



Inhalt

1. Einleitung	2
2. Definition von Menschen- bzw. Frauenhandel	2
<i>Die Definition des UN-Protokolls gegen Menschenhandel</i>	3
<i>Abgrenzung Menschenhandel - Schlepperei</i>	4
<i>Praktische Bedeutung der Harmonisierung der Definitionen von Menschenhandel</i>	4
3. Ursachen des Menschen- bzw. Frauenhandels	5
<i>Armut und Diskriminierung in den Herkunftsländern</i>	5
<i>Traditionelle Geschlechterrollen und kulturelle Praktiken</i>	6
<i>Politische Instabilität und bewaffnete Konflikte</i>	6
<i>Die Rolle restriktiver Einwanderungspolitiken – Ursache oder Lösung des Problems?</i>	6
4. Anwerbung der Opfer und Situation in den Zielländern	7
5. Internationale Maßnahmen gegen den Frauen- bzw. Menschenhandel	9
<i>5.1 Die ersten internationalen Übereinkommen</i>	9
<i>5.2 Entwicklungen auf Ebene der Vereinten Nationen seit 1949</i>	10
<i>Das UN Protokoll zur Verhütung, Unterdrückung und Bestrafung des Menschenhandels</i>	12
<i>5.3 Bemühungen zur Rechtsvereinheitlichung in der Europäischen Union</i>	14
<i>Frühere Entwicklungen</i>	14
<i>Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels</i>	15
<i>Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend ein vorläufiges Aufenthaltsrecht für Opfer</i>	15
<i>5.4 Standard-Setting im Rahmen des Europarats</i>	17
<i>Pläne für eine Europäische Konvention gegen den Menschenhandel</i>	18
6. Schlussbemerkungen	19
7. Fragen zum Text	20
8. Links zum Text	21
9. Literatur	21
10. Über die Autorin	23
11. Andere Veröffentlichungen der Autorin	23
<i>Bücher, Studien</i>	23
<i>Aufsätze</i>	13
<i>Artikel</i>	23
11. Endnoten (Endnotes)	24

Angelika Kartusch

Internationale und europäische Maßnahmen gegen den Frauen- und Menschenhandel – Rückblick und Ausblick

1. Einleitung

Rachel kommt aus Benin City, Nigeria. Eines Tages wird sie von einem Mann angesprochen, der ihr einen Job als Kosmetikverkäuferin im Ausland verspricht. Rachel nimmt das Angebot an. Sie wird über Ghana nach Italien gebracht und dort schließlich in einem Bordell zur Prostitution gezwungen. Rachel muss Agnes, der Bordellbesitzerin, „Schulden“ in der Höhe von umgerechnet 4.000 \$ für die Reisekosten zurückzahlen, außerdem 22 \$ monatlich für die Unterkunft und 90 \$ als „Miete“ für die Straßenecke, an der sie auf Kunden warten wird. Sie wird gezwungen, mit mindestens zehn Kunden pro Tag Geschlechtsverkehr zu haben. Wenn sie weniger als 130 \$ am Tag verdient, wird sie geschlagen. Obwohl sie täglich stundenlang auf der Straße arbeiten muss, verdient sie nie mehr als 66 \$ pro Tag. Rachel wird wiederholt mit Schlägen gefügig gemacht, bis sie es schließlich schafft, mit Hilfe einer italienischen NGO zu entkommen. (GAATW, 29)

Rachels Geschichte ist kein Einzelfall. Jährlich werden tausende Menschen, darunter vor allem Frauen und Mädchen, auf der Suche nach besseren (Über-)Lebensbedingungen und Verdienstmöglichkeiten Opfer des Menschenhandels.

Menschenhandel ist vor allem seit dem Fall des Eisernen Vorhangs Ende der 1980er Jahre zu einem präsenten Medienthema und einem fixen Bestandteil der politischen Agenden von Staaten und internationalen Organisationen geworden. Dabei ist Menschenhandel keine neue Problematik:

„Bereits im 16. Jahrhundert wurden afrikanische Sklavinnen in die spanischen Kolonien wie zB Hispaniola (heute Dominikanische Republik) verschleppt, um dort nicht nur als Arbeitskräfte die fast vollständig ausgerottete Urbevölkerung der Insel zu ersetzen, sondern um den spanischen Kolonialisatoren auch mit ihrer Sexualität und Fruchtbarkeit zur Verfügung zu stehen.“ (Bundesministerin für Frauenangelegenheiten 1996, 11)

Die Opfer des Menschenhandels in Europa sind vor allem Frauen und Mädchen aus den ehemals kommu-

nistischen Staaten Osteuropas, die nach Westeuropa oder in andere osteuropäische Länder, in den Nahen Osten oder nach Amerika in ausbeuterische Arbeitsverhältnisse gehandelt werden. Jedoch ist das Problem Menschenhandel keinesfalls auf Europa beschränkt. Wie etwa Rachels Beispiel zeigt, werden auch Menschen aus anderen Regionen - Afrika, aber auch Asien oder Lateinamerika - Opfer dieser modernen Form der Sklaverei. Auch zeigt sich, dass wenngleich Frauen und Mädchen weltweit die Mehrheit der Opfer darstellen, es auch Fälle des Handels mit Männern und Knaben gibt.

Versuche, das Ausmaß des Problems zahlenmäßig zu erfassen, erweisen sich als schwierig. Statistiken bieten oft ein verzerrtes Bild, da viele Staaten entweder über kein eigenes strafrechtliches Delikt „Menschenhandel“ verfügen oder unterschiedliche, nicht vergleichbare Definitionen verwenden. Die Dunkelziffern sind infolge der zunehmenden Involvierung komplex organisierter krimineller Gruppen und der Angst der Opfer vor einer Anzeige hoch. So können veröffentlichte Zahlen nur auf groben Schätzungen beruhen und weisen oft hohe Schwankungsbreiten auf. Beispielsweise geht das US Department of State von 700.000 bis möglicherweise mehr als zwei Millionen Opfer pro Jahr aus (UNIFEM 2002).

2. Definition von Menschen- bzw. Frauenhandel

Lange Zeit existierte keine völkerrechtlich verbindliche Definition des Begriffs Menschen- bzw. Frauenhandel. Zwar haben sich Staaten schon in der ersten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts in völkerrechtlichen Verträgen dazu verpflichtet, gewisse Handlungen in Zusammenhang mit dem Menschenhandel unter Strafe zu stellen (siehe Kapitel 5.1). Allerdings enthielten diese Dokumente keine Definition von Menschenhandel und waren relativ eng konzipiert: die Konventionen des frühen 20. Jahrhunderts beschränken sich auf den Frauen- und Kinderhandel in die Prostitution und auch die UN-Konvention aus 1949, wenngleich geschlechtsneutral formuliert, umfasst ausschließlich den Handel in die Prostitution, nicht aber andere Formen des Menschenhandels.



Die Definition des UN-Protokolls gegen Menschenhandel

Dieses Manko wurde erst im Jahr 2000 behoben, als sich die internationale Staatengemeinschaft auf eine Definition in Art. 3 des *UN Protokolls zur Verhütung, Unterdrückung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung des Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität* (im Folgenden: Menschenhandels-Protokoll, OK-Konvention) einigen konnte.¹

Im Gegensatz zu den ersten Entwürfen, gemäß denen das Protokoll bloß auf den Frauen- und Kinderhandel anwendbar sein sollte, ist der endgültige Text geschlechtsneutral formuliert (Gallagher 2001, S 983). Somit werden Frauen, Mädchen, Männer und Knaben als Opfer des Menschenhandels anerkannt. Allerdings ist der frühere Ansatz durch die Beifügung „insbesondere des Frauen- und Kinderhandels“ im Titel des Protokolls noch erkennbar.

Die Definition von Menschenhandel lautet folgendermaßen:

- „(...) 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 sklaverei-ähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen.“²

Menschenhandel setzt somit keinen „Handel“ im Sinne von Übergabe und Übernahme einer Person gegen eine Geldleistung voraus - wenngleich solche Fälle auch vorkommen.³ Vielmehr ist darunter eine Reihe von Handlungen zu verstehen, die vom Anwerben des Opfers über die Organisation der Reise ins Zielland bis hin zur eigentlichen Ausbeutung reichen. Das primäre

Definitionsmerkmal ist nicht die Art der Tätigkeit der gehandelten Person. Vielmehr ist, neben den aufgezählten Handlungen, die Anwendung von bestimmten Mitteln relevant, wie etwa die Anwendung oder Androhung von Gewalt, Täuschung, Autoritätsmissbrauch oder Ausnutzung eines Abhängigkeitsverhältnisses, mit dem Zweck, die betreffende Person auszubeuten. Als Beispiele von Ausbeutung zählt das Protokoll beispielhaft sexuelle Ausbeutung, aber auch Zwangsarbeit, sklaverei-ähnliche Bedingungen und Sklaverei auf.⁴ Somit ist diese Definition weit genug, um auch den Handel mit Hausangestellten, FabrikarbeiterInnen, oder Kindern, die zur Straßenbettelei gezwungen oder als Kameljockeys ausgebeutet werden, zu umfassen. Ebenso fallen Mädchen und Frauen, die zwangsverheiratet oder unter Vortäuschung falscher Tatsachen als „mail order brides“ angeworben wurden, um dann von Männern als Haushälterinnen und sexuell missbraucht zu werden, unter die Definition des Protokolls. (Zu den verschiedenen Ausprägungen des Menschenhandels vgl. etwa Wijers/Lap-Chew 1997, ILO IPEC 2001).

Elixena, ein sechsjähriges Mädchen aus Albanien, wurde von ihrer Mutter an ein albanisches Ehepaar verkauft. Das Paar versprach der Mutter des Mädchens, Elixena in Griechenland an Adoptiveltern zu vermitteln, die ihr ein besseres Leben ermöglichen würden. Tatsächlich aber wurde Elixena gezwungen, täglich vierzehn Stunden auf den Straßen von Thessaloniki zu betteln und Blumen zu verkaufen. Die Einnahmen von etwa 50 € am Tag wurden ihr abgenommen. Wenn sie weniger verdiente, wurde sie geschlagen oder mit brennenden Zigaretten gequält. Nachdem die griechischen Behörden sie wegen Bettellei festgenommen hatten, musste sie zwei Tage im Gefängnis verbringen. Das Mädchen wurde schließlich nach Albanien abgeschoben, wo sie mit Hilfe einer NGO zurück zu ihrer Mutter gebracht wurde (Howden 2003).

Die Definition besteht aus drei Elementen - Handlung, Mittel und Zweck. Damit ein bestimmtes Verhalten Menschenhandel im Sinne des Protokolls darstellt, müssen alle drei Elemente gegeben sein, d.h. eine entsprechende Handlung, die sich eines inkriminierten (in der Definition aufgezählten) Mittels bedient, sowie ein entsprechender Zweck. So liegt Menschenhandel vor, wenn eine Frau gewaltsam (Mittel) an einen Bordellbesitzer verkauft (Handlung) und zur Prostitution gezwungen (Zweck) wird, oder unter Vortäuschung falscher Tatsachen (Mittel) angeworben (Handlung), aber schließlich unter ausbeuterischen Bedingungen



als Hausangestellte oder Fabrikarbeiterin ausgebeutet wird (Zweck). Hingegen reicht die bloße Anwerbung einer Person in die Prostitution ohne Anwendung eines im Protokoll angeführten Mittels, wie etwa Gewalt, Täuschung oder Machtmissbrauch, nicht aus. Darin unterscheidet sich das Protokoll wesentlich von der Konvention zur Beseitigung des Menschenhandels aus 1949 (siehe Kapitel 5.2). Allerdings gilt dies nicht, wenn das Opfer jünger als 18 Jahre ist: dann sind die beiden Elemente Handlung und Zweck ausreichend. So stellt der Transport eines Kindes mit dem Zweck, es zur Arbeit in einem Privathaushalt oder zur Straßenbettelei zu zwingen, auch dann Menschenhandel dar, wenn dies ohne Anwendung von Zwang oder Täuschung erfolgt ist.

Die Definition des Protokolls enthält in Art. 3 Abs. b den Zusatz, dass die ursprüngliche Einwilligung des Opfers in die Form der Ausbeutung unerheblich ist, wenn eines der in Art. 3 genannten Mittel (etwa Zwang, Drohung oder Gewalt) vorliegt. Die inhaltliche Notwendigkeit dieser Formulierung darf bezweifelt werden, da bei Anwendung von Zwangsmitteln per definitionem ohnehin keine Freiwilligkeit vorliegen kann. So hat eine Frau, der eine lukrative Tätigkeit als Prostituierte oder Hausgehilfin vorgetäuscht wurde, womöglich der Art der Tätigkeit, aber nicht den tatsächlich vorgefundenen Bedingungen der Zwangsarbeit oder Sklaverei zugestimmt. Tatsächlich ist diese Bestimmung Resultat eines politischen Kompromisses (Gallagher 2001): Bei den Verhandlungen des Protokolls war die Frage umstritten, ob auch die Anwerbung von Erwachsenen zur freiwilligen Prostitution als Menschenhandel gelten solle.⁵ Diese Diskussion, der die Frage zugrunde liegt, ob es überhaupt möglich ist, freiwillig der Prostitution nachzugehen, mündete schließlich in eine Debatte darüber, ob das Delikt Menschenhandel „ungeachtet der Zustimmung des Opfers“ erfolgen könne.⁶ Die endgültige Definition beantwortet diese Fragen eigentlich nicht, sondern enthält als Kompromiss die in Art. 3 Abs. b genannte Formulierung.

Abgrenzung Menschenhandel - Schlepperei

Eine wichtige terminologische Unterscheidung besteht zwischen Menschenhandel und Schlepperei. Diese Trennung wurde auch auf UN-Ebene verfolgt, indem parallel zum Menschenhandelsprotokoll, ebenso in Ergänzung der OK-Konvention, ein Protokoll zur Bekämpfung der Schlepperei, nämlich das *Protokoll gegen*

die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg beschlossen wurde. Dieses definiert „Schleusung“ – wofür im Folgenden der gebräuchlichere Begriff der „Schlepperei“ verwendet wird – als

*„die Herbeiführung der illegalen Einreise einer Person in einen Vertragsstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzt oder in dem sie keine Berechtigung zum ständigen Aufenthalt hat, mit dem Ziel, sich unmittelbar oder mittelbar einen finanziellen oder sonstigen materiellen Vorteil zu verschaffen“.*⁷

Schlepperei und Menschenhandel unterscheiden sich folgender Weise (vgl. Kartusch/Knaus/Reiter 2000, S 25f):

- Der Akt der Schlepperei besteht in der Herbeiführung des illegalen Grenzübertritts einer anderen Person. Menschenhandel hingegen ist nicht notwendigerweise mit einer unrechtmäßigen Einreise verbunden – so verfügen die Opfer in manchen Fällen über ein gültiges Visum oder sind aufgrund bilateraler Abkommen zur Einreise ohne Visum berechtigt. Menschenhandel kann auch ohne Grenzüberschreitung, also innerhalb eines Staates, erfolgen.
- Geschleppte Personen erklären sich freiwillig dazu bereit, gegen Zahlung eines Geldbetrages unrechtmäßig in ein anderes Land einzureisen. Anders gehandelte Personen, die Opfer von Drohungen, Gewalt oder Täuschungen werden. Menschenhandel ist also eine Menschenrechtsverletzung, während das „Opfer“ der Schlepperei in der Regel nicht die geschleppte Person, sondern der Staat und die Integrität seiner souveränen Grenzen sind.
- Ein weiterer Unterschied liegt im zeitlichen Moment: der Akt der Schlepperei ist mit dem erfolgten Grenzübertritt beendet, in Fällen von Menschenhandel jedoch ist der Akt der Ausbeutung, der in der Regel nach dem Grenzübertritt erfolgt, das kennzeichnende Element.

