 v. 6.3.2002, S. 1, geändert durch den Beschluss des Rates v. 18.6.2003 zur Änderung des Beschlusses 2002/187/JI über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität (2003/659/JI), ABl. Nr. L 245 v. 30.1.1999, S. 44.

32 Gemeinsame Maßnahme 96/700/JI des Rates v. 29.11.1996 zur Aufstellung eines Förder- und Austauschprogramms für Personen, die für Maßnahmen gegen den Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung von Kindern zuständig sind, ABl. Nr. L 322 v. 12.12.1996, S. 7 (STOP); Beschluss des Rates v. 28.6.2001 über die Durchführung der zweiten Phase des Programms für die Förderung, den Austausch, die Aus- und Fortbildung sowie die Zusammenarbeit von Personen, die für Maßnahmen gegen den Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung von Kindern zuständig sind, ABl. Nr. L 186 v. 7.7.2001, S. 7 (STOP II).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-431 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

gramm DAPHNE (I und II) über vorbeugende Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen.[33] Des Weiteren ist das Programm „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“[34] Teil des generellen Programms „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“, das für den Zeitraum 2007-2013 das Rahmenprogramm AGIS[35] für polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen ablöst. Im Hinblick auf den Aspekt des Umgangs mit Migration erlangen darüber hinaus noch zwei weitere Programme Bedeutung, namentlich ARGO („Verwaltungszusammenarbeit auf Ebene der Europäischen Union in den Bereichen Außengrenzen, Visa, Asyl und Einwanderung”)[36] und AENEAS („Finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich“).[37]

Im Rahmen des Programms STOP II fand 2002 die Europäische Konferenz über Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels statt, in deren Folge die sogenannte Brüsseler Erklärung zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels[38] verabschiedet wurde. Diese Erklärung enthält Empfehlungen, Standards sowie eine Übersicht bewährter Verfahren und Kooperations- bzw. Koordinationsmechanismen. Eine Empfehlung war dabei die Einsetzung einer Sachverständigengruppe Menschenhandel, die durch Beschluss der Kommission vom 25. März 2003 erfolgte.[39] Der erste Bericht der Sachverständigengruppe Menschenhandel wurde am 22. Dezember 2004 veröffentlicht.[40]

---

33 Beschluss Nr. 293/2000/EG des EP und des Rates v. 24.1.2000 zur Annahme eines Aktionsprogramms der Gemeinschaft (DAPHNE-Programm) (2000-2003) über vorbeugende Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen, ABl. Nr. L 34 v. 9.2.2000, S. 1 (DAPHNE I); Beschluss 803/2004/EG des EP und des Rates v. 21.4.2004 über die Annahme des Aktionsprogramms (2004-2008) der Gemeinschaft zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen sowie zum Schutz von Opfern und gefährdeten Gruppen, ABl. Nr. L 143 v. 30.4.2004, S. 1 (DAPHNE II).

34 Beschluss 2007/125/JI des Rates v. 12.2.2007 zur Auflegung des spezifischen Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung" als Teil des generellen Programms „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ für den Zeitraum 2007-2013, ABl. Nr. L 58 v. 24.2.2007, S. 7.

35 Beschluss des Rates v. 22.7.2002 über ein Rahmenprogramm für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (2002/630/JI), ABl. Nr. L 203 v. 1.8.2002, S. 5 (AGIS).

36 Entscheidung des Rates 2002/463/EG v. 13.6.2002 über ein Aktionsprogramm für Verwaltungszusammenarbeit in den Bereichen Außengrenzen, Visa, Asyl und Einwanderung (ARGO-Programm), ABl. Nr. L 161 v. 19.6.2002, S. 11; geändert durch die Entscheidung 2004/867/EG des Rates v. 13.12.2004 zur Änderung der Entscheidung 2002/463/EG über ein Aktionsprogramm für Verwaltungszusammenarbeit in den Bereichen Außengrenzen, Visa, Asyl und Einwanderung, ABl. Nr. L 371 v. 18.12.2004, S. 48.

37 VO (EG) 491/2004 des EP und des Rates v. 10.3.2004 zur Einrichtung eines Programms für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich (AENEAS), ABl. Nr. L 80 v. 18.3.2004, S. 1.