Praktische Bedeutung der Harmonisierung der Definitionen von Menschenhandel

Die Frage der Definition ist nicht bloß in theoretischer Hinsicht, sondern auch praktisch bedeutsam. So



erschweren nicht-harmonisierte nationale strafrechtliche Definitionen die Vergleichbarkeit von Kriminalstatistiken und die grenzüberschreitende behördliche Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung. Definitionen, die den Menschenhandel auf den Handel in die Prostitution reduzieren, führen oft dazu, dass Fälle, in denen Personen in andere Formen der Zwangsarbeit oder Sklaverei gehandelt werden, straflos bleiben oder unter Zuhilfenahme anderer, meist weniger strenger Straftatbestände geahndet werden. Schließlich ist auch die Abgrenzung von Menschenhandel und Schlepperei von Bedeutung, da bei fehlender Unterscheidung zwischen diesen beiden Handlungen Opfer von Menschenhandel leicht als „illegale EinwanderInnen“ abgestempelt, abgeschoben und manchmal sogar strafrechtlich verfolgt, also als TäterInnen, und nicht als Opfer eines Verbrechens behandelt werden.

Auch wenn das Menschenhandels-Protokoll derzeit noch nicht in Kraft ist (gemäß Art. 17 wird es am 25. Dezember 2003 in Kraft treten), ist die darin enthaltene Definition schon jetzt Basis für die Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften. Immerhin beruht das Protokoll auf einem einstimmigen Beschluss der UN Generalversammlung⁸ und wurde bis dato von 117 Staaten unterzeichnet.⁹ Seine praktische Bedeutung zeigt sich etwa darin, dass in Bulgarien, im Kosovo oder in Moldawien bereits Strafrechtsreformen unter Berücksichtigung der Definition des Protokolls durchgeführt wurden.¹⁰ Auch in Österreich, dessen geltende Rechtslage den Menschenhandel noch auf den Handel in die Prostitution beschränkt, wird ein Entwurf für ein Strafrechtsänderungsgesetz diskutiert, der ein neues Delikt Menschenhandel nach dem Vorbild des UN Protokolls enthält (BMJ 2003, zur geltenden Rechtslage vgl. ausführlich Kartusch/Knaus/Reiter 2000). Ebenso bauen aktuelle rechtliche Entwicklungen im Rahmen der EU und des Europarats auf der Definition des Protokolls auf (siehe Kapitel 5.3 und 5.4).

3. Ursachen des Menschen- bzw. Frauenhandels

Armut und Diskriminierung in den Herkunftsländern

Eine der Hauptursachen des Menschenhandels ist das wirtschaftliche Ungleichgewicht zwischen wohlhabenden und weniger entwickelten Ländern. So sind Herkunftsländer der Opfer des Menschenhandels in der Regel Länder im Übergang zur Marktwirtschaft oder so

genannte Entwicklungsländer, in denen die Bevölkerung von Armut und hoher Arbeitslosigkeit betroffen ist. Viele Menschen aus diesen Ländern wandern auf der Suche nach besseren Arbeits- und Lebensbedingungen in wohlhabendere Länder aus und können dabei an Menschenhändler geraten, die ihnen lukrative Jobs im Ausland versprechen.

Darüber hinaus sind nicht nur Unterschiede zwischen den Herkunfts- und Zielländern, sondern auch gesellschaftliche Ungleichheit und Diskriminierung innerhalb der Herkunftsländer maßgeblich. Dies erklärt, warum vor allem Frauen gefährdet sind, Opfer von Menschenhandel zu werden:

„Trafficking in women flourishes in many less developed countries because the vulnerabilities arising from women’s lack of access to resources, poverty and gender discrimination are maintained through the collusion of the market, the State, the community and the family unit. (...) The failure of existing economic, political and social structures to provide equal and just opportunities for women to work has contributed to the feminization of poverty, which in turn has led to the feminization of migration, as women leave their homes in search of viable options.“ (Coomaraswamy 2000, 20)

Die Feminisierung der Armut und die damit einhergehende Feminisierung der Migration lässt sich anhand des Beispiels der Reformstaaten Osteuropas illustrieren, die nach dem Fall des Eisernen Vorhangs zu den Hauptherkunftsländern von Opfern des Frauenhandels in Europa geworden sind. In diesen Staaten wurden Frauen von den sozialen und wirtschaftlichen Folgen der „Wende“ besonders hart getroffen. Sie sind stärker als Männer von Arbeitslosigkeit betroffen und tendenziell in schlechter bezahlten Berufen mit geringerer Arbeitsplatzsicherheit tätig. Seit dem Übergang zur Marktwirtschaft ist auch die Anzahl der allein erziehenden Frauen angestiegen, wodurch die Hauptlast für die Versorgung der Familienmitglieder vor allem Frauen zufällt, die den Rückgang staatlicher Versorgungssysteme stark zu spüren bekommen. Neben diesen wirtschaftlichen Faktoren ist auch Gewalt gegen Frauen in vielen Staaten Osteuropas zu einem wachsenden Problem geworden. Für viele Frauen ist die Arbeitsmigration der einzige Ausweg zur Sicherung ihres Lebensunterhalts und zur Unterstützung ihrer Familienmitglieder (Minnesota Advocates 2000, UNICEF 1999, International Helsinki Federation for Human Rights 2000).



Traditionelle Geschlechterrollen und kulturelle Praktiken

Aufgrund vorherrschender traditioneller Gender-Stereotype ist in den meisten Gesellschaften unbezahlte oder schlecht bezahlte Arbeit im häuslichen und reproduktiven Bereich oder in den informellen ungeschützten Dienstleistungssektoren, wie Haus- und Fabrikarbeit oder Prostitution, fast ausschließlich weiblich konnotiert (Wijers/Lap-Chew 1997, S 42). In eben diesen Bereichen existiert in den Zielländern Nachfrage nach billigen Arbeitskräften, die oft von Menschenhändlern ausgebeutet werden.

Auch traditionelle religiöse und kulturelle Praktiken zählen zu den Ursachen des Frauenhandels. Als ein Beispiel sei der Trokosi-Brauch in Ghana genannt: begehrt dort ein Familienmitglied ein Verbrechen oder wird die Familie von einem Schicksalsschlag getroffen, muss sie einem priesterlichen Schrein ein jungfräuliches Mädchen als Trokosi (übersetzt: Sklave der Gottheit) übergeben. Viele Priester verfügen über einen Harem an Sklavinnen, die für den Rest ihres Lebens unbezahlte Hausarbeit verrichten und den Priestern sexuell zur Verfügung stehen müssen. Bei Verweigerung des Geschlechtsverkehrs, Zuspätkommen oder unerlaubtem Verlassen des Schreins werden die Mädchen mit Peitschenschlägen und Essensentzug bestraft. Solche Praktiken existieren auch in Nepal und Indien (GAATW 2001, 51). Bräuche mit ähnlichen Mustern werden etwa auch China praktiziert, wo in manchen ländlichen Regionen Frauen entführt, verkauft und zwangsverheiratet werden. In manchen Dörfern sollen sogar zwei Drittel aller neu geschlossenen Ehen auf diese Weise zustande gekommen sein (Wijers/Lap-Chew 1997, 42).

Politische Instabilität und bewaffnete Konflikte

Politische Instabilität, Konflikt- und Post-Konfliktphasen bilden einen idealen Nährboden für den Menschenhandel. Geschwächte oder nicht-existente rechtsstaatliche Strukturen führen dazu, dass Strafverfolgungssysteme nicht effektiv funktionieren und Korruption begünstigt ist, Menschenhändler also de facto ungehindert operieren können. Krisen- und Konfliktsituationen tragen auch zu einer allgemeinen Verschlechterung der Situation von Frauen und Mädchen bei, wodurch ihre Verwundbarkeit verstärkt wird, Opfer von Frauenhandel zu werden. Hinzu kommt dass die militärische und zivile Präsenz internationaler Orga-

nisationen in Nachkriegsgebieten zu einer verstärkten Nachfrage nach Prostituierten führt, von denen viele in Bordellen zur Prostitution gezwungen werden. Es werden auch immer wieder Fälle berichtet, in denen Angehörige internationaler Peacekeeping-Missionen als aktive Mittelsmänner am Geschäft mit dem Frauenhandel teilgenommen haben (Coomaraswamy 2000, § 59, UNIFEM 2002a. Siehe dazu ausführlich Human Rights Watch 2002, Murray 2003).

Die Rolle restriktiver Einwanderungspolitiken – Ursache oder Lösung des Problems?

Wie zu Beginn dieses Kapitels ausgeführt, haben Arbeitsmigration und Menschenhandel in vielen Fällen dieselben Ursachen und sind deshalb eng miteinander verknüpft (Coomaraswamy 2000, 19).

Den Migrationsbestrebungen in den Herkunftsländern entspricht in den Zielländern des Westens bzw. Nordens eine Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften in informellen und ungeschützten Dienstleistungsbereichen, etwa der Sexindustrie, Haus- oder Fabrikarbeit. Diese Tätigkeiten – so genannte „3 d-Jobs“: „dirty, degrading and dangerous“ (ILO 2003, 4) – sind schlecht bezahlt und/oder stellen für die eigenen StaatsbürgerInnen keine wünschenswerte Erwerbstätigkeit dar. Für MigrantInnen bieten sie oft die einzige Möglichkeit, einer bezahlten Tätigkeit nachzugehen.

Die Regierungen der Zielländer begegnen diesen Migrationsbewegungen allerdings in der Regel nicht mit bereitwilliger Aufnahme von MigrantInnen, sondern mit restriktiven Einwanderungspolitiken. Dadurch vermögen die Migration und das damit verbundene Problem des Menschenhandels jedoch nicht eingedämmt werden, im Gegenteil:

„Anti-immigration policies aid and abet traffickers. Documentation shows that inflexible policies of exclusion, which are enforced through severe punishments of a penal nature and deportation for their breach, feed directly into the hands of traffickers“ (Coomaraswamy 2000, 21).

Derartig restriktive Immigrationspolitiken verstärken also die Abhängigkeit migrationswilliger Personen von dubiosen Mittelspersonen oder Agenturen, die Hilfe bei der Vermittlung von Arbeit und der Beschaffung von Reisedokumenten anbieten. Ein Bericht des Euro-



päischen Polizeiamts (Europol) bringt diese Zusammenhänge auf den Punkt:

„In the destination countries, there is always a demand for cheap labour and sex, in the source country there is always a desire for a better life. Organised crime merely has to bring them together.“ (Europol o.D.).

Ein alternativer Lösungsansatz schlägt vor, die Möglichkeiten legaler Arbeitsmigration auszubauen, anstatt die Grenzen für MigrantInnen zu schließen.

„The availability of legal migrant work, which is the subject to government regulation and scrutiny, reduces the reliance on third parties of those who seek to migrate for work. Trafficking economies – which arise out of a combination of supply, demand and illegality – are less likely to develop in situations in which opportunities exist for legal migrant work“ (Coomaraswamy 2000, 21f).

Ähnlich wird auch in einer aktuellen Publikation der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) argumentiert (ILO 2003, 10). Polen, die Tschechische Republik, Slowakei und Ungarn werden als Beispiele dafür angeführt, dass es möglich sei, Menschenhandel durch liberalere Einwanderungsregimes zu verringern: Anfang und Mitte der 1990er Jahre noch Hauptherkunftsländer für den Frauenhandel in die EU, seien diese Staaten nunmehr von Moldawien, Rumänien und der Ukraine abgelöst worden. Dieser Wandel sei vor allem auf den nahenden EU-Beitritt der erstgenannten Länder zurückzuführen, deren StaatsbürgerInnen sich nun drei Monate lang ohne Visum im EU-Raum aufhalten dürfen. Frauen aus diesen Ländern würden nun weiterhin in die EU einreisen, um als Babysitterinnen, Hausgehilfinnen oder Sexarbeiterinnen tätig zu werden. Im Vergleich zu früher sei die Einreise aber nunmehr auf legalem Weg möglich. Obzwar dabei weiterhin rechtliche Vorschriften ungegangen würden (als TouristInnen dürfen die Betroffenen zwar einreisen, aber keine Erwerbstätigkeit ausüben), sei infolge der legalen Einreisemöglichkeit die Abhängigkeit der Frauen von Menschenhändlern oder Schleppern weggefallen.

Angesichts der fehlgeschlagenen Versuche, den Menschenhandel durch die Schaffung restriktiver Einwanderungsregimes einzudämmen, ist diese Hypothese durchaus interessant. Allerdings steht die konstruierte Kausalkette auf etwas wackeligen Beinen. Die Annah-

me, allein schon wegen der legalen *Einreisemöglichkeit* würden MigrantInnen weniger leicht Opfer von Menschenhandel werden, scheint zu kurz gegriffen. Dieser Gedankengang ist zwar ein Schritt in die richtige Richtung, für sich allein genommen aber nicht ausreichend. Der Wegfall des illegalen Grenzübertritts schließt nicht notwendiger Weise das Vorliegen von Menschenhandel aus. Solange mit der Einreisemöglichkeit kein Zugang zum regulären Arbeitsmarkt verknüpft ist, besteht weiterhin die Gefahr, dass MigrantInnen in informellen Bereichen wie der Prostitution, Haus- oder Fabrikarbeit ausgebeutet werden. Auch die Akkuratheit des angeführten Kausalzusammenhang ist unklar: die sinkende Zahl von Frauenhandelsfällen könnte schließlich ebenso auf die Verbesserung der ökonomischen Situation in den EU-Beitrittsstaaten und folglich auf das Zurückgehen von Migrationsbewegungen aus diesen Ländern zurückzuführen sein könnte. Dennoch handelt es sich dabei um einen interessanten Ansatz, der weitergehende Untersuchung verdient.

4. Anwerbung der Opfer und Situation in den Ziel-ländern

Die Opfer werden in der Regel von Agenturen, Mittelspersonen oder Bekannten angeworben, die ihnen lukrative Jobs im Ausland versprechen. Bei Kindern funktioniert die Vermittlung oft über die Eltern, denen die Menschenhändler anbieten, den Kindern den Besuch einer Schule zu ermöglichen, Arbeit zu beschaffen oder sie zur Adoption zu vermitteln (ILO IPEC 2001, 10, Howden 2003).

Von der Anwerbung über den Transport bis hin zur eigentlichen Ausbeutung sind oft grenzüberschreitend operierende, organisierte kriminelle Gruppierungen involviert, die in Form von „Arbeitsteilung“ alle nötigen Schritte (etwa: Ansprechen der Opfer, Beschaffen von gefälschten Reisedokumenten, Hilfe beim Transport durch die Transitländer, Organisation der Unterkunft, Abnahme des verdienten Geldes) erledigen (Europol, Kartusch/Knaus/Reiter 2000, 18, 211ff).

Tatsächlich erwarten die Opfer anstelle der Versprechungen im Zielland Bedingungen, die als sklavereihähnliche Umstände, Sklaverei und Zwangsarbeit im Sinne internationaler Menschenrechtsinstrumente qualifiziert werden können (vgl. Bundesministerin für Frauenangelegenheiten 1996, S 16f, Coomaraswamy



2000, 14ff, Wijers/Lap-Chew 1997, 89ff):

Die Betroffenen werden gezwungen, etwa als Prostituierte, Hausgehilfinnen, in Fabriken („sweat shops“) oder im Gastgewerbe zu arbeiten, unter menschenunwürdigen Bedingungen und ohne oder gegen sehr geringen Lohn. Aufgrund ihres zumeist illegalen Aufenthaltsstatus haben sie keinen Zugang zu medizinischer Versorgung. Ein besonderes Gesundheitsrisiko tragen Frauen, die zur Prostitution und zu ungeschütztem Geschlechtsverkehr gezwungen werden, da sie Gefahr laufen, mit HIV/AIDS oder anderen sexuell übertragbaren Krankheiten angesteckt oder ungewollt schwanger zu werden.

Nicht alle Opfer haben so viel Glück wie Rachel aus dem Fallbeispiel im 1. Kapitel, der es gelungen ist, mit Hilfe einer NGO zu entkommen. Tatsächlich gestaltet sich die Flucht aus den Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnissen äußerst schwierig. Die Menschenhändler kontrollieren die Opfer, indem sie einsperren und ihnen die Reisepässe abnehmen. Drohungen und körperliche, psychische oder sexuelle Gewalt werden dazu benutzt, die Opfer einzuschüchtern und die Abarbeitung ihrer „Schulden“ zu erzwingen. So müssen die Betroffenen für die Organisation der Reise, Beschaffung von Visa und gefälschten Reisedokumenten, Vermittlung von Arbeit und Bereitstellung von Unterkunft exorbitant hohe Summen bezahlen. Angst vor Racheakten, aber auch sprachliche und kulturelle Barrieren halten die Opfer davon ab, Anzeige gegen die TäterInnen zu erstatten. Sie vermeiden den Behördenkontakt auch deshalb, weil sie sich zumeist unrechtmäßig im Zielland aufhalten und Abschiebung oder Strafverfolgung durch die Behörden befürchten.

Kommen die Opfer in Kontakt mit den Behörden, so etwa im Zuge einer Razzia oder nach gelungener Flucht, werden sie in der Regel rasch in ihr Herkunftsland abgeschoben. Nur wenige Zielländer gewährleisten Opfern und/oder ZeugInnen des Menschenhandels vorläufigen oder längerfristigen Abschiebeschutz und Zugang zu sicherer Unterkunft, medizinischer Versorgung, psychologischer Betreuung und rechtlicher Beratung. Die gängige Abschiebep Praxis kann ein massives Sicherheitsproblem bedeuten: Da nur wenige Herkunftsländer über funktionierende Opfer- und ZeugInnenschutzprogramme verfügen, sind die Opfer nach ihrer Heimreise den Drohungen der Täter mit Vergeltungsschlägen oft

schutzlos ausgeliefert. Die rasche Abschiebung bedeutet auch, dass die traumatisierten Opfer keinen Zugang zu medizinischer und psychologischer Versorgung oder sozialer Unterstützung haben. Auch die Rückkehr mit leeren Händen und das Verheimlichen-Müssen der traumatischen Erfahrungen – war das Opfer in der Prostitution tätig, wird dies der Familie in der Regel verschwiegen – stellt für viele Betroffene eine Belastung dar.

Aus der Sicht der Opfer führen die Angst vor Abschiebung und Strafverfolgung, das Fehlen adäquater staatlicher Schutz- und Unterstützungsmöglichkeiten in den Herkunfts- und Zielländern und die rasche Abschiebep Praxis zu einem kaum zu durchbrechenden Kreis von Menschenrechtsverletzungen. Aus der Perspektive des Staats bedeutet dies eine geringe Aufklärungsquote von Menschenhandelsfällen und, sofern es zu Strafverfahren kommt, Mangel an ZeugInnen, die in Strafverfahren wegen Menschenhandels wichtige Beweismittelfunktion zukommt.

Vor diesem Hintergrund sind Opferschutzmaßnahmen von großer Bedeutung, wie das Bereitstellen von Unterkunft, Beratung, medizinische und psychologische Beratung, sowie Schutz vor Abschiebung durch ein vorläufiges oder permanentes Aufenthaltsrecht im Zielland. Derartige Maßnahmen sind in einer Reihe von internationalen und regionalen Instrumenten vorgesehen und in einigen Ländern, wie etwa in Belgien, Italien, den Niederlanden oder den USA gesetzlich verankert. Von grundsätzlicher Bedeutung ist in diesem Zusammenhang vor allem die Frage, ob und inwieweit die Gewährleistung von Schutz, Unterstützung und einem vorläufigem Aufenthaltsrecht im Zielland von der Bereitschaft des Opfers zur ZeugInnenaussage abhängig gemacht werden. Während etwa die italienische Rechtslage an die bloße Opfereigenschaft anknüpft, setzen Belgien und die Niederlande die Kooperation des Opfers mit den Behörden voraus (vgl. dazu ausführlich Anti-Slavery International 2002). Auf dem letztgenannten Ansatz beruht auch ein Entwurf für eine Richtlinie des Rates, mit der ein EU-weiter Standard in Bezug auf ein vorläufiges Aufenthaltsrecht für diejenigen Opfer des Menschenhandels, die als ZeugInnen mit den Behörden kooperieren, geschaffen werden soll (siehe Kapitel 5.3). Dieser Ansatz beruht auf dem – grundsätzlich legitimen – staatlichen Interesse, die Einwanderung zu kontrollieren und die organisierte Kriminalität zu bekämpfen. Aus menschenrechtlicher Sicht erscheint es jedoch pro-

blematisch, Opfern ungeachtet ihrer Bedürfnisse den Zugang zu Schutz- und Unterstützungsmechanismen zu verwehren, weil sie nicht mit den Behörden kooperieren können oder wollen – aus Angst vor Racheakten, erneuter Traumatisierung oder mangels für die Behörden relevanter Informationen. Schutz und Unterstützung der Opfer sollten als notwendige Grundvoraussetzung für ihre Kooperationsbereitschaft, und nicht als Belohnung dafür angesehen werden.

5. Internationale Maßnahmen gegen den Frauen- bzw. Menschenhandel

Menschenhandel ist in der überwiegenden Anzahl der Fälle eine Form grenzüberschreitender organisierter Kriminalität (UN CICP o.D.). Die erfolgreiche Lösung des Problems hängt von der bilateralen, regionalen und internationalen Kooperation aller betroffenen Staaten – Herkunfts- Transit und Zielländer des Menschenhandels - ab. Eine Voraussetzung dafür ist die Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften zur Prävention und Strafverfolgung des Menschenhandels und zur Schutz der Rechte der Opfer – den sogenannten „3 p's“ (*prevention, prosecution, protection*). So haben sich Staaten zur Lösung des Problems auf internationaler und regionaler Ebene in einer Reihe von rechtlich verbindlichen Verträgen und politisch verbindlichen Erklärungen zur Beseitigung des Menschen-/Frauenhandels verpflichtet.

Manche dieser Instrumente begründen staatliche Verpflichtungen, ohne den Begriff des Menschenhandels explizit zu erwähnen. Zu denken ist vor allem an das Verbot von Sklaverei, sklavereiähnlichen Bedingungen und Zwangsarbeit und das Verbot der Folter und unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe im *Übereinkommen betreffend die Sklaverei* (1926), in der *ILO-Konvention Nr. 29 über Zwangs- und Pflichtarbeit* (1930), der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* (1948), der *Europäischen Menschenrechtskonvention* (1950), im *Zusatzübereinkommens über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlichen Praktiken* (1956), in der *ILO-Konvention Nr. 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit* (1957), und dem *Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (1966). Relevant ist auch die *Internationale Konvention zum Schutz der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien* (1990), die ein ausdrückliches Verbot von Sklaverei und Zwangsarbeit enthält und die Ver-

tragstaaten verpflichtet, die Anwendung von Gewalt, Drohungen oder Einschüchterung gegen MigrantInnen ohne regulären Status unter Strafe zu stellen.¹¹

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich nur mit jenen internationalen und europäischen¹² Instrumenten, die explizit auf den Menschenhandel eingehen. Für einen Überblick über die in den allgemeinen Menschenrechtsinstrumenten enthaltenen Verpflichtungen vgl. Kartusch/Knaus/Reiter 2000 und OSCE/ODIHR 2001.

5.1 Die ersten internationalen Übereinkommen

Bereits vor der Gründung der Vereinten Nationen war der Frauen- und Mädchenhandel ein Thema auf der internationalen politischen Agenda. Noch vor dem Zweiten Weltkrieg wurden diesbezüglich vier internationale Konventionen beschlossen (vgl. Chuang 1998, 74, Manquet 2003). So verpflichteten sich die Vertragsparteien des *Internationalen Abkommens zur Unterdrückung des weißen Sklavenhandels* aus 1904 zum Austausch von Informationen über das Anwerben von weißen Frauen oder Mädchen zu Zwecken der „Unzucht“ im Ausland. Eine Verpflichtung zur Bestrafung des Frauen- oder Mädchenhandels findet sich erstmals im *Internationalen Übereinkommen zur Unterdrückung des weißen Sklavenhandels* aus 1910. Unter Strafe gestellt wird das Anwerben oder Entführen von „minderjährigen Frauen oder Mädchen“ zu Zwecken der „Unzucht“, selbst wenn dies mit deren Einwilligung geschieht. Hingegen gilt das Anwerben und Entführen von volljährigen Frauen nur dann als strafbar, wenn es mittels Täuschung, Gewalt, Drohung, Missbrauch des Ansehens oder eines anderen Zwangsmittels praktiziert wird. Durch das *Zwischenstaatliche Übereinkommen zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels* aus 1921 wird das Übereinkommen aus 1910 dahingehend ergänzt, dass auch der Handel mit Frauen und Mädchen nicht-weißer Hautfarbe und mit Knaben unter Strafe zu stellen ist. 1933 schließlich, im *Internationalen Abkommen über die Unterdrückung des Handels mit volljährigen Frauen*, wurde die im 1921er-Abkommen getroffene Unterscheidung zwischen volljährigen und minderjährigen Opfern teilweise aufgehoben: auch das Anwerben oder Entführen von volljährigen Frauen zu Zwecken der „Unzucht“ im Ausland galt als Menschenhandel, ohne Unterschied, ob dies mit Einwilligung der Frau oder unter Anwendung von Zwangsmitteln erfolgte.¹³



Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass sich die ersten beiden Konventionen aus 1904 und 1910 auf die Unterdrückung des „weißen Sklavenhandels“, also des Handels von weißen Europäerinnen in die damaligen Kolonialgebiete, beschränken. Erst die Konventionen aus 1921 und 1933 sind ohne Unterschied in Bezug auf die Hautfarbe der Opfer formuliert. Aus heutiger Perspektive wird der „weißen Sklavenhandel“ von manchen als „Mythos“ kritisiert, der als Reaktion auf die ansteigende Zahl europäischer Migrantinnen, darunter auch Prostituierte, die auf Arbeitssuche nach Übersee auswanderten, entstanden sei. Tatsächlich sei die Zahl der „Opfer“ der „weißen Sklaverei“ viel geringer als oft kolportiert gewesen. In vielen Fällen habe es sich nicht um Opfer von Sklaverei, sondern um „migrant sex workers“, also Migrantinnen in der Prostitution gehandelt (Doezema 1998, Doezema 1999 mwN, siehe auch kritisch Wissenschaftszentrum Berlin 2002).¹⁴ Doezema kritisiert neben dem moralisierenden Ansatz auch den der „weißen Sklaverei“ inhärenten Rassismus: Personen nicht-weißer Hautfarbe wurden nicht als Opfer angesehen, die „weiße Sklaverei“ wurde im Vergleich zur „schwarzen Sklaverei“ als schwerer wiegendes Problem angesehen. Oft wurde der „weißen Sklavin“ auch das Bild des „nicht-weißen Sklavenhändlers“ gegenübergestellt, das in Europa und in den USA vor allem auf „Fremde“, Immigranten und Juden projiziert wurde.

Die vier Konventionen beschränken den Begriff des Menschenhandels auf den Frauen- und Mädchen- (später: Kinder-)handel und den Handel in die Prostitution, umfassen also nur einen Teilaspekt des Menschenhandels. Die Konvention aus 1910 unterscheidet zwischen minderjährigen und volljährigen Opfern, als das Anwerben von Minderjährigen in die Prostitution unter allen Umständen strafbar ist, hingegen das Anwerben von volljährigen Frauen nur dann, wenn dies unter Anwendung von Zwang erfolgt. Anders schließlich die Konvention aus 1933, die diesbezüglich Frauen und Kinder gleichstellt, jedoch nur in Bezug auf die Anwerbung oder Entführung zur „Unzucht“ im Ausland: es macht keinen Unterschied, ob dies mit der Einwilligung der volljährigen Frau oder unter Einsatz von Zwangsmitteln geschieht.

5.2 Entwicklungen auf Ebene der Vereinten Nationen seit 1949

Der lange Weg zum UN Menschenhandels-Protokoll (2000)

Das erste UN-Dokument, das sich explizit mit dem Thema Menschenhandel beschäftigt, ist die *Konvention zur Beseitigung des Menschenhandels und der Ausbeutung der Prostitution aus der Jahre 1949* (im Folgenden: Menschenhandels-Konvention).¹⁵ Darin verpflichten sich die Vertragsstaaten, jede Person zu bestrafen, die, um die Leidenschaft einer anderen Person zu befriedigen, eine Person „selbst mit deren Einwilligung, zu Zwecken der Prostitution beschafft, sie dazu verleitet oder verführt“ oder „die Prostitution einer anderen Person, selbst mit deren Einwilligung, ausnutzt“. Zudem macht sich strafbar, wer „ein Bordell unterhält oder leitet oder wissentlich finanziert oder an dessen Finanzierung beteiligt ist“ oder Räumlichkeiten zum Zwecke der Prostitution anderer vermietet oder mietet.¹⁶

Das Übereinkommen enthält keine Definition des Begriffs „Menschenhandel“, vielmehr wird zwischen „Menschenhandel“ und „Ausbeutung der Prostitution“ nicht klar unterschieden. Es beruht auf der Annahme, dass „Prostitution und das sie begleitende Übel des Menschenhandels zum Zwecke der Prostitution mit der Würde und dem Wert der menschlichen Person unvereinbar sind und das Wohl des einzelnen, der Familie und der Gemeinschaft gefährden“ (Präambel), Prostitution an sich also verwerflich ist. Deshalb soll jede Form des Einwirkens auf die Entscheidung einer Person, der Prostitution nachzugehen und jedes Profitieren von der Prostitution anderer bestraft werden – ohne Unterscheidung, ob dies unter Anwendung von Zwangsmitteln oder ohne Zwang erfolgt. Dies gilt jedoch nicht für die Ausübung der Prostitution selbst, da die Prostituierte als Opfer der Zuhälter und Freier gesehen wird und deshalb nicht bestraft werden soll (vgl. *Chuang* 1999, 76). Problematische Aspekte der Konvention beinhalten die Gleichsetzung von freiwilliger und erzwungener Prostitution, das Fehlen einer klaren Definition von Menschenhandel und die Beschränkung des Konzepts Menschenhandel auf den Handel in die Prostitution. Dieses Instrument wurde von vergleichsweise wenigen Staaten (74) ratifiziert.¹⁷

Das *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW)* aus dem Jahre 1979 verpflichtet die Vertragsstaaten in Art 6 zur Beseitigung „jeder Form des Frauenhandels und der Ausbeutung der Prostitution“.¹⁸ Auch hier fehlt eine Definition des Begriffs Frauenhandel. Allerdings lässt sich aus dem Wortlaut dieser Bestimmung („jeder Form“) sowie der



Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 zu Gewalt an Frauen des CEDAW Ausschusses¹⁹ ableiten, dass der Frauenhandel nicht nur den Handel in die Prostitution, sondern auch andere Formen umfasst (die Empfehlung nennt ausdrücklich den Handel zum Zweck der Ausbeutung in privaten Haushalten oder im Rahmen organisierter Eheschließungen). Allerdings konnte sich die Möglichkeit einer weiten Auslegung des Begriffs Frauenhandel entsprechend CEDAW gegenüber dem im Übereinkommen aus 1949 verwendeten Konzept (Menschenhandels als Handel in die Prostitution) nicht durchsetzen. Folglich war bei der Interpretation internationaler Normen zur Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Rechte der Opfer lange Zeit das enge Verständnis von Menschenhandel als Handel in die Prostitution vorherrschend, während andere Formen ausgeklammert blieben (vgl. *Chuang 1999, 78*). Eine fundamentale Änderung bedeutete erst das UN Menschenhandels-Protokoll, das im Jahr 2003 beschlossen wurde (siehe dazu weiter unten).

Die Verpflichtung in Art. 6 CEDAW zur Beseitigung des Frauenhandels ist recht allgemein gehalten. In der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 konkretisiert der CEDAW-Ausschuss die Verpflichtung: den Vertragsstaaten wird empfohlen, Maßnahmen zur Strafverfolgung und Prävention von Frauenhandel zu treffen²⁰ und in ihren Berichten an den Ausschuss das Ausmaß des Problems und die dagegen getroffenen Maßnahmen, einschließlich Strafverfolgung, Prävention und Rehabilitation, und ihre Effektivität darzulegen.²¹ Des Weiteren wird den Staaten empfohlen, Statistiken zum Thema Gewalt gegen Frauen zu sammeln, Forschungsarbeiten über Ausmaß, Ursachen und Folgen von Gewalt sowie über die Effektivität getroffener Maßnahmen durchzuführen, und effektiven Rechtsschutz für Gewaltopfer, einschließlich Schadenersatz, sowie Schutzmaßnahmen wie Unterkunft, Beratung und Unterstützung der Opfer bereitzustellen.²²

In der 1989 beschlossenen *Konvention über die Rechte des Kindes (KRK)* verpflichten sich die Staaten, Maßnahmen zum Schutz von Kindern vor wirtschaftlicher und sexueller Ausbeutung und zur Verhütung des Verkaufs von Kindern und des Kinderhandels zu treffen.²³ „Kind“ im Sinne der Konvention ist jede Person unter 18 Jahren, sofern nicht nach dem Recht des Vertragsstaates die Volljährigkeit bereits zu einem früheren Zeitpunkt eintritt.²⁴ Eine Konkretisierung

erfahren diese Verpflichtungen im *Fakultativprotokoll zur KRK betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie* aus 2000 (siehe dazu unten).