38 ABl. Nr. C 137 v. 12.6.2003, S. 1.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-431 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die hier nur beispielhaft skizzierte Fülle an Maßnahmen soll nicht von der eingangs formulierten Frage ablenken, inwieweit sich die in so großer Zahl formulierten Bekenntnisse zu einem menschenrechtsorientierten Ansatz bei der Bekämpfung des Menschenhandels auch in Rechtspositionen der betroffenen Personen widerspiegeln. Ihre Beantwortung erfordert eine genauere Analyse der zentralen Rechtsakte, das heißt des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung des Menschenhandels[41] sowie der Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Opfer des Menschenhandels.[42] Im Zentrum beider Maßnahmen steht die Angleichung der einzelstaatlichen Strafrechtsordnungen und -verfahren in den Mitgliedstaaten, und damit die gerichtliche Zuständigkeit, die Strafverfolgung und die Stellung der Opfer in Gerichtsverfahren. Beide Rechtsakte sind im Zusammenhang der oben dargestellten völkerrechtlichen Regelwerke zu sehen. Wie all ihre Mitgliedstaaten ist die Europäische Gemeinschaft Vertragspartei des UN-Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität[43] und seines Menschenhandelprotokolls.[44] Bei der Konvention gegen Menschenhandel des Europarats erhielt die Kommission vom Rat die Genehmigung, im Namen der Europäischen Gemeinschaft und im Rahmen ihrer Zuständigkeiten über den Entwurf zu verhandeln.

Der auf Grundlage von Art. 34 Abs. 2 Satz 2 lit. b) EUV unter Titel VI des EU-Vertrags im Bereich der PJZS ergangene Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels stammt aus dem Jahr 2002 und basiert auf einer entsprechenden Mitteilung der Kommission vom 21. Dezember 2000.[45] Letztere wurde fast gleichzeitig mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union veröffentlicht, deren Art. 5 Abs. 3 die schlichte Aussage enthält: „Menschenhandel ist verboten".[46] Der Rahmenbeschluss konkretisiert dieses Verbot durch die Einführung eines gemeinsamen Straftatbestandes „Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft oder zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung" (Art. 1). Darüber hinaus finden sich Vorschriften über die Vereinheitlichung der Strafbarkeit von Anstiftung, Beihilfe und Versuch (Art. 2), des Strafrahmens (Art. 3), der Verantwortlichkeit juristischer Personen und entsprechender Sanktionen (Art. 4, 5) sowie der Gerichtsbarkeit (Art. 6). Auch auf europäischer Ebene konnte

39 Beschluss 2003/209/EG der Kommission v. 25.3.2003 zur Einrichtung einer Beratenden Gruppe mit der Bezeichnung „Sachverständigengruppe Menschenhandel", ABl. Nr. L 79 v. 26.3.2003, S. 25.

40 Siehe Fn. 13.

41 Siehe Fn. 27.

42 Siehe Fn. 28.

43 Siehe Fn. 21.

44 Siehe Fn. 16.

45 KOM (2000) 854 endg., (Fn. 27).

46 ABl. Nr. C 364 v. 18.12.2000, S. 1.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-431 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

man sich insoweit nur auf die Harmonisierung einiger Grundzüge einigen. So verbleibt die Bestimmung des Strafrahmens nach wie vor im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten. Nur für bestimmte qualifizierte Tatbestände legt Art. 3 Abs. 2 eine Mindestfreiheitsstrafe von acht Jahren fest.

Insgesamt übernimmt der Rahmenbeschluss damit wesentliche Bestimmungen des UN-Menschenhandelprotokolls,[47] insbesondere – mit leichten Modifikationen – die schon zitierte Begriffsbestimmung aus Art. 3 lit. a). Nicht übernommen werden dagegen nahezu alle fakultativen Bestimmungen des Protokolls zu Prävention und Opferschutz. Hier formuliert der Rahmenbeschluss nur Mindestanforderungen. Artikel 7 des Rahmenbeschlusses sieht insoweit eine besondere Rechtsstellung von betroffenen Kindern vor (Abs. 2 und 3)[48] und bestimmt ferner, dass die Strafverfolgung tatbestandsmäßiger Handlungen nicht von einer Anzeige durch das Opfer abhängig sein soll (Abs. 1). Keine Berücksichtigung findet die Rechtsstellung der von sofortiger Abschiebung bedrohten Opfer. Der Rahmenbeschluss verlangt weder Stabilisierungszeiten noch zeitlich begrenzte Aufenthaltstitel oder Entschädigungsansprüche[49] und lässt damit sowohl in menschenrechtlicher Hinsicht als auch im Hinblick auf die Beweislage im Strafverfahren gegen die Täter eine Reihe von Problemen ungelöst.

Jedenfalls teilweise gefüllt wird die so entstehende Lücke durch die auf Grundlage von Art. 63 Nr. 3 EGV ergangene Richtlinie 2004/81/EG des Rats 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.[50] Ausweislich der Begründung des entsprechenden Kommissionsentwurfs[51] soll mit Hilfe der Richtlinie „das Instrumentarium zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung dadurch verstärkt werden, dass ein Aufenthaltstitel für die Opfer von Schleuserbanden und Menschenhandel eingeführt und die Betroffenen so ermutigt werden, mit den zuständigen Behörden zu kooperieren, damit die mutmaßlichen Täter überführt werden können".[52]

---

47 Hierzu oben unter III.

48 Sie sollen als besonders gefährdete Opfer i.S.v. Art. 2 Abs. 2, Art. 8 Abs. 4 und Art. 14 Abs. 1 des Rb 2001/220/JI des Rates v. 15.3.2001 über die Stellung von Opfern im Strafverfahren betrachtet werden. Überdies soll auf die betroffenen Familien Art. 4 Rb 2001/220/JI Anwendung finden.

49 Eine Regelung für Entschädigungsansprüche von Opfern im Strafverfahren enthält Art. 9 Rb 2001/220/JI des Rates v. 15.3.2001 über die Stellung von Opfern im Strafverfahren, ABl. Nr. L 82 v. 22.3.2001, S. 1.

50 ABl. Nr. L 261 v. 6.8.2004, S. 19. Die Umsetzungsfrist lief bis August 2006.

51 Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Erteilung kurzfristiger Aufenthaltstitel für Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, die mit den zuständigen Behörden kooperieren v. 11.2.2002, KOM (2002) 71 endg.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-431 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Gegenstand der Richtlinie sind dementsprechend ein an die Dauer des maßgeblichen Strafverfahrens gekoppelter befristeter Aufenthaltstitel (Art. 8) sowie bestimmte begleitende Unterstützungsmaßnahmen im Vorfeld und während des rechtmäßigen Aufenthalts (Art. 7, 9). Die Erteilung des Aufenthaltstitels wird dabei von einer Reihe von Voraussetzungen abhängig gemacht (Art. 8 Abs. 1) und steht zusätzlich unter dem Vorbehalt der öffentlichen Ordnung und dem Schutz der inneren Sicherheit der Mitgliedstaaten (Art. 8 Abs. 2). Nach Art. 8 Abs. 1 Richtlinie 2004/81/EG haben die mitgliedstaatlichen Behörden zunächst festzustellen, welche Möglichkeiten sich durch die Erteilung eines Aufenthaltstitels und die dadurch bewirkte Verlängerung des Aufenthalts des jeweiligen Opfers für die Ermittlungen oder das Gerichtsverfahren ergeben (lit. a)). Darüber hinaus müssen die betroffenen Personen ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit „eindeutig bekundet" (lit. b)) und alle Verbindungen zu den Beschuldigten abgebrochen haben (lit. c)). Der hiernach erteilte Aufenthaltstitel hat eine Gültigkeit von mindestens sechs Monaten und ist verlängerbar (Art. 8 Abs. 3). Eine Verlängerung scheidet indes aus, sobald eine der Voraussetzungen des Art. 8 Abs. 1 nicht mehr vorliegt oder das maßgebliche Strafverfahren abgeschlossen wurde (Art. 13 Abs. 1). Aus denselben Gründen kann der Aufenthaltstitel jederzeit entzogen werden (Art. 14). Vor Erteilung des Aufenthaltstitels sieht Art. 6 Richtlinie 2004/81/EG eine Bedenkzeit der betroffenen Personen vor, deren Umfang von den Mitgliedstaaten festgelegt wird. Während dieser Zeit und ab Erteilung des Aufenthaltstitels setzt die Richtlinie überdies eine Reihe von Unterstützungsmaßnahmen voraus, namentlich die Sicherstellung des Lebensunterhalts, die medizinische Notversorgung einschließlich psychologischer Hilfe sowie erforderlichenfalls Übersetzungs- und Dolmetscherdienste (Art. 7, 9). Gemäß Art. 9 Abs. 1 Richtlinie 2004/81/EG haben die Mitgliedstaaten zudem „die erforderliche medizinische und sonstige Hilfe für betroffene Drittstaatsangehörige zur Verfügung zu stellen, die selbst nicht über ausreichende Mittel verfügen und besondere Bedürfnisse haben, wie Schwangere, Behinderte, Opfer von sexueller Gewalt oder sonstigen Formen von Gewalt und Minderjährige".[53] Artikel 11 Richtlinie 2004/81/EG gibt den Mitgliedstaaten auf, die Regeln festzulegen, nach denen Inhabern des Aufenthaltstitels der Zugang zum Arbeitsmarkt sowie zu Einrichtungen der beruflichen und allgemeinen Bildung gewährt wird. Artikel 12 Richtlinie 2004/81/EG schließlich sieht für die betroffenen Drittstaatsangehörigen den „Zugang zu bestehenden Programmen oder Maßnahmen für die Rückführung in ein normales soziales Leben, einschließlich, soweit erforderlich, Lehrgängen zur Verbesserung der beruflichen Fähigkeiten, oder für die Vorbereitung der unterstützten Rückkehr in ihr Herkunftsland" vor, wobei die Teilnahme auch zur Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels

52 Ibid., Ziffer 2.

53 Die Regelung für Minderjährige gilt nur, falls die Mitgliedstaaten von der durch Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 RL 2004/81/EG eingeräumten Möglichkeit Gebrauch machen, die RL auch auf Minderjährige anzuwenden, Art. 9 Abs. 2 a.E.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-431 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gemacht werden kann. Explizit ausgeschlossen ist ein über die Dauer des Strafverfahrens hinausgehendes Aufenthaltsrecht (Art. 13 Abs. 1).

Auch in der Zusammenschau und im Kontext der oben beispielhaft aufgeführten weiteren Programme und Initiativen erscheinen die Regelungen des Rahmenbeschlusses und der Richtlinie 2004/81/EG an einigen Stellen als bruchstückhaft. Dies gilt zum einen gemessen an dem selbst formulierten Ziel eines „auf Menschenrechte und auf die Bedürfnisse der Opfer“[54] ausgerichteten Ansatzes, zum anderen im Vergleich mit dem Regelungsgehalt der Konvention gegen Menschenhandel des Europarats.[55] Die EU selbst verschärfte dieses Problem durch die von den EU-Staaten im Verhandlungsprozess der Konvention durchgesetzte *disconnection clause* des Art. 40 Abs. 3 der Konvention. Diese statuiert den Anwendungsvorrang des EU-Rechts gegenüber der Konvention und führt dazu, dass die EU auch gegenüber der Konvention niedrigere Standards beibehalten kann.

V. Ursachen und Symptome: Probleme des Grundrechtsschutzes unter der dritten Säule

Die Bestandsaufnahme der unionsrechtlichen Maßnahmen gegen den Menschenhandel im Kontext der einschlägigen völkerrechtlichen Regelwerke gibt Anlass zu Kritik, die sich hier auf zwei Punkte konzentrieren soll. Insoweit lässt sich erstens feststellen, dass der selbst formulierte Anspruch eines menschenrechtsbasierten und am Postulat des Opferschutzes orientierten Ansatzes zur Bekämpfung von Menschenhandel verfehlt wird und sich das EU-Konzept – entsprechend seiner Eingliederung in den intergouvernementalen Bereich der dritten Säule – letztlich ausschließlich am Ziel effektiverer Strafverfolgung und Verhinderung illegaler Zuwanderung in die EU orientiert. Darüber hinaus ist zweitens im Hinblick auf die hier formulierte Frage nach dem Grundrechtsschutz unter der dritten Säule zu bemerken, dass die auf EU-Ebene ergriffenen Maßnahmen die Migration und Menschenhandel zugrunde liegenden Probleme nicht wirklich aufgreifen und damit – weit entfernt von jedem Lösungsansatz – perpetuieren.[56]

Ausgangspunkt des ersten Kritikpunkts muss dabei die Frage sein, inwieweit ein Handeln unter der dritten Säule den angestrebten menschenrechts- und opferorientierten Ansatz überhaupt zulässt und etwas anderes leisten kann als eben die

54 Rat, EU-Plan über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels (2005/C 311/01), ABl. Nr. C 311 v. 9.12.2005, S. 1, Ziffer 3.