1990, im Jahr des Inkrafttretens der KRK, hat die Menschenrechtskommission das Mandat einer/eines *SonderberichterstatterIn zu Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie* geschaffen.²⁵ Die/der SonderberichterstatterIn ist verpflichtet, die Ausbeutung von Kindern weltweit zu untersuchen und der Menschenrechtskommission und der Generalversammlung über die Ergebnisse zu berichten, sowie Empfehlungen zum Schutz der Rechte der betroffenen Kinder an Regierungen, UN-Organen und NGOs zu formulieren.²⁶

1993 fand die *UN Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien* statt, in deren Abschlusserklärung die internationale Staatengemeinschaft die Menschenrechte von Frauen und Mädchen erstmals ausdrücklich als unveräußerlichen, integralen und untrennbaren Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte anerkannte. Die StaatenvertreterInnen bekannten sich zur Beseitigung geschlechtsspezifischer Gewalt und aller Formen sexueller Ausbeutung, die auf kulturelle Vorurteile und den internationalen Menschenhandel zurückzuführen sind, vor allem durch nationale Gesetzgebung und auf dem Wege internationaler Kooperation im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung.²⁷

Im selben Jahr wurde die *UN-Erklärung zur Beseitigung von Gewalt an Frauen (DEVAW)* beschlossen, in der Gewalt gegen Frauen, einschließlich Frauenhandel, im menschenrechtlichen Kontext thematisiert wird, und zwar ohne Unterschied, ob sie von staatlichen Akteuren oder Privatpersonen begangen wird.²⁸ Die Empfehlungen an die Staaten beinhalten unter anderem die Verhütung, Untersuchung und Bestrafung von Gewalt gegen Frauen unter Anwendung gebührender Sorgfalt („due diligence“), Schaffung des Zugangs der Frauen zum Justizsystem, Bereitstellung praktischer Hilfeleistungen wie Beratung, gesundheitliche Dienstleistungen, Förderung der Sicherheit und körperlichen und seelischen Rehabilitation, Sensibilisierung von PolizeibeamtInnen für die Bedürfnisse von Gewaltopfern, Maßnahmen zur Herbeiführung eines Wandels in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Männern und Frauen, sowie die Förderung der Tätigkeit von und Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Organisationen (NGOs).²⁹



1994 hat die UN Menschenrechtskommission das Amt einer/eines *SonderberichterstatterIn zu Gewalt gegen Frauen, ihren Ursachen und Folgen* geschaffen. Der/dem SonderberichterstatterIn obliegt es, der Menschenrechtskommission auf der Basis von Informationen von Seiten staatlicher, internationaler und nicht-staatlicher Organisationen jährlich Berichte vorzulegen und Empfehlungen zur Beseitigung der Gewalt an Frauen, ihren Ursachen und Folgen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene zu erstatten.³⁰ Die Sonderberichterstatterin hat sich bislang mit dem Problem Frauenhandel sowohl im Rahmen ihrer jährlichen allgemeinen Berichte als auch in drei Berichten speziell zur Thematik (Coomaraswamy 1996, 2000, 2001) beschäftigt.

Die auf der *Vierten UN-Weltfrauenkonferenz in Peking* (1995) beschlossene Aktionsplattform bezeichnet „die wirksame Unterbindung des Frauen- und Mädchenhandels für das Sexgewerbe“ als „dringendes internationales Anliegen.“³¹ Neben einer Reihe von allgemeinen Empfehlungen zur Prävention und Beseitigung von Gewalt an Frauen (etwa: Schaffung nationaler Rechtsvorschriften zur Bestrafung und Wiedergutmachung von Gewalt, Zugang zum Rechtsschutz, Bereitstellung von Unterkunft, Unterstützung, ärztlicher, psychologischer und sonstiger Beratung, Unterstützung von NGO-Initiativen, Organisation und Finanzierung von Informationskampagnen) finden sich auch Empfehlungen in Bezug auf den Frauen- und Mädchenhandel: Ermittlung der Ursachen des Problems, verstärkte Zusammenarbeit aller zuständigen Behörden und Einrichtungen, Bereitstellen von Ressourcen für die Heilung und Wiedereingliederung von Opfern in die Gesellschaft, sowie die „Erwägung von Rechtsvorschriften“ zur Unterbindung des „Sexhandels“.³² Die Aktionsplattform spricht vom „Frauenhandel für das Sexgewerbe“ und „Sexhandel“, basiert also auf einem engen Verständnis des Begriffs Menschenhandel (eine Definition fehlt wiederum). Ein Übergang zu einem breiteren Definitionsansatz ist allerdings in § 130 lit. B) erkennbar, wo von den „externen Faktoren, die den Frauen- und Mädchenhandel zwecks Prostitution und anderer Formen des Sexgewerbes, *Zwangsheirat und Zwangsarbeit* begünstigen“, die Rede ist.

Im Mai 2000 wurde mit dem *Fakultativprotokoll zur KRK betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie* (im Folgenden: KRK-Fakultativ-

protokoll) das erste internationale rechtlich verbindliche Dokument beschlossen, das sich ausdrücklich mit einem Teilaspekt des Menschenhandels, nämlich dem Kinderhandel, beschäftigt. Das Protokoll, das im Januar 2002 völkerrechtlich in Kraft getreten ist,³³ enthält eine rechtlich verbindliche Definition von Kinderhandel. Als Kinderhandel gilt „jede Handlung oder Transaktion, durch die ein Kind von einer Person oder einer Gruppe von Personen gegen Bezahlung oder eine andere Gegenleistung an eine andere Person oder Gruppe von Personen übergeben wird.“ Das Protokoll enthält konkrete staatliche Verpflichtungen vor allem im Bereich des Strafrechts. So verpflichten sich die Vertragsstaaten, die folgenden Handlungen unter Strafe zu stellen: das Angebot, die Übergabe oder die Annahme von Kindern, egal mit welchen Mitteln, zum Zwecke der *sexuellen Ausbeutung*, des kommerziellen *Organhandels* oder der *Zwangsarbeit*, sowie die ungebührliche Herbeiführung der Zustimmung zur *Adoption* eines Kindes in Verletzung der internationalen Übereinkommen betreffend die Adoption.³⁴ Des Weiteren verpflichtet das Protokoll die Staaten zum Schutz der Rechte und Interessen der minderjährigen Opfer in allen Phasen des Strafverfahrens.³⁵ Wenngleich der Fokus des Protokolls vor allem auf das Problem der sexuellen Ausbeutung von Kindern gerichtet ist, lassen die Definition und die Verpflichtung zur Strafverfolgung klar erkennen, dass nicht nur der Handel in die Prostitution, sondern auch der Kinderhandel zum Zweck der Zwangsarbeit, des Organhandels oder illegaler Adoptionen umfasst sind.

Das UN Protokoll zur Verhütung, Unterdrückung und Bestrafung des Menschenhandels

Im November desselben Jahres wurde schließlich das *Protokoll zur Verhütung, Unterdrückung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung des Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität* beschlossen, das am 25. Dezember 2003 in Kraft treten wird.³⁶ Das Protokoll dient vor allem der Rechtsvereinheitlichung und verbesserten zwischenstaatlichen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels. Dabei handelt es sich – anders als bei den bislang besprochenen Menschenrechtsinstrumenten – in erster Linie um ein Instrument zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität. Dies lässt nicht nur die inhaltliche Ausrichtung des Protokolls, sondern auch die Tatsache erkennen, dass es im Rahmen



des UN Zentrums für Internationale Verbrechenverhütung in Wien, und nicht im UN Menschenrechtszentrum in Genf, ausverhandelt wurde.³⁷ Dennoch ist das Protokoll auch von menschenrechtlicher Relevanz. Zum einen bezweckt das Protokoll neben der Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels ausdrücklich, „die Opfer unter voller Achtung ihrer Menschenrechte zu schützen und zu unterstützen und die Zusammenarbeit der Vertragsstaaten bei der Erreichung dieser Ziele zu fördern“³⁸ und enthält einige Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte der Opfer (siehe dazu unten). Zum anderen stellt die Strafverfolgung von Menschenrechtsverletzungen einen Teilaspekt der menschenrechtlichen Schutzpflicht der Staaten dar (Nowak 2002, S 77ff).

Die wohl größte Errungenschaft des Protokolls liegt in Art. 3, der die erste internationale, rechtlich verbindliche Definition des Begriffs Menschenhandel enthält (siehe dazu Kapitel 2).

In den *travaux préparatoires* wird klar gestellt, dass der Geltungsbereich des Protokolls nicht die Art und Weise der staatlichen Regelung der Prostitution tangiert. Das Protokoll enthält also weder eine Verpflichtung zur Kriminalisierung noch zur Legalisierung der Prostitution – diese Frage wird ausdrücklich dem nationalen Recht der Vertragsstaaten überlassen.³⁹

Das Schwergewicht des Protokolls und auch der OK-Konvention liegt auf der Strafverfolgung der Täter und der Bekämpfung der organisierten Kriminalität. So sind die Vertragsstaaten verpflichtet, den Menschenhandel entsprechend der vorhin genannten Definition unter Strafe zu stellen, Grenzkontrollen zu verschärfen und Reise- und Identitätsdokumente fälschungssicher zu machen.⁴⁰ Darüber hinaus sind auf Fälle von Menschenhandel auch die Bestimmungen der OK-Konvention, etwa zu strafrechtlicher Verantwortlichkeit von juristischen Personen, Auslieferung, Rechtshilfe und grenzüberschreitender Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung anwendbar.

Das Protokoll verpflichtet die Vertragsstaaten außerdem zur Durchführung von Präventivmaßnahmen in Gestalt von Forschungsaktivitäten, Informations- und Aufklärungskampagnen für die breite Öffentlichkeit und der Bekämpfung der Ursachen des Menschenhandels in den Herkunftsländern, wie Armut, Unterentwicklung und fehlende Chancengleichheit.⁴¹ Die zuständigen

BeamtInnen sind in Hinblick auf die Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und den Schutz der Rechte der Opfer auszubilden, wobei auch menschenrechtliche, kinder- und geschlechtsspezifische Erwägungen berücksichtigt und die Zusammenarbeit mit NGOs gefördert werden soll.⁴² Das Protokoll spricht auch die Rolle der Nachfrage an, indem es die Staaten verpflichtet, rechtliche, erzieherische, soziale oder kulturelle Maßnahmen zu treffen, um der Nachfrage entgegenzuwirken, die „alle Formen der zum Menschenhandel führenden Ausbeutung von Personen [...] begünstigt.“⁴³

Das Protokoll verpflichtet die Vertragsstaaten auch zum Schutz der Rechte der Opfer. Die relevanten Bestimmungen sind allerdings – im Gegensatz zu den absolut verbindlich formulierten Verpflichtungen im Bereich der Strafverfolgung – vage formuliert und lassen den Vertragsstaaten bei der Umsetzung weiten Ermessensspielraum. So sind der Schutz der Privatsphäre und der Identität der Opfer und die Gewährleistung von Information und Unterstützung beim Vorbringen ihrer Ansichten und Anliegen nur *in geeigneten Fällen* vorgesehen. Außerdem sind Maßnahmen zur physischen, psychologischen und sozialen Genesung der Opfer (etwa Unterkunft, Beratung, medizinische, psychologische und materielle Unterstützung) und, *in geeigneten Fällen*, die Schaffung eines vorläufigen oder permanenten Aufenthaltsrechts für Opfer im Zielland vorgesehen. Allerdings sind die Staaten nicht verpflichtet, diese Maßnahmen zu treffen, sondern lediglich, sie *in Erwägung zu ziehen*.⁴⁴ Ähnliche Formulierungen finden sich in den Bestimmungen des Protokolls und der Konvention zum Schutz von Opfern und ZeugInnen vor Einschüchterung und Vergeltungsschlägen⁴⁵ (Kritisch auch Gallagher 2001, 990f, 1004, Jordan 2002, 32f).

In Bezug auf die Repatriierung der Opfer verpflichtet das Protokoll die Herkunftsländer, die „Rückführung“ der Opfer „unter gebührender Berücksichtigung ihrer Sicherheit und ohne ungebührliche oder unangemessene Verzögerung“ zu erleichtern und zu akzeptieren sowie die erforderlichen Reisedokumente auszustellen. Die Zielländer haben Rückführungen ebenso unter gebührender Berücksichtigung der Sicherheit der Opfer und des Standes allfälliger relevanter Straf- oder sonstiger Gerichtsverfahren durchzuführen. Es findet sich kein Verbot von Abschiebungen, sondern lediglich ein Zusatz, dass Rückführungen „vorzugsweise freiwillig“



zu erfolgen haben.⁴⁶

Als Überwachungsmechanismus sieht die OK-Konvention einen Ausschuss von StaatenvertreterInnen vor, der u.a. zuständig ist, die Umsetzung der Konvention und der sie ergänzenden Protokolle, einschließlich des Menschenhandels-Protokolls, in regelmäßigen Abständen zu überwachen. In welcher Form dies erfolgen soll, ist in der Konvention nicht geregelt. Der Ausschuss ist erstmals innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten der Konvention, also spätestens am 30. September 2004, vom UN-Generalsekretär einzuberufen.⁴⁷

Das Protokoll stellt zweifellos einen Fortschritt auf dem Weg zur Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels dar. Eine wichtige Basis dafür ist vor allem die Definition, die weit genug formuliert ist, um alle Formen des Menschenhandels zu umfassen. Das Protokoll umfasst alle „3 p's“, anerkennt also auch den menschenrechtlichen Aspekt des Problems. In Bezug auf das 3. „p“, den Schutz der Opferrechte, ist das Protokoll jedoch hinter den von Menschenrechtsorganisationen geäußerten Erwartungen und Forderungen zurückgeblieben. Die weich formulierten Bestimmungen lassen den Staaten weiten Ermessensspielraum offen. So enthält das Protokoll keinen absoluten Rechtsanspruch der Opfer auf medizinische Versorgung, Unterkunft oder Schutz vor sofortiger Abschiebung. Es bleibt auch abzusehen, wie effektiv sich die Überwachung der Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Protokoll und der OK-Konvention erweisen wird.

5.3 Bemühungen zur Rechtsvereinheitlichung in der Europäischen Union

Seit den späten 1980er Jahren hat sich die Europäische Union in einer Reihe von Rechtsakten mit dem Thema Menschenhandel auseinandergesetzt. Während die wichtigsten der früheren Dokumente an dieser Stelle nur kurz dargestellt werden, liegt der Schwerpunkt dieses Kapitels auf der Analyse aktueller Entwicklungen des Jahres 2002: des Rahmenbeschlusses des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels und des Entwurfs für eine Richtlinie des Rates, mit der ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht für Opfer des Menschenhandels geschaffen werden soll.

Frühere Entwicklungen

Beginnend im Jahr 1989 haben die Europäische Kommission und das Europäische Parlament eine Fülle von rechtlich nicht verbindlichen Entschlüssen bzw. Mitteilungen beschlossen (vgl. dazu Kartusch/Knaus/Reiter 2000, 81ff, OSCE ODIHR 2001).⁴⁸ Seit 1997 wurde die Thematik auch zunehmend in rechtlich verbindlichen Instrumenten behandelt:

- Der *Vertrag über die Gründung der Europäischen Union* in der Fassung des Vertrags von Amsterdam aus 1997 nennt die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels als einen Anwendungsbereich der Polizeilichen und Justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen, der so genannten Dritten Säule der EU.⁴⁹
- Die *Gemeinsame Maßnahme des Rates betreffend die Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern* aus 1997 ist das erste rechtlich verbindliche EU-Instrument, das die Mitgliedstaaten zur Harmonisierung ihrer nationalen Strafrechtsordnungen und zur verstärkten internationalen Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung verpflichtet. Die Definition von Menschenhandel beschränkt sich allerdings auf den Handel in die Prostitution. Das Dokument sieht auch ZeugInnenschutzmaßnahmen vor. Die Schaffung eines vorübergehenden Aufenthaltsrechts im Zielland wird nicht eigenständig, sondern lediglich als Möglichkeit im Zusammenhang mit der Verpflichtung der Staaten, dafür Sorge zu tragen, dass die Opfer als ZeugInnen im Strafverfahren gegen die TäterInnen zur Verfügung stehen, erwähnt.⁵⁰ Die Gemeinsame Maßnahme wurde 2002, insoweit als sie den Menschenhandel betrifft, durch den Rahmenbeschluss des Rates ersetzt (siehe dazu weiter unten).
- Durch einen Beschluss des Rates aus 1998 wurde die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels in das *Europol-Übereinkommen* aus 1995 aufgenommen, das die Kompetenzen des Europäischen Polizeiamts (Europol) zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten bei der Verhütung und Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität regelt.⁵¹

Viele der existierenden EU-Dokumente haben bloßen *soft law* Charakter, stellen also eine politische Absichtserklärung dar, sind rechtlich aber nicht ver-



bindlich. Die Gemeinsame Maßnahme des Rates aus 1997 enthält zwar konkrete rechtliche Verpflichtungen der Staaten zur Harmonisierung der nationalen Strafrechtsordnungen, deckt jedoch nur den Menschenhandel in die Prostitution ab. Auch weist sie in Bezug auf den Schutz der Opferrechte Lücken auf, insbesondere was die Schaffung eines vorläufigen Aufenthaltsrechts betrifft.

Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels

Ein weiterer Schritt zur Ergänzung des Rechtsbestandes der Europäischen Union wurde im Jahr 2002 mit dem *Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels* (im Folgenden: Menschenhandels-Rahmenbeschluss) gesetzt.⁵² Dieser enthält relativ präzise Vorgaben zur Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften, wobei die Definition des UN-Protokolls mit geringen Abweichungen übernommen wird.⁵³ Der Rahmenbeschluss verpflichtet die Mitgliedsstaaten, den Menschenhandel unter Strafe zu stellen und mit effektiven, verhältnismäßigen und abschreckenden Strafen zu ahnden. Im Fall bestimmter erschwerender Umstände – beispielsweise Lebensgefahr, besondere Hilflosigkeit oder Minderjährigkeit des Opfers – hat die Höchststrafe mindestens acht Jahre zu betragen.⁵⁴ Auch eine straf- oder zivilrechtliche Verantwortlichkeit von juristischen Personen ist vorgesehen, um nicht nur gegen Einzelpersonen, sondern auch gegen dahinter stehende Firmen, Agenturen oder Bars vorgehen zu können. Mögliche Sanktionen gegen juristische Personen sind die Verhängung von Geldstrafen, der Ausschluss von Subventionen oder die Schließung der Einrichtungen, in denen die Opfer ausgebeutet wurden.⁵⁵

Der Rahmenbeschluss gibt ein Maßnahmenpaket zur Strafverfolgung der TäterInnen vor, in dem jedoch die Interessen und Rechte der Opfer nur am Rande berücksichtigt werden. So ist Art. 7 zwar mit „Schutz und Unterstützung der Opfer“ betitelt, enthält diesbezüglich aber nur bruchstückhafte Bestimmungen. Diese Bestimmung sieht vor, dass die Staaten Fälle von Menschenhandel unabhängig von einer Anzeige oder Anklage des Opfers verfolgen müssen und verweist im Zusammenhang mit minderjährigen Opfern auf den *Rahmenbeschluss des Rates zur Stellung des Opfers im Strafprozess* aus 2001 (im Folgenden: Opfer-Rahmenbeschluss):⁵⁶ Minderjährige Opfer des Menschenhandels

gelten als „besonders gefährdete Opfer“ im Sinne des Opfer-Rahmenbeschlusses – diese werden etwa in Zusammenhang mit dem Schutz der Privatsphäre der Opfer oder der Durchführung von Trainings für PolizistInnen und RichterInnen gesondert erwähnt.⁵⁷ Darüber hinaus sieht der Menschenhandels-Rahmenbeschluss „angemessene Unterstützung“ der Familienangehörigen von minderjährigen Opfern vor.

Nicht geregelt sind die strafprozessualen Opferrechte, wie etwa das Recht auf Information, Rechtsbeistand oder ZeugInnenschutz. Solche Rechte finden sich für alle Verbrechenopfer im oben erwähnten Opfer-Rahmenbeschluss, gelten also auch für Opfer von Menschenhandel. Insofern ist die fehlende Erwähnung dieser Rechte nicht per se problematisch. Auffällig sind allerdings die punktuellen Verweise auf den Opfer-Rahmenbeschluss. Die ausdrückliche Einstufung von Minderjährigen als „besonders verwundbare“ Opferkategorie im Sinne des Opfer-Rahmenbeschlusses ist zwar wichtig und sinnvoll. Angesichts der Tatsache, dass auch volljährige Opfer des Menschenhandels oft durch Gewalterfahrungen traumatisiert sind, wäre es darüber hinaus angebracht gewesen, allen gehandelten Personen oder zumindest denjenigen Opfern, die Gewalt erlitten haben, besondere Behandlung als „besonders verwundbare“ Opfer zukommen zu lassen.

Im Vorfeld der Beschlussfassung haben der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments, UNHCR, UNHCHR sowie einige NGOs dem Rat empfohlen, auch ein Recht der Opfer auf Zugang zu Unterstützungsleistungen wie Unterkunft und medizinische Versorgung, auf ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht im Zielland und auf Entschädigung durch beschlagnahmte Vermögenswerte der TäterInnen in den Menschenhandels-Rahmenbeschluss aufzunehmen.⁵⁸ Diese Empfehlungen sind jedoch bedauerlicher Weise unberücksichtigt geblieben.

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend ein vorläufiges Aufenthaltsrecht für Opfer

Eine der Lücken des Menschenhandels-Rahmenbeschlusses, das fehlende Aufenthaltsrecht für Opfer von Menschenhandel im Zielland, wurde von der Europäischen Kommission Anfang 2000 zum Anlass genommen, dem Rat einen *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend ein kurzfristiges Aufenthaltsrecht für*



*Opfer von Schlepperei oder Menschenhandel, die mit den zuständigen Behörden kooperieren zu unterbreiten.*⁵⁹ Der ursprüngliche Vorschlag, der die Menschenhandelsdefinition des Rahmenbeschlusses übernimmt,⁶⁰ gewährt Opfern von Menschenhandel und geschleppten Personen zunächst eine 30tägige „Nachdenkfrist“, in der sie nicht abgeschoben werden dürfen und Zugang zu geeigneter Unterkunft, medizinischer und psychologischer Notfallsbetreuung, Sozialleistungen (bei Mittellosigkeit) sowie zu kostenloser Rechtsberatung und Übersetzung haben.⁶¹ Entscheiden sich die Opfer dafür, mit den Behörden bei der Strafverfolgung der TäterInnen zu kooperieren, ist ihnen ein Aufenthaltsrecht zu erteilen, sofern die Strafverfolgungsbehörde beschließt, dass die Anwesenheit des Opfers nützlich ist, dass es eine eindeutige Absicht zur Kooperation zeigt und alle Beziehungen mit den mutmaßlichen TäterInnen abgebrochen hat. Zudem dürfen keine Interessen der öffentlichen Ordnung und nationalen Sicherheit dagegen sprechen. Das Aufenthaltsrecht gilt für sechs Monate und kann maximal bis zum Ende des Strafverfahrens verlängert werden.⁶²

Während der Geltungsdauer der Aufenthaltsberechtigung haben die Opfer ein Recht auf die gleichen Leistungen wie während der „Nachdenkfrist“ und darüber hinaus auf medizinische Grundversorgung, Zugang zum Arbeitsmarkt, Bildung und Berufsausbildung.⁶³ Den Staaten steht es frei, die Aufenthaltsbewilligung an die Teilnahme der Opfer an Reintegrationsprogrammen oder ihre Repatriierung zu knüpfen.⁶⁴

Eine Verlängerung der Aufenthaltsberechtigung ist ausgeschlossen, sobald das Strafverfahren beendet ist oder falls sich das Opfer weigert, an einem Reintegrationsprogramm teilzunehmen. Sie kann jederzeit widerrufen werden, wenn das Opfer Kontakt zu den TäterInnen unterhält oder das Gericht zum Schluss kommt, dass seine/ihre Kooperation in betrügerischer Absicht erfolgt ist, sowie aus Gründen der öffentlichen Ordnung und nationalen Sicherheit.⁶⁵

Mit dem endgültigen Beschluss der Richtlinie durch den Rat wird erstmals ein rechtlich verbindliches Instrument auf europäischer Ebene den Aufenthaltsstatus von Opfern des Menschenhandels regeln. Positiv ist zu vermerken, dass die Richtlinie einen Mindeststandard einführt, der über den Standard der Rechtsordnungen in meisten Mitgliedstaaten hinausgeht, insbesondere

was die Kernelemente eines vorläufigen Abschiebungsschutzes durch Einräumung einer Nachdenkfrist und des Rechts auf ein verlängerbares Aufenthaltsrecht von sechs Monaten und verpflichtenden Zugang zu Unterkunft, Betreuung und zum Arbeitsmarkt betrifft. Des Weiteren sind die Bestimmungen im Vergleich zum UN Menschenhandelsprotokoll präziser und detaillierter formuliert und räumen den Staaten so weniger Ermessensspielraum ein, wodurch eine stärkere Harmonisierung und in den genannten Kernbereichen auch ein verbesserter Schutz der Opferrechte erreicht werden kann. Allerdings weist die Richtlinie, gerade aus Opferrechtlicher Perspektive betrachtet, einige Mängel auf:

- Die Gleichsetzung von Menschenhandel und Schlepperei verschleiert die Tatsache, dass Opfer von Menschenhandel Menschenrechtsverletzungen erleiden und deshalb schutzbedürftig sind. Hingegen ist dies bei geschleppten Personen in der Regel nicht der Fall, da Schlepperei in erster Linie eine Verletzung der Integrität staatlicher Grenzen und keine Menschenrechtsverletzung an einem Individuum darstellt (siehe Kapitel 2.1).
- Der Verknüpfung des Zugangs des Opfers zu Aufenthaltsrecht und Unterstützungsleistungen an die Bereitschaft zur Kooperation mit den Behörden ist problematisch, weil Opfer, die nicht als ZeugInnen aussagen können oder wollen, weil sie Angst vor den TäterInnen haben oder über keine für die Strafverfolgung nützliche Informationen verfügen, kein Recht auf eine Aufenthaltserlaubnis haben, selbst wenn sie schutzbedürftig sind.
- Die Beschränkung der Länge der Aufenthaltsrechts auf die Dauer des Strafverfahrens und die Möglichkeit, das Aufenthaltsrecht von der späteren „freiwilligen Rückkehr“ des Opfers in ihr/sein Herkunftsland abhängig zu machen, verkennen die Tatsache, dass eine Rückkehr möglicherweise auch nach Ende des Strafverfahrens zu gefährlich sein kann.
- Wenngleich das Recht des Opfers auf Zugang zum Arbeitsmarkt und Weiterbildungsmaßnahmen positiv zu bewerten ist, ist angesichts der Tatsache, dass das Opfer spätestens mit Verfahrensende das Zielland wieder verlassen muss, fraglich, wie ernst solche Angebote zu nehmen sind (Piotrowicz 2002, 272f).



- Der Richtlinienvorschlag ermächtigt Staaten schließlich, aus Gründen der öffentlichen Ordnung und nationalen Sicherheit die Erlassung einer Aufenthaltsbewilligung zu verweigern beziehungsweise eine bereits erteilte Aufenthaltsbewilligung aufzuheben. Diese Klausel ist problematisch, weil sie dahingehend interpretiert werden kann, dass eine Aufenthaltsbewilligung verweigert werden kann, falls das Opfer Einwanderungs- oder Prostitutionsgesetze übertreten hat.
- Schließlich wurde aktuellen Informationen zufolge im November 2003 die im ursprünglichen Entwurf vorgesehene Nachdenkfrist von 30 Tagen durch einen unbestimmten Zeitraum ersetzt. Innerhalb dieses Zeitraums sollen die Betroffenen Gelegenheit haben, zu einer auf fundierten Informationen beruhenden Entscheidung („well-informed decision“) darüber zu gelangen, ob sie mit den Behörden als ZeugInnen kooperieren wollen.⁶⁶ Im Vergleich zum ersten Entwurf kann dies aus der Perspektive der Opfer eine Verschlechterung bedeuten, da der ursprüngliche Zeitrahmen, der mit 30 Tagen ohnehin schon relativ kurz bemessen war, aber immerhin einen rechtlich verbindlichen Mindestschutz vorgegeben hat, nunmehr weggefallen ist.

Diese Kritikpunkte veranschaulichen, dass die Richtlinie primär nicht den Schutz der Rechte der Opfer, sondern die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und organisierten Kriminalität bezweckt. Dies hat auch die Europäische Kommission in den Erläuterungen zum Richtlinienvorschlag ausdrücklich bestätigt.⁶⁷ Piotrowicz bezweifelt zutreffender Weise, ob ein solches System, in dem Opfer in erster Linie als nützliche ZeugInnen instrumentalisiert werden, gleichzeitig aber keinen Anspruch auf Opfer-/ZeugInnenschutz haben, das angestrebte Ziel, nämlich die Verbesserung der Strafverfolgung und die Stärkung der Motivation der Opfer, als ZeugInnen mit den Strafverfolgungsbehörden zu kooperieren, tatsächlich erreichen wird können.

„What is in it for victims? All that the Proposal appears to offer is a short-term residence permit and a guarantee they will be returned to their home States (from which they were probably trafficked in the first place) after the case is over unless they can demonstrate that they have an entitlement to some form of international protection. Failing this, the most they can hope for is that they will be remitted to remain, on suffer-

ance, on a humanitarian basis. Is this enough to persuade any women to give evidence?“ (Piotrowicz 2002, 278).

5.4 Standard-Setting im Rahmen des Europarats

Im Vergleich zu den bislang erläuterten Instrumenten der UN und der EU sind die Maßnahmen des Europarats gegen den Menschenhandel stärker auf den Schutz der Menschenrechte der Opfer gerichtet.

Empfehlung Nr. R (2000) 11 über Maßnahmen gegen den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung

Neben allgemeinen opfer- und zeugInnenschutzrechtlichen Dokumenten wie der Europäischen Konvention zur Entschädigung von Gewaltopfern und den Empfehlungen des Ministerkomitees Nr. R (85) 11 und R (97) 11,⁶⁸ auf die hier nicht näher eingegangen wird, hat der Europarat einige Empfehlungen explizit zum Thema Menschenhandel beschlossen. Praktisch relevant ist vor allem die *Empfehlung Nr. R (2000) 11 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung* aus 2000.⁶⁹

Dieses Dokument enthält einen umfassenden Maßnahmenkatalog zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Rechte der Opfer. Im Bereich der Prävention werden sowohl kurz- und mittelfristige (wie Informationskampagnen für die breite Öffentlichkeit oder Einbeziehung des Themas Menschenhandel in den Schulunterricht) als auch langfristige Maßnahmen (Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Stellung von Frauen in den Herkunftsländern, Informationskampagnen über legale Migrationsmöglichkeiten) empfohlen. Empfehlungen zum Opferschutz beinhalten Videoaufnahmen der ZeugInnenaussagen der Opfer, Maßnahmen zum Schutz der Opfer und ihrer Familien vor Racheakten der TäterInnen, sowie die Schaffung eines vorübergehenden Aufenthaltsrechts der Opfer einschließlich Zugang zu sozialer und medizinischer Unterstützung. In Bezug auf Strafverfolgung wird Staaten unter anderem die Schaffung eines eigenen Delikts „Menschenhandels“, die Beschlagnahme von Vermögenswerten, die Auslieferung von Verdächtigen und die Begründung extra-territorialer Gerichtsbarkeit nahe gelegt.



Die Empfehlung ist als politische Absichtsbekundung von Staaten Bedeutung, aber rechtlich nicht verbindlich, hat also bloß empfehlenden Charakter. Im Vergleich zu früheren Dokumenten des Europarats (vgl. etwa die Empfehlung 1325 (1997) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zum Thema *Frauenhandel und Zwangsprostitution*) ist sie zwar weiter gefasst. Gleichzeitig basiert sie auf einem relativ engen Verständnis von Menschenhandel, da sie auf den Menschenhandel in die *Prostitution* beschränkt ist.

Pläne für eine Europäische Konvention gegen den Menschenhandel

Zur Zeit zeichnen sich auf Ebene des Europarats im Bereich des Standardsetting interessante Entwicklungen ab. Im Jahr 2003 wurde mit der Ausarbeitung eines Entwurfs für eine rechtlich verbindliche Europäische Konvention gegen den Menschenhandel begonnen. Zentrale Pfeiler dieses Instruments sollen der Schutz der Rechte der ZeugInnen und Opfer, die Schaffung eines Systems zur effektiven internationalen Zusammenarbeit der Staaten bei der Bekämpfung des Menschenhandels und die Einführung eines unabhängigen Monitoringmechanismus zur Überwachung der Umsetzung der Konvention darstellen. Die Konvention soll auf existierenden internationalen und regionalen Standards aufbauen und diese in einem europäischen Kontext konkretisieren. Insbesondere soll die international anerkannte Definition von Menschenhandel des UN Protokolls übernommen werden. Eventuell soll die Konvention auch über bisherige Mindeststandards hinausgehen (de Boer-Buquicchio, 2003). Mit der Erarbeitung eines Entwurfs für die Konvention wurde ein Ad hoc Ausschuss betraut, der aus nationalen BeamtInnen aus den Mitgliedstaaten und VertreterInnen diverser Organe und Gremien des Europarats besteht. Der Ausschuss, der im September 2003 erstmals getagt hat, soll innerhalb eines Jahres einen Entwurf für eine Konvention vorlegen. Der endgültige Konventionstext soll spätestens Anfang 2005 auf einem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs zur Unterzeichnung aufgelegt werden (de Boer-Buquicchio, 2003).⁷⁰

Angesichts der Lücken, die sich in den aktuellen Instrumenten der UN und der EU in Bezug auf den Schutz der Opferrechte finden, besteht klarer Bedarf an einem Instrument wie der geplanten Europäischen Konvention, das den Menschenhandel in erster Linie als

Menschenrechtsverletzung der Opfer sieht und rechtlich verbindliche Bestimmungen zum Schutz der Rechte der Opfer enthält. Ein weiterer Vorteil liegt in der Ergänzung und Konkretisierung bestehender internationaler Standards auf regionaler Ebene, wodurch die Basis für ein effektiveres Vorgehen der Mitgliedstaaten des Europarats bei der Bekämpfung des Menschenhandels in Europa und die Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften geschaffen wird. Zu beachten ist auch, dass die bisherigen Instrumente des Europarats zum Thema Menschenhandel zum Großteil bloß politisch verbindlicher Natur waren, also Bedarf an einer rechtlich verbindlichen Konvention besteht. Zwar begründen auch die in der rechtlich verbindlichen EMRK enthaltenen Verbote von Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung, Sklaverei und Zwangsarbeit (Art. 3 und 4) eine staatliche Verpflichtung, Maßnahmen gegen den Menschenhandel zu treffen. Jedoch ist das Ausmaß dieser Pflichten zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Privatpersonen in der Lehre und Praxis umstritten (vgl. Nowak 2003, 64f). Auch sind Staaten in der Regel zögerlich, Menschenhandel als derart schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen wie Sklaverei oder Folter zu qualifizieren. Deshalb kann die Schaffung rechtlich verbindlicher Handlungsvorgaben für Staaten, die sich explizit auf die Bekämpfung des Menschenhandels und den Schutz der Rechte der Opfer beziehen, einen bedeutenden Fortschritt darstellen.

Neben diesen potentiell positiven Auswirkungen einer Europäischen Konvention gegen den Menschenhandel ist allerdings zu beachten, dass die Schaffung neuer Rechtsinstrumente auch die Gefahr der Aufweichung bereits erreichter Standards in sich birgt. Gerade in Bezug auf das Thema Menschenhandel, das von Staaten vor allem als Problem der organisierten Kriminalität und der illegalen Migration wahrgenommen wird, zeigt die Erfahrung, dass Staaten nicht gerade bereitwillig sind, konkrete Verpflichtungen in Bezug auf den Schutz der Opferrechte einzugehen (siehe etwa das UN-Menschenhandelsprotokoll, den EU-Menschenhandelsrahmenbeschluss und den Vorschlag einer EU-Richtlinie bezüglich Aufenthaltsrecht). Es bleibt somit zu hoffen, dass die geplante Europäische Konvention die auf sie gesetzten menschenrechtlichen Erwartungen tatsächlich erfüllen und ein effektives Instrumentarium zum Schutz der Rechte der Opfer des Menschenhandels schaffen wird.



6. Schlussbemerkungen

Beginnend im Jahr 1904 wurde eine Reihe internationaler und regionaler Instrumente gegen den Menschenhandel beschlossen. Eine chronologische Betrachtung der UN-Dokumente der letzten 99 Jahre ergibt einen Wandel des Konzepts Menschenhandel von der „weißen Sklaverei“, der Vermittlung von weißen Frauen und Kindern in die Prostitution, bis hin zum *Menschenhandel*, also der Anwerbung, dem Transport und der Entgegennahme von Frauen, Männern und Kindern in eine Vielzahl von ausbeuterischen Arbeits- und Lebensbedingungen, wie im UN-Protokoll aus 2000 vorgesehen. Zeitversetzt, aber terminologisch ähnlich verliefen die Entwicklungen im Rahmen des der EU und des Europarats, die sich vom *Frauen-* bzw. *Menschenhandel* zum Zweck der *sexuellen Ausbeutung* hin zum *Menschenhandel* im Sinne des UN Protokolls aus 2000 bewegten. Diese Ausweitung der Definition in Bezug auf das Geschlecht der Opfer und die Art der Ausbeutung ist positiv zu bewerten, weil sie den realen Verhältnissen gerecht wird. Wenngleich die Mehrzahl der bekannten Fälle des Menschenhandels den Handel mit Frauen und Mädchen in die Zwangsprostitution betrifft, existiert, wie in Kapitel 3 ausgeführt, eine Bandbreite an anderen Ausprägungsformen dieser Menschenrechtsverletzung. Ob die Opfer in die Prostitution, die Hausarbeit, in Fabriken, landwirtschaftliche Betriebe oder zum Zweck der Straßenbettelei gehandelt werden oder ob die weiblichen oder männlichen Geschlechts ist, ist nicht ausschlaggebend. Was hingegen alle diese Formen des Menschenhandels gemeinsam haben, sind die Mechanismen, die angewendet werden, um die Opfer unter Kontrolle zu halten: die Anwendung von Drohungen, Gewalt oder Täuschung, die Ausbeutung der Opfer durch Sklaverei und Zwangsarbeit, die Ausnutzung ihrer Hilflosigkeit oder Abhängigkeit.

Obwohl ein derartig breiter Fokus wichtig ist, soll gleichzeitig nicht die Tatsache aus den Augen verloren werden, dass die Mehrzahl der Opfer des Menschenhandels Frauen und Mädchen sind. Erforderlich ist daher ein gender-sensibler Ansatz, der die Ursachen für die stärkere Betroffenheit von Frauen und Mädchen und andere gender-spezifische Aspekte im Zusammenhang mit dem Menschenhandel berücksichtigt. So sollten im Bereich der Prävention Maßnahmen in den Herkunftsländern zur Verbesserung des rechtlichen, sozialen und wirtschaftlichen Status von Frauen und Mädchen gesetzt werden

sollten. Dies beinhaltet etwa rechtliche Maßnahmen zum Schutz vor Diskriminierung im Arbeitsleben, Schaffung von Jobs für Frauen durch Mikrokreditprogramme oder Verbesserung des Zugangs von Mädchen zu Bildung. Außerdem sind Informationskampagnen für Mädchen und junge Frauen erforderlich, die, spezifisch auf diese Zielgruppen zugeschnitten, Informationen über das Problem des Menschen-/Frauenhandels und über die Möglichkeiten und Voraussetzungen legaler Arbeitsmigration bieten. In den Zielländern sollte berücksichtigt werden, dass gehandelte Mädchen und Frauen spezifische Probleme und Bedürfnisse haben können, beispielsweise Traumata infolge körperlicher oder sexueller Gewalt, Schwangerschaft oder sexuell übertragbare Krankheiten. Diesen Bedürfnissen sollte etwa durch medizinische und psychologische Betreuung durch besonders geschultes Personal und geeignete strafprozessuale Vorkehrungen (zB Einvernahme durch geschulte und vorzugsweise weibliche PolizeibeamtInnen, StaatsanwältInnen und RichterInnen, schonende Einvernahmemethoden und Reduzierung der Zahl der Konfrontationen mit den Angeklagten für Opfer von Gewalt) Rechnung getragen werden.

Die fehlende Harmonisierung nationaler Gesetze gegen den Menschenhandel, insbesondere was die Definition des Delikts betrifft, und die unzureichende grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Behörden zählen zu den größten Hindernissen der effektiven Strafverfolgung von Menschenhandel. In den letzten Jahren haben Bestrebungen der internationalen Staatengemeinschaft, diese Hindernisse zu überkommen, zur Verabschiedung einiger rechtlich verbindlicher Instrumente, nämlich der UN OK-Konvention und des Menschenhandel-Protokolls (2000) sowie des EU Menschenhandels-Rahmenbeschlusses (2002) geführt. Diese Instrumente sehen Maßnahmen auf internationaler und europäischer Ebene zur rechtlichen Harmonisierung und Vereinfachung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung vor. Insbesondere die weit gefasste Definition von Menschenhandel des UN-Protokolls stellt einen wichtigen Fortschritt dar.

Staatliche Maßnahmen sollten sich nicht auf die Strafverfolgung der Verantwortlichen beschränken, sondern im Sinne eines umfassenden Ansatzes auch darauf abzielen, die Ursachen des Menschenhandels zu bekämpfen und die Rechte der Opfer schützen, also alle „3 p's“ miteinbeziehen. Repressive Maßnahmen,

die ausschließlich auf die äußerlichen Erscheinungsformen des Menschenhandels, wie etwa die Prostitution, (illegale) Migration oder organisierte Kriminalität ausgerichtet sind, sind zu kurz gegriffen, weil sie nicht die Ursachen, sondern lediglich die Symptome des Problems in Angriff nehmen. Solche Ansätze sind längerfristig gesehen nicht nur ineffizient, sondern tragen dazu bei, dass die Opfer des Menschenhandels in die Illegalität und den Untergrund gedrängt werden und der Ausweg aus Ausbeutung- und Missbrauchsverhältnissen erschwert wird.

Dem Anspruch eines umfassenden Ansatzes, der alle „3 p's“, *prosecution, prevention* und *protection*, gleichermaßen berücksichtigt, sind die jüngst beschlossenen Rechtsinstrumente auf Ebene der UN und der EU bedauerlicherweise nicht gerecht geworden. So sind die Bestimmungen des UN-Menschenhandels-Protokolls in Bezug auf Opferrechte vage formuliert und lassen den Staaten weitgehenden Ermessensspielraum. Fast ausschließlich auf den Bereich der Strafverfolgung organisierter Kriminalität und illegaler Einwanderung beschränkt sind der EU-Menschenhandels-Rahmenbeschluss, der den Bereich der Opferrechte nur am Rande streift, und der Entwurf einer Richtlinie für ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht, der einen Abschiebeschutz und Zugang zu Unterstützungsleistungen nur für diejenigen Opfer vorsieht, die bereit sind, als ZeugInnen auszusagen. In beiden EU-Instrumenten bleiben Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit der Opfer völlig ausgeklammert. Das KRK-Fakultativprotokoll gegen den Kinderhandel enthält zwar konkrete und umfassende Bestimmungen zum Schutz der Rechte der Opfer im Strafverfahren, ist aber nur auf minderjährige Opfer anwendbar.

So gesehen kommt der geplanten Europarats-Konvention gegen den Menschenhandel großes Potential zu. Es bleibt zu hoffen, dass die in dieses Instrument gesetzten Erwartungen in Bezug auf den Schutz der Rechte der Opfer tatsächlich erfüllt und ein rechtlich verbindliches Instrument auf europäischer Ebene geschaffen wird, das konkrete Staatenverpflichtungen schafft, die über die Mindeststandards des UN-Menschenhandels-Protokolls und der EU-Instrumente hinausgehen.

7. Fragen zum Text

7.1 *Vergleichen Sie die folgenden Fallgeschichten von Kafui und Domitila. Analysieren und begründen Sie, ob die beiden Fälle als Menschenhandel im Sinne der UN Konvention zur Beseitigung des Menschhandels (1949) und/oder des UN-Protokolls zur Verhütung, Bestrafung und Bekämpfung des Menschenhandels (2000) einzu-stufen sind.*

A) *Kafui aus Togo ist 26 Jahre alt und Alleinerzieherin. Sie verfügt über einen Hauptschulabschluss und verdient als Verkäuferin in Lomé US\$ 20im Monat. Gelegentlich ist sie auch als Prostituierte tätig, um sich und ihre Familie über Wasser zu halten. Eines Tages erfährt sie von ihrer Bekannten Jeannette, dass sie in Lagos, Nigeria als Prostituierte US \$ 50 pro Monat verdienen könne. Kafui beschließt, mit Jeannette, die selbst Prostituierte ist, nach Lagos zu gehen. Jeannette stellt sie einigen Kunden vor. Kafui kann ihre Kunden selbst wählen und auch entscheiden, wo und wann sie arbeitet. Regelmäßig schickt sie Geld an ihre Familie, bei der sie ihr Baby zurückgelassen hat. Nach einem Jahr hat Kafui US \$ 1000,- gespart. Sie kehrt nach Lomé zurück, wo sie von ihren Ersparnissen ein Haus kauft.*

2) *Domitila verlässt ihre Heimat und ihre Familie in der Dominikanischen Republik zurückgelassen, um in Spanien als Hausgehilfin zu arbeiten. Die dortige Realität entspricht jedoch nicht den Versprechungen. In Spanien angekommen, nimmt ihr ihre Arbeitgeberin sofort den Reisepass und das Rückflugticket ab. Sie droht Domitila, sie von der Polizei abschieben zu lassen, wenn sie ihren Befehlen nicht gehorche und verbietet ihr jeglichen Kontakt mit den NachbarInnen und mit ihrer Familie. Domitila muss jeden Tag bis spät nachts arbeiten, sie bekommt kaum zu essen und erhält für ihre Arbeit keinen Lohn. Quelle: GAATW 2001.*

7.2 *Welche Umstände tragen dazu bei, dass vor allem Frauen Opfer des Menschenhandels sind? Welche staatlichen Handlungsvorgaben lassen sich daraus ableiten?*

7.3 *Ist restriktive Einwanderungspolitik ein effektives Mittel gegen den Menschenhandel? Welche Alternativen sind denkbar und was ist dabei zu beachten?*

7.4 *Ist das UN-Protokoll zur Verhütung, Bestrafung und Bekämpfung des Menschenhandels ein Fortschritt oder ein Rückschritt bei der Strafverfolgung des Menschenhandels und dem Schutz der Rechte der Opfer? Welche*

Stärken und Schwachpunkte weist es auf?

7.5 Welches Potential hat die geplante Europäische Konvention gegen den Menschenhandel? Besteht angesichts der Vielzahl an bereits existierenden Dokumenten überhaupt Bedarf an einem solchen Instrument auf europäischer Ebene?

8. Links zum Text

http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/crime/

trafficking/fsj_crime_human_trafficking_en.htm

<http://www.antislavery.org/>

http://www.coe.int/T/E/human_rights/trafficking/

<http://www.femmigration.net/>

<http://www.hrw.org/women/trafficking.php>

<http://www.ilo.org/public/english/standards/ipec/>

index.htm

<http://www.law-lib.utoronto.ca/Diana/>

<http://www.un.or.th/traffickingproject/>

<http://www.unhchr.ch/children/rapporteur.htm>

<http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/mwom.htm>

<http://www.unhchr.ch/women/focus->

trafficking.html

http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicpconven

tion.html#final

<http://www.victims-of-trafficking.org/index.html>

9. Literatur

Anti-Slavery International, Human traffic human rights: Redefining victim protection. Report by Elaine Pearson, London 2002

Bundesministerin für Frauenangelegenheiten (Hg.ⁱⁿ), Frauenhandel. Schriftenreihe Band 4, Wien 1996

Bundesministerium für Justiz, Strafrechtsänderungsgesetz 2003. Gesetzesentwurf. <http://www.bmj.gv.at/gesetzes/index.php>, zuletzt besucht am 16.10.2003

Chuang, Janie, Redirecting the Debate over Trafficking in Women: Definitions, Paradigms and Contexts, 11 Harvard Human Rights Law Journal, S 65-107

Coomaraswamy, Radhika, UN Special Rapporteur on Violence against Women, its Causes and Consequences, Mission to Poland on the issue of trafficking and forced prostitution of women, 10 December 1996, E/CN.4/1997/47/Add.1

Coomaraswamy, Radhika, UN Special Rapporteur on Violence against Women, its Causes and Consequences, Report on trafficking in women, women's migration and violence against women, 29 February 2000, E/CN.4/2000/68

Coomaraswamy, Radhika, UN Special Rapporteur on Violence against Women, its Causes and Consequences, Trafficking of women and girls. Mission to Bangladesh, Nepal and India, 6 February 2001, E/CN.4/2001/73/Add.2

De Boer-Buquicchio, Maud, Deputy Secretary-General of the Council of Europe, Address at the 1st meeting of the Ad Hoc Committee on action against trafficking in human beings (CAHTEH), 15.9.2003, http://www.coe.int/T/E/human_rights/Trafficking/2_Cahteh/

Doezema, Jo, Forced to Choose. Beyond the Voluntary v. Forced Prostitution Dichotomy, in: Kamala Kempadoo/Jo Doezema (Hg.^{innen}), Global Sex Workers. Rights, Resistance and Redefinition, Routledge, New York/London, 1998

Doezema, Jo, Loose Women or Lost Women? The re-emergence of the myth of "white slavery" in contemporary discourses of "trafficking in women", presentation at the ISA Convention, Washington DC, February 17-21, 1999, <http://walnet.org/csis/papers/doezema-loose.html>

Europol, Crime Assessment – Trafficking of Human Beings into the European Union (ohne Datumsangabe), http://www.europol.eu.int/index.asp?page=publ_crimeassessmentTHB



Gallagher, Anne, Human Rights and the New UN Protocols on Trafficking and Migrant Smuggling. A Preliminary Analysis, in: Human Rights Quarterly 23/2001, S 975-1004

Global Alliance Against Trafficking in Women (GAATW), Human Rights and Trafficking in Persons: A Handbook, Bangkok 2001

Howden, Daniel, Back home: the child of six sold to traffickers, in: The Independent, 19 June 2003

Human Rights Watch, Hopes Betrayed. Trafficking Of Women And Girls To Post-Conflict Bosnia And Herzegovina For Forced Prostitution, New York 2002

International Helsinki Federation for Human Rights, Women 2000. An Investigation into the Status of Women in Central and South Eastern Europe and the Newly Independent States, Wien 2000

International Labour Organization International Programme on the Elimination of Child Labour (ILO IPEC), Trafficking of Children: The problem and responses worldwide, Report by Boonpala, Panudda/Kane, June, Geneva 2001

International Labour Organization (ILO), Getting at the Roots. Stopping Exploitation of Migrant Workers by Organized Crime, International Labour Organisation Series "Perspectives on Labour Migration", 1 E, Report by Taran, Patrick/Moreno-Fontes Chammartin, Gloria, Geneva 2003, <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/pom/pom1e.pdf>

Jordan, Ann, Human rights or wrongs? The struggle for a rights-based response to trafficking in Human beings, in: Masika, Rachel /Oxfam (Hg.^{Innen}), Gender, Trafficking and Slavery, 2002, S 28-37.

Kanics, Jyothi/Reiter, Gabriele, 2000: A Year of Significant Achievements in the Fight against Trafficking in Human Beings, in: Helsinki Monitor 2/2001, S 112-121

Kartusch, Angelika, Der Handel mit der Ware Frau - Maßnahmen zur Bekämpfung des Frauenhandels und zum Schutz der Opfer, in: Gabriel, Elisabeth (Hg.ⁱⁿ), Frauenrechte. Eine Einführung in den internationalen frauenspezifischen Menschenrechtsschutz. Eine Publikation des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien 2001, S 145-155

Kartusch, Angelika, Menschenhandel - eine menschenrechtliche Herausforderung für die OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2002,

S 289-303, <http://www.univie.ac.at/bim>

Kartusch, Angelika/Knaus, Katharina/Reiter, Gabriele, Bekämpfung des Frauenhandels nach internationalem und österreichischem Recht, Verlag Österreich, Wien 2000

Kreuzer, Christine, Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), Nr. 5/2001, S 220-226

Manquet, Christian, Der Menschenhandel im österreichischen Strafrecht - innerstaatliche Entwicklung und Umsetzung der internationalen Vorgaben, Vortrag auf dem Seminar „Menschenhandel“, Justizschule Schwechat, 17.6.2003

Minnesota Advocates for Human Rights, Trafficking in Women. Moldova and Ukraine, Minneapolis 2000

Murray, Jennifer, Who Will Police the Peace-builders? The Failure to Establish Accountability for the Participation of United Nations Civilian Police in the Trafficking of Women in Post-Conflict Bosnia and Herzegovina, in: Columbia Human Rights Law Review 34/2003, S 475-527

NGO Consultation with UN/IGOs on Trafficking in Persons, Prostitution and the Global Sex Industry, Genf, 21.-22.6.1999, <http://www.imadr.org/project/petw/seminarPETW.pdf>

Nowak, Manfred, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien/Graz 2002

OSCE ODIHR Reference Guide for Anti-Trafficking Legislative Review with Particular Emphasis on South-Eastern Europe, Report by Angelika Kartusch, Warschau 2001, <http://www.osce.org/odihr/democratization/antitrafficking/>

Piotrowicz, Ryszard, The smuggling of migrants: Vienna vilifies villains and vindicates victims, in: Australian Law Journal 2001/75, S 155-160

Piotrowicz, Ryszard, European Initiatives in the Protection of Victims of Trafficking who Give Evidence Against Their Traffickers, in: International Journal of Refugee Law, Vol.14 2002, S 263-278

Radovanovic, Mara/Kartusch, Angelika, Combat of Trafficking in Women for the Purpose of Forced Prostitution. Country Report Bosnia-Herzegovina. Publication of the Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights, Vienna/Bijeljina 2001

UN CICP Fact sheet on human trafficking (ohne Datumsangabe), http://www.unodc.org/unodc/en/trafficking_victim_consent.html#facts.

UNICEF, Women in Transition. The MONEE Project.



Regional Monitoring Report Nr. 6, Florenz 1999

UNIFEM, Women, War and Peace. The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-building, Report by Rehn, Elisabeth/Sirleaf, Ellen Johnson, 2002a, http://www.unifem.org/index.php?f_page_pid=149

UNIFEM Asia and South East Asia, Trafficking in Persons. A Gender and Rights Perspective, 2002b, <http://www.unifem-eseasia.org/Resources/Traffick2.html>

Wijers, Marjan/Lap-Chew, Lin, Trafficking in Women in Forced Labour and Slavery-Like Practices in Marriage, Domestic Labour and Prostitution, STV, Utrecht 1997

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Arbeitsgruppe Metropolenforschung, Die Mär vom Mädchenhandel, in: WZB-Mitteilungen Nr. 95, März 2002, S 35-38, <http://www.wz-berlin.de>

10. Über die Autorin

Angelika Kartusch, Mag.^a iur., Juristin, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte.

Studium der Rechtswissenschaften in Wien und Groningen, Forschungs- und Vortragstätigkeiten in den USA

Publikationen, juristische Gutachten, Vorträge, Lehrveranstaltungen zu den Themen Menschen-/Frauenhandel, Menschenrechte von Frauen, Opfer- und Zeuginnenschutz, europäischer Menschenrechtsschutz

Kontakt: Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Heßg. 1, A-1010 Wien, e-mail angelika.kartusch@univie.ac.at

11. Andere Veröffentlichungen der Autorin:

Bücher, Studien:

OSCE ODIHR Reference Guide to Anti-Trafficking Legislative Review with Particular Emphasis on South-Eastern Europe, Warsaw 2001.

Angelika Kartusch, Johanna Höller, Karin Lukas, Rechtliche Bestimmungen zum Schutz und zur Unterstützung von Gewaltopfern in Österreich. Eine Publikation des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte, Wien 2001.

Mara Radovanovic, Angelika Kartusch, Combat of Trafficking in Women for the Purpose of Forced Prostitution. Country Report Bosnia-Herzegovina. Publication of the Ludwig Boltzmann Institute of Human

Rights, Wien/Bijeljina 2001

Angelika Kartusch, Katharina Knaus, Gabriele Reiter, Bekämpfung des Frauenhandels nach internationalem und österreichischem Recht, Verlag Österreich, Wien 2000.

Katharina Knaus, Angelika Kartusch, Gabriele Reiter, Combat of Trafficking in Women for the Purpose of Forced Prostitution. International Standards. Publication of the Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights, Wien 2000

Aufsätze:

Angelika Kartusch, Menschenhandel. Eine menschenrechtliche Herausforderung für die OSZE, in: *Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg* (Hg.), OSZE-Jahrbuch 2002, S 289-302.

Angelika Kartusch, Sag mir, wo die Frauen sind... Politische Partizipation von Frauen, in: *Elisabeth Gabriel* (Hg.ⁱⁿ), Frauenrechte. Einführung in den internationalen frauenspezifischen Menschenrechtsschutz, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien 2001, S 83-95.

Angelika Kartusch, Der Handel mit der Ware Frau - Maßnahmen zur Bekämpfung des Frauenhandels und zum Schutz der Opfer, in: *Elisabeth Gabriel* (Hg.ⁱⁿ), Frauenrechte. Einführung in den internationalen frauenspezifischen Menschenrechtsschutz, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien 2001, S 145-155.

Karin Lukas, Angelika Kartusch, Das Jahr 2000 - Meilenstein oder Fortschritt der kleinen Schritte? in: *Elisabeth Gabriel* (Hg.ⁱⁿ), Frauenrechte. Einführung in den internationalen frauenspezifischen Menschenrechtsschutz, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien 2001, S 21-30.

Artikel:

Angelika Kartusch, Opferrechte – Menschenrechte, in: SIM. Das Sicherheitsmagazin (Veröffentlichung voraussichtlich Anfang 2004).

Angelika Kartusch, Frauenhandel. Verkauft und ausgebeutet, in: ai info 1/2003, S 14-15.

Angelika Kartusch, Politische Partizipation von Frauen, in: *Verein Frauenrechte Menschenrechte* (Hg.ⁱⁿ), Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau. NGO Schattenbericht 2000, S 17-20.

Angelika Kartusch, Humanitäres Aufenthaltsrecht für Betroffene des Menschenhandels, in: *Juridikum* 4/2000, S 194-196.



Angelika Kartusch, Die große Unbekannte. 20 Jahre UN-Frauenkonvention, in: Frauensolidarität 1/00, S 20-21.

12. Endnoten (Endnotes)

¹ UN GV Resolution A/RES/55/25, 15.11.2000.

² UN Menschenhandels-Protokoll, Art. 3 Abs. a, http://www.un.org/Depts/german/gv-55/band1/a5549_wr.pdf.

³ So wurden etwa aus Bosnien-Herzegowina Fälle berichtet, in denen Frauen auf Auktionen an Barbesitzer verkauft wurden (Radovanovic/Kartusch 2001, S 10-14).

⁴ Diese Begriffe werden nicht im Protokoll, aber in internationalen Menschenrechtsverträgen definiert: Art. 1 des Übereinkommens betreffend die Sklaverei (1926) definiert Sklaverei als den „Zustand oder die Stellung einer Person, an der die mit dem Eigentumsrecht verbundenen Befugnisse oder einzelne davon ausgeübt werden.“ Art. 1 des Zusatzübereinkommens über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlichen Praktiken (1956) zählt beispielsweise Schuldknechtschaft, Leibeigenschaft, Zwangsheirat oder die Ausbeutung der Arbeitskraft von Kindern als Ausprägungen sklaverei-ähnlicher Praktiken auf. Zwangsarbeit ist laut Art. 1 der ILO-Konvention Nr. 29 über die Zwangs- und Pflichtarbeit (1930) „jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat.“

⁵ So etwa in der Menschenhandelskonvention aus 1949 (siehe Kapitel 3.2). Diese Frage wurde von einigen bejaht: eine Unterscheidung zwischen freiwilliger und erzwungener Prostitution sei moralisch inakzeptabel. Ein ausdrückliches Erfordernis von Zwang könne als Legitimation auch „freiwilliger“ Prostitution interpretiert werden und sei deshalb abzulehnen. Die Gegenseite argumentierte für die Einführung eines Zwangselements: die Miteinbeziehung jeglicher durch MigrantInnen freiwillig ausgeübter Prostitution gehe zu weit, weil dadurch die Unterscheidung zwischen Menschenhandel und Prostitution einerseits sowie zwischen Menschenhandel und Schlepperei andererseits verwischt würde (Gallagher 2001, S 984f). Vgl zu dieser Debatte und zur Kritik des erstgenannten Ansatzes auch Chuang 1999, S85f.

⁶ Das erste Lager bejahte diese Frage: eine solche

Klausel verhindere, dass Menschenhändler die angebliche Zustimmung der Opfer als Vorwand für ihre Verteidigung verwenden könnten. Die Gegenseite befand eine solche Klausel für überflüssig, da die Elemente, auf die man sich in der Zwischenzeit geeinigt hatte (wie Zwang, Täuschung oder Entführung) jegliche Zustimmung oder Freiwilligkeit per definitionem ohnehin ausschließen (Gallagher 2001, S 985).

⁷ UN GV Resolution A/RES/55/25, 15.11.2000, Art. 3 Abs. a, http://www.un.org/Depts/german/gv-55/band1/a5549_wr.pdf. Einen Überblick über das Protokoll bieten Gallagher 2001, S 995-1001 und Piotrowicz 2001.

⁸ <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r55.htm>.

⁹ http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_signatures.html, Stand: 30.11.2003. 45 Staaten haben das Protokoll bislang ratifiziert.

¹⁰ Criminal Code of Bulgaria (1968) as amended on 13. 9. 2002, State Gazette No 92/27.9. 2002, Art. 159a, 159b, UNMIK Regulation No. 2001/4 on the Prohibition of Trafficking in Persons in Kosovo, Art. 1, Criminal Code of the Republic of Moldova, Art. 165.

¹¹ Die Konvention ist am 1.7.2003 in Kraft getreten und wurde bislang von 23 Staaten ratifiziert. Stand: 29.9.2003, <http://www.december18.net/intro.htm>, zuletzt besucht am 17.11.2003.

¹² Der vorliegende Aufsatz befasst sich nicht mit der Rolle der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ein, deren Aktivitäten zur Bekämpfung des Menschenhandels vor allem auf politischer Ebene und im Rahmen der Missionen im Feld stattfinden (vgl dazu Kanics/Reiter 2001, Kartusch 2002). Der Beitrag beschränkt sich zudem auf regionale Entwicklungen in Europa, weshalb auf andere regionale Instrumente, wie die *Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women* (1994, <http://www.oas.org/cim/English/Conventions.htm>) oder die *SAARC Convention on Preventing and Combating Trafficking in Women and Children for Prostitution* (2002, <http://www.saarc-sec.org/>), nicht eingegangen.

¹³ Alle vier Konventionen bezogen sich ausschließlich auf den Prozess des Anwerbens oder Transports in die Prostitution, nicht jedoch auf die Bedingungen, unter denen die Prostitution ausgeübt wurde. So war zwar der Transport einer Frau zu Zwecken der „Unzucht“, nicht aber das Festhalten gegen ihren Willen in einem Bordell umfasst. Dies ist darauf zurückzuführen, dass



derartige Belange vom Völkerrecht ausgeklammert waren und ausschließlich in den Bereich der staatlichen Souveränität fielen (Chuang 1998, S 75 mwN).

¹⁴ Der Mythos der „weißen Sklaverei“ sei laut *Doezema* unter dem Deckmantel des Schutzes der Frauen zur Einschränkung weiblicher Autonomie und Sexualität benutzt worden. Die Herausbildung dieses Mythos erklärt sie vor dem Hintergrund des Erstarkens der abolitionistischen Bewegung zur Abschaffung der Prostitution, die jegliche Unterscheidung zwischen freiwilliger und Zwangsprostitution ablehnte und alle Prostituierten als Opfer ansah. Da sich das viktorianische Bild der „gefallenen Frau“ dafür jedoch nicht gut eignete, wurde mit Hilfe des Bildes der „weißen Sklaverei“ versucht, die Unterscheidung zwischen den „freiwilligen“, unanständigen und den „unfreiwilligen“, unschuldigen Prostituierten aufzubrechen. Dadurch sollten Prostituierte pauschal als Opfer konstruiert und öffentliche Sympathie für die „Opfer“ der „weißen Sklaverei“ geschürt werden (Doezema 1998, Doezema 1999 mwN).

¹⁵ UN GV Resolution 317 (IV), 2.12.1949.

¹⁶ Art. 1, 2 Menschenhandels-Konvention.

¹⁷ <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/treaty11a.htm>, Stand: 5.2.2003, zuletzt besucht am 30.11.2003. In der Literatur und unter den NGOs ist die Konvention ebenfalls umstritten. Kritisiert wird sie etwa von den NGOs Anti-Slavery, Global Alliance against Trafficking in Women oder der International Human Rights Law Group, die die Unterscheidung zwischen freiwilliger und erzwungener Prostitution und damit das Selbstbestimmungsrecht von Personen, die in der Prostitution tätig sind. Hingegen befürwortet vor allem die Coalition against Trafficking in Women die Konvention und lehnt erzwungene und freiwillige Prostitution gleichermaßen ab; vielmehr existiert diesem Ansatz zufolge gar keine freiwillige Prostitution, sondern Prostitution stellt per se eine Menschenrechtsverletzung dar. Vgl. die Dokumentation der Veranstaltung „NGO Consultation with UN/IGOs on Trafficking in Persons, Prostitution and the Global Sex Industry“, Genf, 21.-22.6.1999, <http://www.imadr.org/project/petw/seminarPETW.pdf>.

¹⁸ UN GV Resolution 34/180, 18.12.1979. Am 2.11.2003 hatten 174 Staaten die Konvention ratifiziert (<http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>, zuletzt besucht am 30.11.2003).

¹⁹ CEDAW Committee, General Recommendation No. 19 on Violence Against Women, 11th session, 1992, § 14. Die Allgemeinen Empfehlungen oder Allgemeinen

Bemerkungen der UN Vertragsüberwachungsorgane werden im Konsens beschlossen und stellen neben den Entscheidungen der Vertragsorgane in Beschwerdeverfahren die wichtigsten Interpretationsgrundlagen der Bestimmungen von Menschenrechtsverträge dar. *Nowak* 2002, S 114.

²⁰ Der Wortlaut ist nicht eindeutig, da § 24 („In the light of these comments, the Committee [...] recommends that: [...] (g) Specific preventive and punitive measures are necessary to overcome trafficking and sexual exploitation;“) keine konkrete Empfehlung, sondern lediglich eine Aussage enthält.

²¹ General Recommendation No. 19, § 24 lit. h. Gemäß Art. 18 CEDAW sind die Vertragsstaaten verpflichtet, dem Ausschuss regelmäßig (innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten und danach mindestens alle vier Jahre) Berichte über die zur Umsetzung der Konvention getroffenen Maßnahmen und über die getroffenen Fortschritte vorzulegen. Diese Berichte werden vom Ausschuss überprüft und gemeinsam mit so genannten Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses veröffentlicht (Art. 21). Die Abschließenden Bemerkungen sind auf der Website des UNHCHR (<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>), die Staatenbericht teilweise ebenda, teilweise auf der Website des CEDAW Ausschusses (<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reports.htm>) zum download erhältlich.

²² General Recommendation No. 19, § 24 lit. c, i, t (iii).

²³ UN GV Resolution 44/25, 20.11.1989, Art. 32, 34, 35. Am 14.11.2003 hatten 192 Staaten die KRK ratifiziert: <http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/crc/treaties/status-crc.htm>, zuletzt besucht am 30.11.2003.

²⁴ Art. 1 KRK.

²⁵ UN Menschenrechtskommission Resolution 1990/68.

²⁶ Seit Juli 2001 wird ist Juan Miguel Petit (Uruguay) Sonderberichterstatter. Seine VorgängerInnen waren Vitit Muntarbhorn (Thailand, 1991-1994) und Ofelia Calcetas-Santos (Philippinen, 1994-2001). Siehe <http://www.unhchr.ch/children/rapporteur.htm>, <http://www.unhchr.ch/children/documents.htm>.

²⁷ A/CONF.157/23, 25.6.1993, § 18 der Abschluss-erklärung.

²⁸ UN GV Resolution A/RES/48/104, 20.12.1993. Die Erklärung umfasst nicht nur staatliche oder staatlich geduldete Gewalt, sondern auch Gewalt in der Familie und Gewalt im Umfeld der Gemeinschaft, einschließlich



Frauenhandel (Art. 2 DEVAW).

²⁹ Art. 4 DEVAW.

³⁰ UN Menschenrechtskommission Resolution 1994/45, 4.3.1994. Das Amt wurde bis Juli 2003 von Radhika Coomaraswamy (Sri Lanka) bekleidet, ihre Nachfolgerin ist Yakin Ertürk (Turkei). <http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/mwom.htm>.

³¹ Bericht der Vierten Weltfrauenkonferenz, A/CONF.177/20, Anlage II, Aktionsplattform, § 122. http://www.un.org/Depts/german/neue_dok/fs_neuedok.html.

³² §§ 125, 130 Aktionsplattform.

³³ UN GV Resolution A/RES/54/263, 25.5.2000. Am 14.11.2003 hatten 67 Staaten das Protokoll ratifiziert (<http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/crc/treaties/status-opsc.htm>, zuletzt besucht am 30.11.2003).

³⁴ KRK Fakultativprotokoll Art. 2 lit. a, Art. 3 Abs. 1 lit. a. Weitere strafrechtliche Maßnahmen beinhalten die Auslieferung von TäterInnen, die Beschlagnahme von Gegenständen, die Schließung von Räumlichkeiten, sowie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Art. 5-7, 10).

³⁵ Etwa: Anpassung der Verfahren, um den Bedürfnissen der Kinder Rechnung zu tragen, Information der Opfer über ihre Rechte, ihre Rolle und den Stand des Verfahrens, Zur Verfügung Stellen von angemessenen Unterstützungsdiensten, angemessene juristische und psychologische Ausbildung von Personen, sie sich mit den Opfern befassen, Schutz der Privatsphäre und Identität der Opfer und Schutz der Opfer und ihrer Angehörigen vor Einschüchterungs- und Vergeltungsmaßnahmen (Art. 8).

³⁶ UN GV Resolution A/RES/55/25, 15.11.2000. Bislang haben 117 Staaten das Protokoll unterzeichnet, 45 Staaten haben ratifiziert. Die OK-Konvention ist am 29.9.2003 in Kraft getreten. Sie wurde von 147 Staaten unterzeichnet, 56 Staaten haben ratifiziert. http://www.unodc.org/unodc/de/crime_cicp_signatures.html, zuletzt besucht am 30.11.2003. Zu beachten ist, dass das Protokoll und das Übereinkommen nur dann anwendbar sind, wenn die gegenständliche Straftat grenzüberschreitender Natur ist und eine organisierte kriminelle Gruppe daran mitgewirkt hat (Art. 4 Menschenhandels-Protokoll, Art. 3 Abs. 1 OK-Konvention).

³⁷ Das Zentrum für Internationale Verbrechenverhütung ist Teil des UN Büros gegen Drogen und Kriminalität (<http://www.unodc.org/unodc/index.html>). Für eine detaillierte Analyse des Protokolls aus menschen-

rechtlicher Sicht siehe Gallagher 2001.

³⁸ Art. 2 Menschenhandels-Protokoll.

³⁹, Interpretative notes for the official records (*travaux préparatoires*) of the negotiation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto, UN GV Res A/55/383/Add.1, 3.11.2000, § 64.

⁴⁰ Art. 5, 11, 12 Menschenhandels-Protokoll.

⁴¹ Art: 9 Menschenhandels-Protokoll.

⁴² Art: 10 Menschenhandels-Protokoll.

⁴³ Art. 9 Abs. 5 Menschenhandels-Protokoll.

⁴⁴ Art. 6f Menschenhandels-Protokoll.

⁴⁵ Art. 6 Abs. 5 Menschenhandels-Protokoll, Art. 24 OK-Konvention.

⁴⁶ Art. 8 Menschenhandels-Protokoll.

⁴⁷ Art. 32 OK-Konvention.

⁴⁸ Mitteilungen der Europäischen Kommission an den Rat und das Europäische Parlament betreffend Frauenhandel mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung, KOM (96) 567 endg vom 20.11.1996; betreffend weitere Maßnahmen zur Bekämpfung des Frauenhandels, KOM (98) 726 endg vom 9.12.1998; Entschlüsseungen des Europäischen Parlaments betreffend Ausbeutung der Prostitution und Menschenhandel vom 14.4.1989; betreffend Frauenhandel vom 16.9.1993; betreffend Menschenhandel vom 16.1.1996; zur Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zum Thema „Frauenhandel mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung“ (KOM(96) 567) vom 16.12.1997; zur Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zum Thema „Weitere Maßnahmen zur Bekämpfung des Frauenhandels“ (KOM(1998) 726) vom 19.5.2000. Siehe auch Haager Ministererklärung betreffend europäische Richtlinien über effektive Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung des Frauenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, 26.4.1997.

⁴⁹ Amtsblatt Nr. 340, 10.11.1997, Art. 29 (ex- Art. K.1) Vertrag von Amsterdam.

⁵⁰ Gemeinsame Maßnahme des Rates vom 24.2.1997 betreffend die Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern, 97/154/JI, Titel I Art. A i), Titel II Art. F a), b).

⁵¹ Übereinkommen über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamtes (Europol) vom 26.7.1995, ergänzt durch den Rechtsakt des Rates 99/C 26/05 vom 3.12.1998 zur Ergänzung der Definition der Kriminalitätsform „Menschenhandel“ im Anhang zum Europol-Übereinkommen.

⁵² Rahmenbeschluss des Rates vom 19.7.2002 zur



Bekämpfung des Menschenhandels, 2002/629/JI. Zum Vorschlag der Europäischen Kommission vom 21.12.2000, COM(2000) 854 final, der dem Rahmenbeschluss zugrunde liegt, vgl Kreuzer 2001.

⁵³ Art. 1 Menschenhandels-Rahmenbeschluss.

⁵⁴ Art. 2, 3 Menschenhandels-Rahmenbeschluss. Die Staaten sind verpflichtet, jene Fälle von Menschenhandel strafrechtlich zu verfolgen, die entweder in ihrem Hoheitsgebiet (Territorialitätsprinzip), im Ausland von einer/einem ihrer Staatsangehörigen (aktives Personalitätsprinzip) oder zugunsten einer in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassenen juristischen Person begangen wurde. In den letzten beiden Fällen steht es den Staaten offen, die Strafverfolgung zu unterlassen, wenn die Tat im Ausland begangen wurde (Art. 6).

⁵⁵ Art. 4, 5 Menschenhandels-Rahmenbeschluss.

⁵⁶ Rahmenbeschluss des Rates vom 15.3.2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren, 2001/220/JI.

⁵⁷ Art. 7 Menschenhandels-Rahmenbeschluss verweist in diesem Zusammenhang auf Art. 2 Abs. 2 („spezifische Behandlung“ besonders gefährdeter Opfer), Art. 8 Abs. 4 (Schutz vor den Folgen von in der Öffentlichkeit getätigten Aussagen, insbesondere für die am meisten gefährdeten Opfer) und Art. 14 Abs. 1 (geeignete Ausbildung für PolizistInnen und RichterInnen unter besonderer Berücksichtigung der am meisten gefährdeten Gruppen) des Opfer-Rahmenbeschlusses.

⁵⁸ *Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und Innere Angelegenheiten*, Bericht über den Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des EU-Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels, 29.5.2001, A5-0183/2001, Anmerkungen der *Hohen Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte* und des *Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge* zum Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des EU-Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels, 27.6.2001, <http://www.unhcr.de/pdf/83.pdf>, *Women's Rights Division of Human Rights Watch*, Recommendations regarding the Proposal for a Council Framework Decision on Combating Trafficking in Human Beings, February 2001, <http://hrw.org/backgrounder/wrd/trafficking-framework.htm>, *Human Rights Watch /Anti-Slavery International*, Summary of recommendations regarding the Proposal for a Council Framework Decision on Combating Trafficking in Human Beings, 7 March 2001, <http://www.antislavery.org/archive/other/trafficking-framework.htm>, *General Assembly of the European Women Lawyers Association*, Resolution regarding the

Draft Council Framework Decision on Combating Trafficking in Human Beings, based on the Commission Proposal of 21 December 2000 (COM (2000) 854 final), <http://www.ewla.org/>.

⁵⁹ Proposal for a Council Directive on the short-term residence permit issued to victims of action to facilitate illegal immigration or trafficking in human beings who cooperate with the competent authorities (presented by the Commission), COM(2002) 71 final, 11.2.2002 (im Folgenden: Richtlinienvorschlag).

⁶⁰ Art. 2 Richtlinienvorschlag.

⁶¹ Art. 8 Richtlinienvorschlag.

⁶² Art. 10 Richtlinienvorschlag.

⁶³ Art. 9, 12, 13 Richtlinienvorschlag.

⁶⁴ Art. 15 Richtlinienvorschlag.

⁶⁵ Art. 16, 17 Richtlinienvorschlag.

⁶⁶ Anti-slavery international Trafficking Network Update, December 2003.

⁶⁷ „The aim of the present proposal for a directive is to strengthen the instruments for combating illegal immigration. (...) [T]he proposed Directive may appear to serve to protect victims. This is not, however, the case: (...) [witness or victim protection] is neither its aim nor its legal basis.“ COM(2002) 71 final, S 6f.

⁶⁸ European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes, ETS No. 116, 24.11.1983, Recommendation No. R (85) 11 of the Committee of Ministers to Member States on the Position of the Victim in the Framework of Criminal Law and Procedure, 18.6.1985, Recommendation No. R (97) 11 of the Committee of Ministers to Member States concerning Intimidation of Witnesses and the Rights of the Defence, 10.9.1997.

⁶⁹ Recommendation No. R (2000) 11 of the Committee of Ministers to member States on action against trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation, 19.5.2000. Relevant sind des Weiteren: Recommendation No. R (91) 11 of the Committee of Ministers to member States concerning sexual exploitation, pornography and prostitution of, and trafficking in, children and young adults, 9.9.1991, Recommendation No. R (2001) 16 of the Committee of Ministers to member States on the protection of children against sexual exploitation, 31.10.2001, Recommendation 1325 (1997) of the Parliamentary Assembly on traffic in women and forced prostitution in Council of Europe member states, 23.4.1997, Recommendation 1523 (2001) of the Parliamentary Assembly on domestic slavery, 27.6.2001.



⁷⁰ Siehe auch *Committee of Ministers*, Specific terms of reference for the Ad Hoc Committee on action against Trafficking in Human Beings (CAHTEH) Strasbourg, 30.4.2003, http://www.coe.int/T/E/human_rights/Trafficking/2_Cahteh/.