55 Siehe Fn. 24.

56 In diesem Sinne auch *Askola*, (Fn. 17), S. 211.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-431 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Koordinierung der mitgliedstaatlichen Strafverfolgung. Die Eignung der oben skizzierten Maßnahmen zur effektiveren Strafverfolgung kann dabei allerdings nicht ohne weiteres unterstellt werden. Sicherlich zutreffend ist zunächst die zugrunde liegende Prämisse, dass unterschiedliche Regelungen in den Mitgliedstaaten die Strafverfolgung auf dem Gebiet des Menschenhandels erschweren. Über die zur Lösung des Problems ergriffenen Harmonisierungsmaßnahmen ist damit freilich noch kein Urteil gefällt. Den oben vorgestellten EU-Rechtsakten lässt sich insoweit nur eine bescheidene Harmonisierungswirkung attestieren.

Die Vereinheitlichungswirkung des Rahmenbeschlusses ist bereits dadurch beschränkt, dass dieser im Wesentlichen die Bestimmungen des UN-Menschenhandelprotokolls nachvollzieht und insbesondere dessen recht vage Definition des Menschenhandels übernimmt. Dies wirkt sich dann auch auf die Vereinheitlichung des materiellen Strafrechts aus, die die genaue Ausgestaltung der Straftatbestände dementsprechend den Mitgliedstaaten überlässt. Gleiches gilt für die Harmonisierung der Strafrahmen. Einheitlich vorgegeben wird allein die Mindestfreiheitsstrafe von acht Jahren für bestimmte qualifizierte Tatbestände. Der daraus folgende Befund einer sehr begrenzten Vereinheitlichungswirkung der EU-Rechtsakte bestätigt sich mit Blick auf die weiterhin bestehenden grundlegenden Unterschiede im Recht der Mitgliedstaaten.[57] Die vorgestellten Programme auf EU-Ebene vermögen an diesem Umstand nicht viel zu ändern, da sie sich auf begleitende Maßnahmen wie die Ermittlung und den Austausch bewährter Praktiken, Forschungsaktivitäten, Schulungen sowie die Bildung von Netzwerken konzentrieren. Die Hauptverantwortung für ein effektives Vorgehen gegen Menschenhandel liegt nach wie vor bei den Mitgliedstaaten. Dies mag man bedauern oder – etwa wegen grundlegender Zweifel an der Sinnhaftigkeit der Vereinheitlichung von Strafverfolgung auf Unionsebene[58] – im Ergebnis sogar gutheißen. Im Hinblick auf die eingangs aufgeworfene Frage nach den Grenzen eines Vorgehens unter der dritten Säule lässt sich jedenfalls feststellen, dass die Etablierung klarer menschenrechtlicher Standards momentan nach wie vor den Mitgliedstaaten überlassen bleibt.

Gleiches gilt für die im Bereich der supranationalen ersten Säule erlassene Richtlinie 2004/81/EG 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.

---

57 Dies gilt nicht nur für die einschlägigen Bestimmungen des Strafrechts, sondern auch für die Regelungen über Arbeitserlaubnisse, die Haltung gegenüber Prostitution und das Einwanderungsrecht. Siehe hierzu den vergleichenden Bericht von Europol, Trafficking in Human Beings and Illegal Immigrant Smuggling, 2005.

58 Vgl. etwa zum Europäischen Haftbefehl *Schünemann*, Europäischer Haftbefehl und EU-Verfassungsentwurf auf schiefer Ebene, ZRP 2003, S. 185; *ders.*, Europäischer Haftbefehl und gegenseitige Anerkennung in Strafsachen, ZRP 2003, S. 472; allgemein zur Harmonisierung des Strafrechts vgl. Klip/van der Wilt (Hrsg.), Harmonisation and Harmonising Measures in Criminal Law, 2002.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-431 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Auch hier liegt die konkrete Ausgestaltung des Umgangs mit den Opfern von Menschenhandel, insbesondere das Ob und Wie eines eventuellen Aufenthaltstitels in den Händen der Mitgliedstaaten. Sie entscheiden über die Länge der den Opfern eingeräumten Bedenkzeit, über die Gewährung medizinischer und psychologischer Versorgung, über den Zugang zu Bildungseinrichtungen und Arbeitsmarkt sowie vor allem darüber, ob die Voraussetzungen für die Erteilung eines befristeten Aufenthaltstitels vorliegen. Semantik und Regelungsgehalt der Richtlinie 2004/81/EG lassen keinen Zweifel daran, dass das Ziel nicht der Schutz der Opfer, sondern die Strafverfolgung der Täter ist. Insoweit finden weder typische Notlagen der Opfer, wie etwa Verletzungen der physischen oder psychischen Integrität aufgrund sexueller Gewalt, in der Richtlinie Erwähnung, noch werden sie im Rahmen der Regelungen zum Aufenthaltsrecht berücksichtigt. Artikel 13 Abs. 1 Richtlinie 2004/81/EG, der ein über die Dauer des Strafverfahrens hinausgehendes Aufenthaltsrecht unabhängig von der Situation der betroffenen Personen ausschließt, lässt insoweit an Deutlichkeit nichts vermissen und gibt Anlass zu der Frage, ob mit der durch die Richtlinie etablierten, ganz auf die Verhinderung illegaler Migration ausgerichteten Diktion nicht eher ein *race to the bottom* als eine Koordinierung stattfindet. Gewichtige Zweifel an der Eignung der in der Richtlinie 2004/81/EG vorgesehenen Maßnahmen zur effektiveren Strafverfolgung vermögen an dem sich hieraus ergebenden Befund der Verdrängung menschenrechtlicher Belange durch eine außerhalb der Jurisdiktion der europäischen Gerichte stattfindende repressive Einwanderungspolitik nichts zu ändern. Tatsächlich ist mehr als fraglich, ob die Kooperationsbereitschaft der Opfer durch die Gewährung kurzfristiger Aufenthaltstitel an ausgewählte Personen hergestellt werden kann, die wissen, dass ihnen unmittelbar nach Beendigung des Verfahrens zusätzlich zur Abschiebung im Zweifel noch Vergeltung aus dem Umfeld der Täter droht.

Noch grundlegender ist der zweite Kritikpunkt: Die bisherige Untersuchung hat gezeigt, dass die auf EU-Ebene ergriffenen Maßnahmen entgegen dem ihnen vorangestellten Anspruch nicht auf die Migration und Menschenhandel zugrunde liegenden spezifischen Probleme reagieren und diese damit perpetuieren. Die oben zitierte Stellungnahme der Kommission, welche die Notwendigkeit eines integrierten Vorgehens hervorhebt und in diesem Zusammenhang namentlich die Bereiche Entwicklungszusammenarbeit und Beschäftigung nennt,[59] vermag an diesem Befund nichts zu ändern. So konzentrieren sich die vorhandenen Maßnahmen ausschließlich auf die Verhinderung von Migration und nehmen dabei die vorhandene Nachfrage nach billigen Arbeitskräften[60] in der EU nicht in Bezug. Die Union setzt damit auf die Verfolgung von Menschenhändlern und Migranten und verliert dabei ihr ursprüngliches Kernanliegen, den Gemeinsamen Markt und die Bedürfnisse der dort ansässigen Konsumenten aus dem Blick.

59 Siehe Fn. 19.

60 Vgl. hierzu nur *Anderson/O'Connell Davidson*, Is Trafficking in Human Beings Demand Driven?, A Multi-Country Pilot Study, IOM Migration Research Series Nr. 15 (2003).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-431 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Strategie der EU birgt ein weiteres Problem: Weil die Opfer von Menschenhandel in großem Umfang aus Nicht-EU-Staaten kommen, stellt sich insoweit die Frage nach Art und Reichweite des Grundrechtsschutzes unter der dritten Säule. Grundsätzlich ist zunächst anerkannt, dass Berechtigte der Unionsgrundrechte nicht nur die Unionsbürger, sondern alle Menschen sind.[61] Dies folgt aus Art. 1 EMRK, den allgemeinen menschenrechtlichen Wurzeln der Unionsgrundrechte sowie der Notwendigkeit, bei der Übertragung von Hoheitsgewalt auf die EU keine grundrechtsfreien Räume entstehen zu lassen. Die durch den Vertrag von Lissabon in das Primärrecht aufrückende Grundrechtecharta[62] lässt hieran mit ihrer Formulierung der Freiheits- und Gleichheitsrechte keinen Zweifel.[63] Wie sich aus Art. 6 Abs. 2 EUV („Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.") ergibt, gilt der so eröffnete Grundrechtsschutz auch für den intergouvernementalen Bereich der dritten Säule. Der EuGH hat dies mehrfach bestätigt und in seinem Urteil in der Rechtssache *Advocaten voor de Wereld*[64] wie folgt formuliert:

> „Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die Union nach Art. 6 EU auf dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit beruht und die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts achtet. Folglich unterliegen die Organe der Kontrolle, ob ihre Handlungen mit den Verträgen und den allgemeinen Rechtsgrundsätzen vereinbar sind; [...]."[65]

Die Grundrechtsgeltung im Bereich der dritten Säule ist somit durch Art. 6 Abs. 2 EUV verbürgt. Probleme für den einzelnen Grundrechtsträger ergeben sich jedoch im Hinblick auf Inkongruenzen der Rechtsgeltung (Art. 32 EUV) sowie aufgrund gravierender Lücken im Rechtsschutzsystem. Letztere folgen aus den Einschränkungen der Art. 46 EUV und 68 EGV sowie insbesondere aus der schwachen, fakultativen Ausbildung der Vorabentscheidungskompetenz des EuGH im Bereich

---

61 *Ehlers*, Die Grundrechte der Europäischen Union – Allgemeine Lehren, in: ders. (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2. Aufl. 2005, § 14, Rdnr. 29.

62 ABl. Nr. C 364 v. 18.12.2000, S. 1.

63 Vgl. etwa Art. 2, 3, 6-8, 10-12, 14, 15 und 17 der Charta: „jeder Mensch" bzw. „jede Person"; Art. 4 und 5: „niemand darf".

64 EuGH, Rs. C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*, Slg. 2007, I-3633.

65 Ibid., Rdnr. 46 f.; vgl. auch EuGH, Rs. C-354/04 P, *Gestoras pro amnistía/Rat*, Slg. 2007, I-1579, Rdnr. 51 und EuGH, Rs. C-355/04, *Segi/Rat*, Slg. 2007, I-1657, Rdnr. 51.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-431 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

der PJZS nach Art. 35 Abs. 2 EUV.[66] In diesem Kontext ergeben sich aus der Rechtsverschränkung zwischen PJZS-Rechtsakt und mitgliedstaatlichen Umsetzungsakten leicht Situationen des *de-facto* Rechtsverlusts. Der von der EU unter der dritten Säule auf dem Gebiet des Menschenhandels verfolgte repressiv-reaktive Ansatz findet damit in der sich hieraus für den Einzelnen ergebenden Rechtsschutzlücke statt und unterminiert so den in Art. 6 Abs. 2 EUV formulierten Anspruch.

Für den Bereich der PJZS sind diese Restriktionen in gewisser Weise konsistent mit dem Charakter als immer noch intergouvernementalem Recht, das keine supranationalen und damit auch keine konstitutionellen Anforderungen stellt.[67] Gleichwohl erscheint das so gezeichnete Bild im Lichte der neueren EuGH-Rechtsprechung noch unvollständig: Die strikte Trennung zwischen supranationaler erster und intergouvernementaler dritter Säule ist mit der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache *Pupino*[68] aus dem Jahr 2005 ins Wanken geraten. Mit ihr führte der Gerichtshof analog zur gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung unter der ersten Säule für den Bereich der PJZS die rahmenbeschlusskonforme Auslegung des nationalen Rechts ein und revolutionierte so das intergouvermentale Recht der PJZS.[69] Der EuGH gelangt hier zu einer Kopplung beider Rechtssäulen, die die PJZS in den Bereich eines der wesentlichen Axiome des Gemeinschaftsrechts bringt: den des Vorrangs. Auf dieser Grundlage erhält das Recht der dritten Säule neue Konturen; der Rahmenbeschluss nach Art. 34 Abs. 2 EUV wird – in den Grenzen der konformen Auslegung – mit den Rechtswirkungen des sekundären Gemeinschaftsrechts ausgestattet. Die sich hieraus ergebenden Konsequenzen sind vielgestaltig. Sie betreffen zum einen die Kontrolle nationaler Rechtsakte durch den EuGH. Auf dem hier in Rede stehenden Gebiet des Menschenhandels sind dem Vorranganspruch des Unionsrechts angesichts der oben skizzierten Unbestimmtheit des Rahmenbeschlusses allerdings klare Grenzen gesetzt.

Wichtiger ist demgegenüber eine weitere Überlegung: Die Entwicklung des europäischen Grundrechtsschutzes hat gezeigt, dass sich Vorrang und unmittelbare Anwendbarkeit nicht aus sich selbst heraus rechtfertigen ließen, sondern gegenüber den nationalen Verfassungsgerichten nur auf der Basis eines gemeinschafts-

66 Ausführlich hierzu *Rafaraci/Belfiore*, (Fn. 11), S. 5 ff.; *Eeckhout*, The European Court after Nice, in: Andenas/Usher (Hrsg.), Legal Issues of the Nice Treaty, 2003, S. 327 ff. Zum Rechtsschutz auf dem Gebiet des Titels IV EG-Vertrag (Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr) siehe Art. 68 EGV.

67 Vgl. nur das Maastricht-Urteil des BVerfG, BVerfGE 89, 155 (176 ff.).

68 EuGH, Rs. C-105/03, *Pupino*, Slg. 2005, I-5285.

69 Ausführlich hierzu *von Unger*, Die Rechtssache Pupino: Der EuGH vergemeinschaftet das intergouvermentale Recht, NVwZ 2006, S. 46 ff. Der EuGH hat den Grundsatz der rahmenbeschlusskonformen Auslegung inzwischen mit seinem Urteil in EuGH, Rs. C-467/05, *Dell'Orto*, Slg. 1997, I-5557, bestätigt.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-431 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

rechtlichen Grundrechtsschutzes einschließlich entsprechender Rechtsschutzgarantien zu halten waren.[70] Der bloße Verweis des EuGH auf die Geltung der Unionsgrundrechte auch im intergouvernementalen Bereich der zweiten und dritten Säule[71] genügt diesen Anforderungen angesichts der skizzierten Rechtsschutzlücken für den Einzelnen kaum. Darüber hinaus stellt sich im Hinblick auf die Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels die Frage, inwieweit der unionsrechtliche *acquis* auf diesem Gebiet einer gerichtlichen Prüfung am Maßstab der Unionsgrundrechte überhaupt standhalten würde.

VI. Schluss

Kehrt man nun zum Ausgangspunkt der hier angestellten Überlegungen zurück, so lässt sich zunächst die eingangs formulierte These bestätigen. Der von den EU-Organen vielfach in Bezug genommene integrierte, menschenrechtsbasierte Ansatz im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels existiert nicht. Die einschlägigen Maßnahmen verfolgen stattdessen einen auf Migrationsverhinderung und Strafverfolgung ausgerichteten Ansatz. Als größtes Problem erweist sich in diesem Zusammenhang der vom EuGH im Wege der rahmenbeschlusskonformen Auslegung verfolgte Vorranganspruch des Unionsrechts. Dieser ist – das hat der Integrationsprozess im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft gezeigt – insbesondere gegenüber den mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichten nur im Verbund mit einem ausdifferenzierten Grundrechtsschutz und entsprechenden Rechtsschutzgarantien haltbar. Berücksichtigt man ferner die aus den unterschiedlichen Schutzniveaus auf Europarats- und EU-Ebene resultierenden Belastungen für das Verhältnis von EuGH und EGMR, so lässt sich insgesamt feststellen, dass die hier erörterten EU-Maßnahmen auf dem Gebiet des Menschenhandels den EuGH in eine prekäre Situation rücken. Wie der EuGH mit diesen Querständen umgehen wird, bleibt abzuwarten. Ein zum Selbstzweck werdender Vorrang im Recht der dritten Säule wird sich indes auf Dauer kaum rechtfertigen lassen.

70 Siehe hierzu nur BVerfGE 37, 271 (277 ff.), *Solange I*; Corte Costituzionale, EuR 1974, S. 262.

71 Siehe Fn. 65.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-431 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-431 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -