

FRAUENHANDELN IN DEUTSCHLAND



Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen
im Migrationsprozess e.V.

INHALT

Impressum

»Frauenhandel in Deutschland«

Herausgegeben vom Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e. V. (KOK e. V.)

Autorinnen:

Katrin Adams, Monika Cissek-Evans, Barbara Erritt, Claudia Franke, Ulrike Gatzke, Jae-Soon Joo-Schauen, Regina Kalthegener, Kirsten Koopmann-Aleksin, Beshid Najafi, Dr. Nivedita Prasad, Bärbel Uhl, Eva Schaab, Naile Tanis, Andrea Würdinger

Redaktion:

Sarah Schwarze

Grafische Gestaltung:

Ricarda Löser, Andreas Wolter

Umschlagfoto:

Jannika Hartwig

Gefördert vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

© KOK e. V., 2. überarbeitete Auflage, 2008

Auflage der deutschen Version: 3.250 Exemplare, 2008

Auflage der englischen Version: 3.250 Exemplare, 2008

Bezugsadresse:

info@kok-buero.de
oder
KOK e. V.
Kurfürstenstr. 33
10785 Berlin

Bankverbindung:

Bundesweiter KOK e. V.
Ev. Darlehensgenossenschaft eG
Konto-Nr.: 791296
BLZ: 210 602 37

Die Verantwortung für den Inhalt der einzelnen Beiträge liegt bei der jeweiligen Autorin. Jegliche Reproduktion nur mit Genehmigung der Redaktion bzw. der jeweiligen Autorin.

7 **Vorwort**

8 **Einleitung**

11 **Kapitel 1: Geschichte**

12 Von illegaler Prostitution zu Menschenhandel: Die Geschichte des Themas Frauenhandel und die Entstehung und Professionalisierung von Fachberatungsstellen in Deutschland, *Ulrike Gatzke*

23 **Kapitel 2: Hintergrund**

24 Ausgangslage und Problemdarstellung, *Beshid Najafi*

33 **Kapitel 3: Rechtslage**

35 Rechtliche Grundlagen des Phänomens Frauenhandel zur sexuellen Ausbeutung, *Regina Kalthegener*

49 Rechtliche Grundlagen des Phänomens Frauenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, *Andrea Würdinger*

60 Menschenhandel und die neuen Regelungen im Aufenthaltsgesetz, *Naile Tanis*

63 Schaubild: Umgehensweise mit Opfern von Menschenhandel nach dem Aufenthaltsgesetz

65 **Kapitel 4: Praxis**

67 Menschenhandel in die sexuelle Ausbeutung, *Dr. Nivedita Prasad*

77 Frauenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft, *Monika Cissek-Evans*

85 Missbrauch von Au-Pair Verhältnissen als eine Form des Menschenhandels, *Barbara Erritt*

90 Heiratsmigration und Handel in die Ehe, *Jae-Soon Joo-Schauen*

95 Hausangestellte von DiplomatInnen, *Dr. Nivedita Prasad*

102	.....	Übersicht: Möglichkeiten der Alimentierung
104	.....	Übersicht: Möglichkeiten der Schadenskompensation
107	.....	Kapitel 5: Vernetzung, Kooperation und Fortbildungen
109	.....	Vernetzung und Kooperation, <i>Claudia Franke</i>
121	.....	Fortbildungen zur Thematik Frauenhandel, <i>Eva Schaab</i>
129	.....	Kapitel 6: Internationales
131	.....	Überblick über internationales Recht und internationale Instrumente zur Bekämpfung des Menschenhandels, <i>Kirsten Koopmann-Aleksin</i>
140	.....	Die Internationale Lobbyarbeit des KOK e.V., <i>Katrin Adams</i>
144	.....	Zerreissproben – Internationale und Europäische Menschenhandelspolitiken zwischen »Kollateralschäden« und Menschenrechtsschutz, <i>Bärbel Heide Uhl</i>
153	.....	Kapitel 7: Zusammenfassung und Perspektiven
154	.....	KOK e.V.
160	.....	Schlusswort
163	.....	Serviceteil
165	.....	Gesetzestexte
168	.....	Rechtliche Grundlagen – National
169	.....	Rechtliche Grundlagen – International
170	.....	Weiterführende Literatur
171	.....	Autorinnen
174	.....	Mitgliedsorganisationen des KOK e.V., Zweigstellen und andere FBS
186	.....	Abkürzungsverzeichnis
187	.....	Stichwortverzeichnis

VORWORT UND EINLEITUNG



VORWORT

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

Menschenhandel ist eine schwerwiegende Menschenrechtsverletzung. Dies ist allgemeiner politischer Konsens – sowohl über die jeweiligen Ressortzuständigkeiten innerhalb der Bundesregierung, als auch über die Ländergrenzen hinweg. Doch die Bekämpfung stellt die Behörden und Einrichtungen aufgrund der Komplexität des Phänomens vor hohe Anforderungen.

Ich freue mich, dass es mit der aktualisierten Broschüre gelungen ist, ein zusammenhängendes Bild zum Phänomen Menschenhandel aus Sicht der Nichtregierungsorganisationen in Deutschland zu zeichnen. Auch wenn im Detail unterschiedliche Auffassungen zu einzelnen Aspekten und Schlussfolgerungen bestehen, eint alle Initiativen in diesem Bereich ein wichtiges gemeinsames Ziel: Die Bekämpfung des verabscheuenswürdigen Verbrechens Menschenhandel. Es geht darum, die Täter zur Verantwortung zu ziehen und für betroffene Frauen verlässlich Hilfe und Unterstützung anzubieten.

Hierbei kommt dem nicht-staatlichen, zivilgesellschaftlichen Sektor eine sehr wichtige Rolle zu. Neben kommunalen Einrichtungen sind es häufig Fachberatungsstellen von Frauenverbänden, die Opfer von Menschenhandel beraten und betreuen. Sie verfügen über wertvolle Erkenntnisse und Kompetenzen, die die behördlichen ergänzen und sogar in einigen Fällen darüberhinaus gehen können. Darum unterstützten auch die Maßnahmen des Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, den ich im Herbst 2007 vorgelegt habe, gezielt Nichtregierungsorganisationen, die sich um die betroffenen Frauen kümmern.

A handwritten signature in black ink, reading "Ursula v. der Leyen". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

Ursula von der Leyen
Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

EINLEITUNG

Die vorliegende Dokumentation ist die aktualisierte Neuauflage der vom KOK e.V. im Jahr 2001 erstmalig veröffentlichten Broschüre »Frauenhandel«. Sie gibt einen Überblick über die Thematik Frauenhandel und beleuchtet dabei sowohl die rechtlichen Rahmenbedingungen der verschiedenen Formen des Frauenhandels als auch die auf der Expertise der Fachberatungsstellen beruhenden Erfahrungen aus der Praxis.

Eine Aktualisierung war angezeigt, da seit dem Erscheinen der ersten Auflage sowohl in Deutschland als auch auf europäischer und internationaler Ebene in Bezug auf die Thematik Frauenhandel wesentliche Veränderungen stattgefunden haben. Neben gesetzlichen Änderungen wurde auch die gesellschaftliche und politische Diskussion um das Thema Frauenhandel breiter. Die bundesweite und internationale Vernetzung wurde weiter ausgebaut, und Kooperationen zwischen verschiedenen AkteurInnen, insbesondere zwischen den Fachberatungsstellen und der Polizei im Rahmen von Kooperationskonzepten, sind inzwischen in fast allen Bundesländern vorhanden. Die vorliegende Neuauflage bezieht alle politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen, die seit der ersten Ausgabe 2001 stattgefunden haben, mit ein.

Die herausgebende Organisation, der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess – KOK e.V., ist ein bundesweiter Zusammenschluss von derzeit 36 Nichtregierungsorganisationen, die zu den Themen Frauenhandel und Gewalt an Migrantinnen arbeiten. Der KOK wurde 1999 von Fachberatungsstellen gegründet und hat seinen Sitz in Berlin. Hauptförderer ist das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Die Ziele der Arbeit des KOK sind die Bekämpfung des Frauenhandels, die Bekämpfung jeglicher Gewalt an Frauen im Migrationsprozess, die Verbesserung der aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Situation von Migrantinnen sowie die Umsetzung nationaler und internationaler menschenrechtlicher Standards im Umgang mit Betroffenen.

Frauenhandel ist eine komplexe Problematik, die sich im nationalen und vor allem im internationalen Kontext abspielt. Frauen sind zunehmend in die weltweite Arbeitsmigration involviert. Hierbei können sie Opfer von struktureller, psychischer oder physischer Gewalt werden. Wir begreifen Frauenhandel als eine extreme Form des Missbrauchs innerhalb des Migrationsprozesses von Frauen und benutzen den Begriff, wenn Frauen durch Gewaltanwendung, Täuschung oder Drohung angeworben und zur Aus- beziehungsweise Fortführung von ausbeuterischen Dienstleistungen und Tätigkeiten gebracht werden. Der Zwang kann dabei verschiedene Formen innehaben und sowohl durch direkte physische Gewalt oder durch Androhung derselben, durch Erpressung, unrechtmäßiges Einbehalt von Dokumenten und verdientem Geld, durch Raub, Isolation oder Betrug ausgeübt werden. Auch das Ausnutzen einer hilflosen Lage, der Autoritätsmissbrauch und die Schuldknechtschaft sind Formen des Zwangs. Frauenhandel kann in die Prostitution, in die Ehe und auch in ungeschützte Arbeitsverhältnisse erfolgen.

Der KOK verwendet in seiner Arbeit und in dieser Broschüre vorwiegend den Begriff Frauenhandel und nicht Menschenhandel, da die Mehrzahl der Betroffenen Frauen sind und sich der KOK und seine Mitgliedsorganisationen in diesem Zusammenhang mit den Belangen von Frauen beschäftigt. Konkrete Zahlen und Daten zu dem Bereich Frauenhandel zu erheben ist allerdings äußerst schwierig. In der Öffentlichkeit kursierende Zahlen sind meist nicht seriös. Das bekannte Hellfeld wird in den jährlichen Lageberichten des BKA dargestellt, Fachleute vermuten jedoch ein großes Dunkelfeld.

Diese Dokumentation versteht sich nicht als umfassende und wissenschaftliche Studie. Vielmehr möchte sie das Phänomen Frauenhandel in seiner Vielschichtigkeit aufzeigen und einen fundierten Einblick in die Thematik geben.

Das erste Kapitel beschreibt als theoretische Einführung die Entwicklung der Diskussion um das Thema Frauenhandel in Deutschland und die Entstehung der verschiedenen Fachberatungsstellen und des bundesweiten KOK e.V.

Das zweite Kapitel widmet sich den Ursachen und Zusammenhängen der Migration von Frauen. Die Ausgangslage wird skizziert, und die unterschiedlichen sich daraus ergebenden Probleme werden dargestellt sowie die verschiedenen Bereiche, in die Frauenhandel erfolgen kann.

Im dritten Kapitel wird auf die rechtlichen Rahmenbedingungen zu Frauenhandel eingegangen, und die Veränderungen sowie der aktuelle Stand werden skizziert.

Im vierten Kapitel berichten Fachberatungsstellen aus der Praxis und stellen die verschiedenen Formen des Frauenhandels sowie die Situation der Betroffenen und die spezifischen Problemfelder der einzelnen Bereiche dar.

Im fünften Kapitel wird auf die Themen Kooperations- und Vernetzungsarbeit sowie Fortbildungen zum Thema Frauenhandel eingegangen.

Im sechsten Kapitel werden die internationalen rechtlichen Instrumente und die Lobbyarbeit der NGOs beschrieben.

Das siebte und letzte Kapitel zieht ein abrundendes Fazit und formuliert zusammenfassend Perspektiven und Empfehlungen.

Wir freuen uns auf Rückmeldungen von interessierten Personen und Organisationen und laden diese dazu ein, mit uns über unsere E-mail-Adresse (info@kok-buero.de) Kontakt aufzunehmen.

Wir danken den Autorinnen herzlich für ihre Beiträge. Ohne ihre Hilfe und Unterstützung hätten wir diese Broschüre nicht erstellen können. Wir danken auch dem BMFSFJ für die Finanzierung der Broschüre und die gute Zusammenarbeit. Schließlich sind wir dem Vorstand des KOK (Barbara Erritt, Ulrike Gatzke und Annett Scheibe), unseren Mitgliedsorganisationen und Katrin Adams und Severine Klie zu Dank verpflichtet, die das Entstehen dieser Broschüre mit großem Engagement begleitet und gefördert haben.

Naile Tanis und Sarah Schwarze, KOK e.V.

*»Frauenhandel ausschließlich im Licht
der Kriminalitätsbekämpfung zu betrachten,
greift zu kurz.«*

*»Frauenhandel ausschließlich im Licht
der Kriminalitätsbekämpfung zu betrachten,
greift zu kurz.«*

Kapitel **1** GESCHICHTE

Kapitel 1 GESCHICHTE

Ulrike Gatzke

VON ILLEGALER PROSTITUTION ZU MENSCHENHANDEL:

DIE GESCHICHTE DES THEMAS FRAUENHANDEL UND DIE ENTSTEHUNG UND PROFESSIONALISIERUNG VON FACHBERATUNGSSTELLEN IN DEUTSCHLAND

Überblick

Beinahe drei Jahrzehnte sind seit den ersten Debatten zum Thema Frauenhandel vergangen. In dieser Zeit haben sich nicht allein die Diskussion und die öffentliche Wahrnehmung der Problematik grundlegend verändert; auch die in dem Bereich arbeitenden Beratungsstellen haben sich professionalisiert und organisiert. Ein Ergebnis dieser Vorgänge ist die Entstehung des KOK, des Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess, und seine Entstehungsgeschichte soll im vorliegenden Kapitel dazu dienen, die vergangenen Prozesse und Wandlungen exemplarisch zu beleuchten.

Das Thema Frauenhandel – dieser Begriff wird bis zum heutigen Tage von der Mehrzahl der deutschen Beratungsstellen verwendet und soll aus diesem Grund auch hier Anwendung finden¹ – erlangte Anfang der achtziger Jahre zum ersten Mal die Aufmerksamkeit der deutschen Öffentlichkeit. In den Medien wurde über das Phänomen des so genannten »Sextourismus« deutscher Männer, meist nach Thailand, berichtet, und des Weiteren von »Importbräuten«, die von Heiratsagenturen bisweilen per Katalog und inklusive Rückgaberecht angeboten würden. Etwa zum selben Zeitpunkt kam das Thema der »illegalen Prostituierten« auf: Migrantinnen, die ohne rechtmäßigen Status in Deutschland in der Prostitution arbeiteten.

Auch Beratungsstellen kamen zunehmend mit den genannten Phänomenen in Kontakt. Besonders diejenigen mit Frauenbewegungs- oder entwicklungspolitischer Geschichte, und speziell die vermehrt entstehenden Projekte von und für Migrantinnen sowie viele ehrenamtlich engagierte Frauen, starteten einen theoretischen Diskurs über diese bisher eher unbekannt Themen. Gleichzeitig erlebten sie einen wachsenden Zustrom von Migrantinnen, die aufgrund ihrer prekären Situation mit besonderen Bedürfnissen und Problematiken an die Mitarbeiterinnen der Beratungsstellen herantraten, die spezifische, neue Angebote und Unterstützungsleistungen erforderlich zu machen schienen.

¹ Der Terminus Frauenhandel wird von vielen AkteurInnen bevorzugt, da er den Schwerpunkt auf die Zielgruppe gehandelter Frauen und ihre Belange verdeutlicht. Zusätzlich beinhaltet er eine Abgrenzung zum juristischen Tatbestand des Menschenhandels, der bis zur Strafrechtsänderung im Jahr 2005 aus Sicht der Beratungsstellen nicht alle Facetten des Phänomens umfasste und somit ihrer Überzeugung nach unzureichend war.

Seit diesen Anfängen ist viel aufgebaut und geschaffen worden. Mittlerweile gibt es in fast allen Bundesländern Deutschlands insgesamt knapp vierzig spezialisierte Fachberatungsstellen, die sich um die Interessen und Bedürfnisse von Betroffenen von Frauenhandel kümmern und im KOK organisiert sind. Die bei der Bekämpfung von Frauenhandel wichtige Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden hat sich etabliert, und es wurden professionelle Kooperationsvereinbarungen zwischen Beratungsstellen und der Polizei geschaffen. Der KOK gilt auf europäischer Ebene als erfolgreiches Best Practice Modell in Hinsicht auf die geleistete Lobby- und Koordinierungsarbeit und wird vermehrt eingeladen, dieses Wissen auf breiter Ebene zu teilen. Ferner wird das Phänomen selbst heute anders betrachtet. In den Medien wird nun von »Frauenhandel« oder »Menschenhandel« gesprochen. Das öffentliche Interesse an dem Thema ist anhaltend groß.

Doch auch vor dem Hintergrund der bisherigen Errungenschaften gibt es immer noch wichtige Inhalte, an denen weiter gearbeitet werden muss. Bleibend aktuell ist zum Beispiel die Forderung nach einer holistischen Betrachtung des Phänomens Frauenhandel nicht allein als Verbrechen, sondern auch als Konsequenz von Problematiken wie weiblicher Armut, Chancenungleichheiten, Diskriminierung, Gewalt an Frauen, Verletzung von Menschenrechten und der restriktiven deutschen Migrationspolitik. Daneben gilt es, Reaktionen auf und Lösungsvorschläge für neu entstehende Problematiken zu entwickeln; einige davon werden zu einem späteren Zeitpunkt in diesem Text skizziert. Der KOK wird somit auch in Zukunft als Sprachrohr und Unterstützungspunkt für seine Mitgliedsorganisationen eine bedeutende Rolle spielen.

In den folgenden Absätzen soll zunächst die Entwicklung des Themas Frauenhandel sowie die Entstehung und Professionalisierung der Fachberatungsstellen und des KOK geschildert werden. Danach werden die Aufgabenbereiche des KOK beschrieben. Schließen möchte der Text mit einem Überblick über die aktuellen Debatten und Schwerpunkte in Hinsicht auf die Bekämpfung von Frauenhandel.

Das Phänomen Frauenhandel

Es wurde bereits beschrieben, auf welche Art und mit welchen Geschichten das Thema Frauenhandel in den achtziger Jahren erstmals in das Bewusstsein der Medien, der bundesdeutschen Öffentlichkeit und nicht zuletzt auch der Beratungsstellen gelangte.

Aber wie entstand dieses Phänomen? Es ist anzunehmen, dass Umstände wie die vereinfachten Möglichkeiten des globalen Reisens und die zunehmenden Informationen über ferne Länder durch die Medien weltweit eine Rolle spielten. Der Ferntourismus aus Deutschland in die damaligen Herkunftsregionen stieg an, und für die Menschen dort wurde die Migration in ein wohlhabendes westliches Land zu einem realisierbaren Unterfangen. Besonders Frauen entschieden sich vor diesem Hintergrund für die vorübergehende oder dauerhafte Wanderung nach Deutschland, um sich ein neues Leben aufzubauen oder die Familie versorgen zu können. Doch dieser Weg wurde durch die restriktive Einwanderungspolitik erschwert; es gab kaum Möglichkeiten, regulär eine Arbeitserlaubnis zu erhalten, und die Frauen hatten zudem häufig wenig Informationen über ihr Zielland.

Eine Konsequenz davon war, dass sich viele Frauen an Agenturen oder Privatpersonen wendeten, die anboten, ihnen bei der Organisation der Reise, der Partnersuche oder der Arbeitsaufnahme behilflich zu sein. Eine andere Konsequenz war, dass die Arbeitsmöglichkeiten in Deutschland sich zumeist auf den informellen und wenig regulierten Sektor beschränkten, beispielsweise in der Gastronomie und im Bereich der Sexarbeit. Beide Faktoren beinhalteten das Risiko, in Abhängigkeitssituationen zu geraten.

Zu dieser Zeit wurde in Deutschland von Frauenhandel in der Mehrzahl im Zusammenhang mit Frauen aus Südostasien gesprochen, beispielsweise aus Thailand oder von den Philippinen, später auch im Zusammenhang mit Frauen aus Lateinamerika. Die mediale Berichterstattung war meist skandalisierend und pauschalisierend; die Frauen wurden als Opfer ohne eigenen Willen oder ohne irgendeine Handlungsmöglichkeit dargestellt – eine Tatsache übrigens, mit der die Fachberatungsstellen auch heute noch häufig umgehen müssen. Gleichzeitig gab es kaum Möglichkeiten der Unterstützung für Betroffene, weil sie von staatlicher Seite aus zuvorderst als illegale Migrantinnen betrachtet und häufig einfach abgeschoben wurden.

Beginn der Vernetzung der Fachberatungsstellen

In den Beratungsstellen in Deutschland, die sich mit den Interessen und Bedürfnissen der neuen Klientinnengruppe beschäftigten, entstanden Diskussionen über diese Umstände und das Thema Frauenhandel, aber auch über Prostitution, arrangierte Ehen sowie Migrationswunsch und -recht. Diese Debatten weiteten sich auf regionaler und bald auch überregionaler Ebene aus, und schließlich formierte sich der Wunsch nach einer weitergehenden und professionellen Vernetzung und Koordination aller Beteiligten.

Im Jahr 1986 fand ein erstes bundesweites Vernetzungstreffen in Frankfurt/Main statt. Die Teilnehmenden kamen aus Beratungsstellen mit frauenbewegten oder kirchlichen Hintergründen, aus entwicklungspolitischen und universitären Bereichen oder waren engagierte Rechtsanwältinnen und andere Fachfrauen, die mit dem Thema befasst waren. Auf diesem Treffen wurde beschlossen, für die Zukunft eine zentrale Koordinierungsstelle anzustreben. Diese sollte sich auf der einen Seite mit der Vernetzung der Beratungsstellen beschäftigen und auf der anderen Seite als Lobbyorganisation für die Projekte und als ihre Stimme dienen, mit der politische Maßnahmen gefordert und die Öffentlichkeit über das Thema Frauenhandel informiert und sensibilisiert werden könnte. Weiterhin sollte sie Präventionsmaßnahmen entwerfen, sich aber auch mit dem Schutz Betroffener, der Verbesserung ihrer Situation und dem Bereich Strafverfolgung befassen. All dies sollte mit dem Fokus auf die Bedürfnisse der betroffenen Frauen geschehen.

Die erste vorläufige Koordinationsstelle wurde 1986 bei dem Verein agisra angesiedelt. Von hier aus wurde in den nächsten Jahren ein Netzwerk zwischen den Beratungsstellen aufgebaut, in deren Zentrum ein jährlich stattfindendes, zweitägiges Vernetzungstreffen zum Austausch, zur Erarbeitung von Positionen und zur Beschäftigung mit relevanten Fragen stand.

Professionalisierung der Unterstützungsarbeit

Ab 1987 konnte ein beginnendes Engagement von staatlicher Seite verzeichnet werden, ein wichtiger Schritt und eine Folge des weiterhin bestehenden öffentlichen Interesses und der ausdauernden Lobbyarbeit der Beratungsstellen. In einigen Regionen wurden Projekte – häufig mit Mitteln aus den Sozialministerien – staatlich unterstützt, und auch die jährlichen Vernetzungstreffen wurden ab diesem Zeitpunkt gefördert. Die Errichtung einer eigenständigen Koordinierungsstelle war allerdings noch nicht in Sicht.

Mit den politischen und gesellschaftlichen Umbrüchen Ende der achtziger Jahre in Mittel- und Osteuropa erhielt das Thema Frauenhandel zusätzliche Brisanz, da nun nicht nur die Herkunftsländer näher an Deutschland heranrückten, sondern auch die Fallzahlen und zudem die Gewalt in dem Bereich deutlich anzusteigen schienen. Frauenhandel war in vielen Fällen zu einem gut organisierten und gewinnorientierten Geschäft geworden.

Nun wurden auch die deutschen Strafverfolgungsbehörden und die Justiz endgültig auf das Thema aufmerksam, allerdings begrenzt auf den Bereich Frauenhandel in die Prostitution. Der Schwerpunkt dieses Interesses lag nämlich auf der Strafverfolgung, die Frauen selbst waren in der Situation, dass sie auch nach einer Zeuginnenaussage als Geschädigte weiterhin letztlich als irreguläre Migrantinnen, namentlich »illegale Prostituierte«, betrachtet und behandelt wurden. Der Schutzbedarf beziehungsweise die Verpflichtung, Hilfeleistungen für Betroffene zu gewähren, stand nicht im Vordergrund. Dieses Paradoxon – gleichzeitig Beschuldigte und Opfer zu sein – besteht bis zu einem gewissen Maß bis heute, obwohl mit den Jahren viele Verbesserungen für die betroffenen Frauen erreicht werden konnten.

Durch das wachsende Bewusstsein für die Problematik Frauenhandel in der Öffentlichkeit erfuhren die Fachberatungsstellen ab Mitte der neunziger Jahre eine politische Aufwertung und wurden zu ernstzunehmenden Partnern für staatliche Instanzen. So waren sie von Beginn an mit zwei Sitzen in der 1997 eingesetzten interdisziplinären »Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel« vertreten, in der alle relevanten Ministerien regelmäßig zusammenkamen (und in der heute auch der KOK vertreten ist). Dieser Bundesarbeitsgruppe folgten in den nächsten Jahren viele ähnliche Runde Tische in den einzelnen Bundesländern.

Eine weitere wichtige Entwicklung stellten die beginnenden Verhandlungen über offizielle Kooperationsvereinbarungen zwischen Fachberatungsstellen und Polizei dar. Sie folgten der Grundüberlegung, dass diese Stellen im Sinne der Bekämpfung von Frauenhandel miteinander agieren müssten, um die Interessen Betroffener möglichst gut zu wahren und gleichzeitig die Strafverfolgung zu verbessern. Derartige Kooperationen waren ein Novum für beide Seiten, schließlich sahen die Beratungsstellen, welche mit illegalisierten Migrantinnen arbeiteten, die Polizei traditionell eher als Gegenpart, der allzu oft die Abschiebung der Klientinnen durchführte, und auch die Polizei musste sich an die neuen Partner zunächst gewöhnen. In der Konsequenz waren die Gespräche zwar oft diffizil, aber letztendlich konstruktiv, und als Ergebnis entstanden verbindliche Kooperationsvereinbarungen – die erste wurde 1999 in Hamburg unterzeichnet. In ihnen sind zum einen die Aufgabenverteilungen bei der Betreuung potenziell Betroffener von Frauenhandel detailliert aufgeführt, zum anderen enthalten sie Erläuterungen über das jeweilige Selbstverständnis und die Arbeitsschwerpunkte. Diese Verein-

barungen werden bis heute, unter anderem durch eine Entwurfsvorlage der Bundesländer-Arbeitsgruppe, gefördert, und sie entstehen in immer mehr Bundesländern. Allerdings werden sie von einigen Fachberatungsstellen durchaus auch mit Skepsis betrachtet; die argumentieren, dass die Partner nicht völlig gleichberechtigt sind, und befürchten unter Druck gesetzt werden zu können. Insgesamt jedoch hat sich das Modell der Kooperationsvereinbarungen durchgesetzt und wird mittlerweile sogar über den deutschen Raum hinaus als Best Practice Modell betrachtet.

Durch das zunehmende Einbeziehen der Fachberatungsstellen – die stets anmahnten, den Fokus auf die Bedürfnisse und Interessen der Frauen zu richten – in die Identifikation und Betreuung von Betroffenen von Frauenhandel konnten mit den Jahren wichtige konkrete Verbesserungen für die Zielgruppe erreicht werden. Hervorzuheben ist etwa die Einführung einer Bedenkfrist, die potenziell Betroffenen von Frauenhandel die Möglichkeit gibt, sich zumindest vier Wochen lang in die Betreuung einer Beratungsstelle zu begeben, um sich zu informieren und ein wenig zur Ruhe zu kommen, bevor sie die Entscheidung treffen müssen, ob sie sich als Zeuginnen zur Verfügung stellen. Dabei darf allerdings nicht unerwähnt bleiben, dass die Handlungsmöglichkeiten der Frauen äußerst beschränkt blieben: Entschieden sie sich gegen eine Aussage, stand ihnen meist die Ausweisung aus Deutschland bevor. Im Heimatort aber hatten sie sich oft verschuldet, um die Vermittlung bezahlen und die Reise nach Deutschland antreten zu können; außerdem war ihre Adresse häufig den TäterInnen bekannt, so dass die Frauen und ihre Familien weitere Übergriffe fürchten mussten. Zusätzlich erwies sich die Frist von vier Wochen als zu kurz.

Eine weitere Verbesserung stellten die neu ins Leben gerufenen Rückkehrprogramme dar, mit denen es möglich wurde, die Rückreise von Frauen zu finanzieren und ihnen kleine Geldbeträge für die erste Zeit zur Verfügung zu stellen.

Und im Jahr 1999 hatten die Fachberatungsstellen dann auch eines ihrer ersten Ziele erreicht: Der Dachverband KOK wurde gegründet und eröffnete zunächst ein Büro in Potsdam, von wo aus er im Jahr 2006 nach Berlin umsiedelte. Finanziert wurde und wird der KOK bis heute zum größten Teil durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).

Ziele und Arbeit des KOK

Der KOK engagiert sich auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene mit dem Ziel, Frauenhandel zu bekämpfen und die Menschenrechte von Frauen im Migrationsprozess einzufordern.² Dabei wird Frauenhandel im Kontext von Migration definiert, die häufig durch Armut, Krisen oder politisch-ökonomische Umbruchprozesse, aber auch durch den simplen Wunsch, ein anderes Land kennenzulernen, entsteht.

Als einziges bundesweites Netzwerk mit diesem Fokus fungiert der KOK als Schnittstelle zwischen Fachberatungsstellen, Politik, Öffentlichkeit und weiteren AkteurInnen. Er vertritt die politischen und gesellschaftlichen Interessen der Mitgliedsorganisationen und hat die Aufgabe, die regionalen Kräfte auf bundesweiter Ebene zu vernetzen und zu stärken. Dies wird gewährleistet durch den regelmä-

² Die Angaben in diesem Abschnitt sind der Internetseite des KOK entnommen: www.kok-buero.de. Dort findet sich eine Vielzahl an weitergehenden Informationen, Veröffentlichungen und Links.

ßigen Informations- und Erfahrungsaustausch, durch gemeinsame Aktionen sowie themenbezogene Bildungsangebote. Der KOK leistet außerdem Lobbyarbeit auf nationaler und internationaler Ebene, um politische Forderungen in Gesetzgebungs- und Entscheidungsprozesse einzubringen. Zu den weiteren Aufgaben gehören der Aufbau und die Pflege bi- und multilateraler Kontakte sowie der fachliche Austausch und die Kooperation mit anderen internationalen Frauen- und Menschenrechtsorganisationen.

Im Einzelnen können die Ziele der Arbeit des KOK wie folgt benannt werden:

- die Bekämpfung des Frauenhandels auf allen Ebenen
- die Abschaffung der rassistischen und sexistischen Diskriminierung von Migrantinnen
- der würdevolle Umgang mit Frauen, die Opfer von Menschenhandel geworden sind

Um diese Ziele zu erreichen stellt der KOK die nachstehenden Forderungen auf:

- die Förderung eines öffentlichen Bewusstseins für das Thema Frauenhandel und für die Probleme der legal und illegal eingereisten und ausgebeuteten Frauen
- die Anerkennung von Frauenhandel als Menschenrechtsverletzung und die Verurteilung von Frauenhandel als Gewalt gegen Frauen
- die rechtliche und soziale Gleichstellung von Migrantinnen und deutschen Frauen
- die dauerhafte Verbesserung der Lebensverhältnisse von illegal und legal nach Deutschland eingereisten und wirtschaftlich und sexuell ausgebeuteten Migrantinnen
- die Herstellung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts für Ehefrauen ab dem Zeitpunkt der Eheschließung
- die soziale Gleichstellung von Prostituierten

Die Schwerpunkte der praktischen Arbeit des KOK sind eng mit der Durchsetzung der Ziele verknüpft. Der KOK recherchiert und bündelt Informationen zu den Themen, die im Zusammenhang mit Frauenhandel und Gewalt gegen Migrantinnen aktuell und relevant sind. Er verfasst Stellungnahmen und bringt den Handlungsbedarf in Gremien, Politik und Öffentlichkeit ein.

In der Folge findet sich ein kurzer Überblick der Arbeitsbereiche:

- Förderung der Kooperation der Fachberatungsstellen bundesweit und international:
 - Informations- und fachlicher Austausch der Fachberatungsstellen auf Bundesebene
 - Kontaktaufnahme, -pflege und Vernetzung mit Nichtregierungs- und Menschenrechtsorganisationen auf internationaler Ebene
- Öffentlichkeits- und Sensibilisierungsarbeit:
 - Medienarbeit und Pressekonferenzen
 - Veröffentlichungen
 - politische Aktionen und Kampagnen

- Organisation von und Teilnahme an Tagungen
- Informationsveranstaltungen für die Öffentlichkeit und Fachleute
- Präsentation und Verleih der KOK-Ausstellung »Frauenhandel bekämpfen«
- Unterstützung der Fachberatungsstellen
- Gremien- und Vernetzungsarbeit (Auswahl)
 - Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel
 - Forum für Menschenrechte
 - Global Alliance against Trafficking in Women (GAATW)
 - Weltweite Kontakte zu und Vernetzung mit Nichtregierungsorganisationen
 - Mitarbeit und Herausgabe des CEDAW-Schattenberichts
 - NGO-Committee on the Status of Women (CSW)
 - Input für die UN-Menschenrechtskommission
- Fund-Raising

Erweiterung der Definition von Frauenhandel und Legalisierung der Prostitution

Wie schon geschildert wurde, zogen viele Fachberatungsstellen besonders in der Anfangszeit die Bezeichnung »Frauenhandel« dem juristischen Begriff »Menschenhandel« vor, da sie ein weiteres Verständnis des Deliktes hatten als im deutschen Strafgesetzbuch in den damaligen Paragraphen 181 ff definiert. In den folgenden Jahren wurde nicht nur in Deutschland, sondern auch auf internationaler Ebene um eine umfassende Definition und deren politische Umsetzung gerungen. Dieses Vorhaben gelang schließlich im Jahr 2000 mit dem so genannten Palermo-Protokoll, in dem erstmals eine international anerkannte und verbindliche Begriffsbestimmung formuliert wurde.³ Die Auslegung von Menschenhandel darin war deutlich weiter gefasst als der deutsche juristische Tatbestand und bezog sich nicht nur auf Prostitution, sondern auch auf andere Formen des Menschenhandels. Die Beratungsstellen begrüßten die neue Definition sehr und nutzten sie fortan in ihrer Arbeit.

Im Jahr 2005 wurde dann im Zuge des 37. Strafrechtsänderungsgesetzes auch das deutsche Recht entsprechend der europäischen und internationalen Vorgaben angepasst, und es traten die neuen Paragraphen 232 (Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung) und 233 (Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft) als Kernparagraphen des Deliktbereichs in Kraft.

Neben dieser herausragenden Neuerung muss als weiteres wichtiges Ereignis das Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes im Jahr 2002 genannt werden, in dessen Mittelpunkt die Abschaffung der Sittenwidrigkeit stand. Aus Sicht vieler Fachberatungsstellen wurden durch diesen Schritt entscheidende erste Grundlagen für die Verbesserung der Lage und Rechte von in der Sexarbeit Tätigen geschaffen, und somit das Risiko für Prostituierte, in eine ausbeuterische Situation zu geraten, gemindert. Es soll hier aber nicht verschwiegen werden, dass es wie in der Öffentlichkeit so auch innerhalb der KOK-Mitgliedsorganisationen kritische Stimmen in Bezug auf die Anerkennung von Prostitution als Beschäftigung gibt. Unabhängig

von moralischen und ethischen Prämissen existiert jedoch der Konsens, dass die Verbesserung der Stellung von Frauen in der Sexarbeit auf jeden Fall eine positive Entwicklung bedeutet.

Aktuelle Schwerpunkte und Ausblick

Nach der Darstellung der Entwicklungen und Errungenschaften in Bezug auf das Thema Frauenhandel soll das bisher aufgezeigte Bild der Arbeit der Fachberatungsstellen und des KOK in einem letzten Schritt durch eine Einschätzung der gegenwärtigen Debatten und Arbeitsschwerpunkte abgerundet werden.

Einleitende Überlegungen

Am Anfang dieses abschließenden Abschnitts muss wohl eine Erkenntnis stehen: Frauen- beziehungsweise Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung und Form der schweren Kriminalität ist weiterhin präsent, es mögen sich die Herkunftsländer und die Strukturen verändert haben, das Problem selbst aber besteht nach wie vor. Die Ursachen dafür sind vor allem in drei Gründen zu sehen: Erstens hat sich in vielen Ländern nichts oder nichts Wesentliches an der Situation von Frauen geändert. Zweitens sind die Migrationsmöglichkeiten nach und die Arbeitsbedingungen für Migrantinnen in Deutschland auch heute noch so eingeschränkt, dass migrationswillige Frauen sich in ausbeutbare Situationen begeben, um ihr Ziel zu verwirklichen. Und drittens scheinen die Verdienstmöglichkeiten der TäterInnen immer noch das Risiko der Entdeckung und Bestrafung auszustechen, beziehungsweise scheinen sie die Gefahr überführt zu werden als eher gering zu empfinden.

Vor diesem Hintergrund erklärt sich, warum viele der Kernforderungen des KOK aus der Anfangszeit der Arbeit – trotz der zwischenzeitlich erreichten beachtlichen und positiven Verbesserungen für Betroffene von Frauenhandel – aktuell geblieben sind, da sie sich auf die Ursachen des Phänomens beziehen: Zum Beispiel die Forderung nach Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten für Migrantinnen, unter anderem in der mittlerweile legalen Prostitution, die Forderung nach einer konsequenten Umsetzung des Prostitutionsgesetzes und nach dem eheunabhängigen Aufenthaltsstatus, die Forderung nach einer Verbesserung des Schutzes von Betroffenen und nach Alternativen zur Rückkehr. Für diese Ziele muss der KOK weiterhin Lobbyarbeit betreiben und besonders in seiner Funktion als Menschenrechtsorganisation klar darstellen: Frauenhandel ausschließlich im Licht der – unbestritten bedeutsamen – Kriminalitätsbekämpfung zu betrachten, greift zu kurz. Denn so lange sich an der zu Grunde liegenden Situation von Frauen nichts ändert, wird dieses Phänomen im Kern weiter existieren.

Skizzierung aktueller Problematiken

Nach dieser einleitenden, grundsätzlichen Einschätzung sollen in der Folge die aktuellen Anliegen der Beratungsstellen in Hinsicht auf die praktische Betreuung von Betroffenen von Frauenhandel und auf den öffentlichen und politischen Umgang mit dem Thema diskutiert werden, beginnend mit dem Rollenverständnis der Projekte.

³ Das Palermo-Protokoll wird in den Kapiteln 2 und 6 näher behandelt, dort findet sich auch die Definition im Wortlaut.

Es wurde bereits dargestellt, dass die Professionalisierung und Einbeziehung der Fachberatungsstellen in die Identifizierung und Betreuung Betroffener wichtige positive Auswirkungen für diese Menschen mit sich gebracht haben. Doch diese Entwicklung beinhaltet gleichzeitig die Aufgabe, sich regelmäßig auf das Selbstverständnis und die Interessen der Zielgruppe zurückzubedenken. Zur Veranschaulichung des Punktes ein Beispiel: Selbstverständlich wünschen sich die Beratungsstellen genauso wie die Polizei, dass Betroffene von Frauenhandel im Sinne der erfolgreichen Strafverfolgung als Zeuginnen auftreten; und ihre Arbeit mit den Frauen leistet einen wichtigen Beitrag zur Erlangung dieses Ziels. Gleichzeitig erleben die Mitarbeiterinnen aber im direkten Kontakt mit den Klientinnen, dass viele diesen Weg durchaus nachvollziehbar scheuen – dabei spielen vor allen Dingen die Angst vor einer Gefährdung ihrer Familien und ihrer selbst nach der Rückkehr sowie fehlende Verdienstmöglichkeiten eine Rolle. Aus diesem Konflikt heraus ergibt sich eine große Verantwortung für die Fachberatungsstellen: Sie müssen die Frauen über alle verfügbaren Schutz- und Handlungsmöglichkeiten informieren und sich für deren Umsetzung einsetzen, dürfen aber gleichzeitig nicht ihre ureigene Aufgabe der parteilichen Unterstützung der Klientinnen aus den Augen verlieren.

In diesem Zusammenhang erscheint es wichtig, sich auch vor einem anderen Licht mit der Institutionalisierung der Dienste für Betroffene von Frauenhandel zu befassen: Es hat sich, überspitzt gesagt, eine Industrie um das Thema gebildet mit festen Abläufen und Regeln. Bei allen positiven Seiten dieser Entwicklung scheint hier von Zeit zu Zeit ein Einhalten wichtig zu sein. Beispielsweise der zunehmende Datenaustausch zwischen den beteiligten Institutionen – für die Organisation einer Ausreise oder die umfassenden Angaben, die von einigen Unterstützungsorganisationen in den Herkunftsländern nach der Rückkehr von den Frauen erfragt werden – nimmt mittlerweile kritische Ausmaße an und ist nicht im Interesse der Betroffenen. Sowohl vor dem Hintergrund des Opfer- als auch des Datenschutzes sind diese Entwicklungen bedenklich, denn die Frauen haben keinen Einfluss auf die Weitergabe ihrer Daten, und der Zweck der Sammlung ist in vielen Fällen nicht transparent und nachvollziehbar.

Eine weitere Aufgabe der Fachberatungsstellen und auch des KOK als ihr Sprachrohr ist es, zu problematisieren, dass die Mehrzahl der positiven Errungenschaften in Deutschland und auch auf europäischer und internationaler Ebene den Fokus auf das Interesse der Strafverfolgung und der Kriminalitätsbekämpfung legen. Die Grundsätze der Achtung der Menschenrechte und der Wiedergutmachung stehen im Vergleich hintenan. Natürlich sind diese Punkte auch im Sinne der Betroffenen, aber nur, wenn ihnen ausreichend Schutz gewährt und eine Wahl gelassen wird.

Denn sogar die sehr begrüßte so genannte »Opferschutzrichtlinie«⁴ erläutert deutlich, wer in den Genuss des Schutzes kommt: kooperationswillige und für die Strafverfolgung nützliche Opfer.⁵

Abschließend soll auf den Bereich der Öffentlichkeitsarbeit und der vorherrschenden Berichterstattung eingegangen werden. Auch heute noch wird viel zu oft nicht zwischen Prostitution und Frauenhandel unterschieden, obwohl das für ei-

nen grundlegenden Paradigmenwechsel so wichtig wäre. Es wird viele Beratungsstellen geben, die ähnliche Situationen kennen: Der Journalist oder die Journalistin fragt nach einem »typischen« Opfer«. Der Hinweis darauf, dass viele Frauen durchaus bewusst eine Migrationsentscheidung, vielleicht auch in die Prostitution, getroffen haben, wird ignoriert. Ein oft gehörtes Zitat ist: »Das kann ich meinen ZuschauerInnen/LeserInnen/HörerInnen nicht klarmachen.« Vielleicht ja doch? Die Fachberatungsstellen sollten weiterhin darauf hinarbeiten.

Aussicht

Dieser Artikel soll mit einem positiven Ausblick schließen: Die wichtige Errungenschaft des erweiterten Verständnisses von Frauen- beziehungsweise Menschenhandel und die damit einhergehenden Chancen. Denn mit der neuen Definition und ihrer Verankerung im deutschen Strafrecht wurde ein bedeutender Grundstein gelegt, nämlich den Handel mit Menschen vermehrt mit dem Thema weltweiter Arbeitsmigration zu verbinden, weg von der Konzentration auf den Bereich Sexarbeit mit allen ihr innewohnenden – und vom eigentlichen Problem ablenkenden – moralischen sowie normativen Konfliktpotenzialen.⁶

Dieser Wechsel muss nun in der nahen Zukunft weiter in der praktischen Arbeit nachvollzogen werden. In dieser Hinsicht ergeben sich einige Fragen für die Beratungsstellen und den KOK: Bedeutet die ausgeweitete Definition eine automatische Zuständigkeit auch für die neu hinzugekommenen Bereiche? Wie wird mit der erweiterten Zielgruppe umgegangen; was ist mit der Betreuung von Männern und Kindern? Wie können wir diese Zielgruppe erreichen? Wie gehen unsere KooperationspartnerInnen mit dem Thema um? Und auch Finanzierungsfragen spielen in diesem Zusammenhang eine Rolle.

Die Bearbeitung dieser Komplexe hat begonnen und wird die Fachberatungsstellen und den KOK auch weiterhin beschäftigen. Dabei werden folgende Anliegen die Schwerpunkte des Handelns sein: Ein umfassender menschenrechtlicher Ansatz, die parteiliche und auf die Interessen und Bedürfnisse der Zielgruppe konzentrierte Unterstützungs- und Lobbyarbeit, die weitere Verbesserung der Leistungen und des Schutzes Betroffener, die Forderung nach Alternativen zur Rückkehr, der Fokus auf die finanzielle Wiedergutmachung und die Auszahlung ausstehender Arbeitsvergütungen, die Ausweitung der nationalen und internationalen Vernetzung, der Schutz der Daten von Betroffenen von Frauen-/ Menschenhandel und die Förderung und Unterstützung der Strafverfolgung. Dabei stellen die gesammelte Expertise und die jahrelange Erfahrung wertvolle Grundlagen dar, die den Beratungsstellen und dem KOK eine starke Stimme verleihen.

.....
4 Es handelt sich um die EU-Richtlinie 2004/81/EG aus dem Jahr 2004, in der Maßnahmen für kooperationswillige Betroffene von Menschenhandel aus Drittstaaten aufgelistet werden, die in den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden müssen. Sie wird meist nicht ganz zutreffend »Opferschutzrichtlinie« genannt.

5 Zur »Opferschutzrichtlinie« vgl. Koopmann-Aleksin in Kapitel 6.

.....
6 Das deutsche Strafrecht in Bezug auf Menschenhandel wird in den Kapiteln 3 (Rechtslage) und 4 (Praxis) näher behandelt.

*»Frauenhandel als Gewalt gegen Frauen
im Migrationsprozess ist eine eklatante
Menschenrechtsverletzung.«*

*»Frauenhandel als Gewalt gegen Frauen
im Migrationsprozess ist eine eklatante
Menschenrechtsverletzung.«*

Kapitel **2** HINTERGRUND

Kapitel 2 HINTERGRUND

Behshid Najafi

AUSGANGSLAGE UND PROBLEMDARSTELLUNG

Der Begriff »Frauenhandel« beinhaltet eine Komplexität der Zusammenhänge von Frauen in Migrationsprozessen unter Anwendung von Gewalt und Ausbeutung, ohne seine verschiedenen Ausformungen, wie Prostitutions-, Arbeits- und Heiratsmigration, angemessen auf einen Blick zu reflektieren. Gleichermäßen problematisch ist der Versuch, Arbeitsmigration, Prostitutions- und Heiratsmigration von Frauenhandel klar abzugrenzen. Nichtsdestotrotz geht es darum, diese spezifische Menschenrechtsverletzung an Frauen auf einen politischen Begriff zu bringen. Frauen sind Akteurinnen in Migrationsprozessen, das heißt, sie handeln; jedoch werden sie in diesen Prozessen Gewalt und Ausbeutung ausgesetzt und werden somit gehandelt.

Als Einführung in die Thematik Frauenhandel wird dieser Artikel nun als Hintergrund den Zusammenhang von Migration und Frauenhandel darstellen und die spezifischen Problemlagen im Bereich Frauenhandel erläutern sowie die einzelnen Erscheinungsformen dieses komplexen Phänomens vorstellen.

Frauenmigration

Das Thema Frauenhandel ist unmittelbar mit der Thematik der Frauenmigration verknüpft. Frauenmigration ist ein Oberbegriff für ein sehr vielschichtiges Phänomen. Die Hintergründe und die individuellen Entscheidungen von Frauen, ihr Land zu verlassen, sind ebenso verschieden wie die Bedingungen der Migration und die Situation im Aufnahmeland. Frauen migrieren freiwillig oder aus Notlagen heraus bzw. unter Zwang. Sie sind aber potentiell prekären, unsicheren Verhältnissen ausgesetzt, in denen sie leicht gehandelt und ausgebeutet werden können.

Die Grenze zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Migration ist fließend. Frauenhandel ist Gewalt an Frauen im Migrationsprozess.

Frauen migrieren aus wirtschaftlichen, sozialen, politischen, gesellschaftlichen, familiären und/oder persönlichen Gründen. Sie müssen flüchten oder sind auf der Suche nach Perspektiven durch eine Arbeit – dazu zählt häufig auch die Prostitution – oder durch die Ehe in einer reichen Industrienation. In der weltweiten Mobilität spielen Frauen eine immer größere Rolle. Es wird von der Feminisierung der Migration⁷ gesprochen. Ein Grund hierfür ist der in vielen Ländern für Frauen erschwerte Zugang zu Bildung und zum Arbeitsmarkt. Zugleich tragen Frauen aber

häufig die alleinige Verantwortung für ihre Familien und Kinder. Sie verlassen daher ihren Herkunftsort in der Hoffnung auf bessere Lebensverhältnisse.

Dem Weltbevölkerungsbericht von 2006⁸ zufolge sind von den weltweit 191 Millionen internationalen MigrantInnen 95 Millionen Frauen. In Bezug auf Flüchtlingsbewegungen ist die Zahl sogar noch weit höher: 80–90% der weltweit flüchtenden Menschen sind Frauen und Kinder. Für viele Menschen, sowohl Frauen als auch Männer, sind Menschenrechtsverletzungen der Grund, aus ihrem Heimatland zu flüchten. Darunter verstehen wir u. a. Hunger, mangelnde medizinische Versorgung, mangelnde Schulbildung, Krieg und Bürgerkrieg. Frauen jedoch sind zusätzlich spezifischen Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt, weil sie patriarchale Normen überschreiten, d. h. Normen, die fast ausschließlich für Frauen gelten und deren Selbstbestimmungsrechte schwerwiegend verletzen, wie erzwungene Jungfräulichkeit, Zwangsheterosexualität, Zwangsabtreibung, Zwangssterilisation, Witwenverbrennung, Zwangsverheiratung, Zwangsprostitution, Vergewaltigung, Kleidervorschriften, wie Zwangsverschleierung und -entschleierung, Genitalbeschneidung, Steinigung u.v.m. Diese Menschenrechtsverletzungen stehen häufig in Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Misere, der politischen Situation und den patriarchalen Strukturen in den Herkunftsländern der Frauen.

Häufig sichern Frauen als alleinerziehende Mütter das ökonomische Überleben ihrer Familien. Nicht selten erwarten die Familien große finanzielle Unterstützung von der Tochter, Schwester, Mutter oder Tante, die in die Ferne gegangen ist, um Geld zu verdienen. Neben ökonomischen Ursachen sind vor allem Schwierigkeiten in der Familie, Gewalterfahrungen, der Wunsch nach Selbstbestimmung, Träume, Liebe, ein paradiesisches Bild von Europa – vermittelt auch durch (Sex-)Touristen – weitere Gründe für die Migration von Frauen.

Frauenhandel: Gewalt an Frauen im Migrationsprozess

Die internationale Definition von Menschenhandel, von der UNO im Palermo-Protokoll im Jahr 2000 festgelegt⁹, schließt mittlerweile – über die sexuelle Ausbeutung von Erwachsenen und Kindern hinaus – die Ausbeutung der Arbeitskraft ein. Im Sinne des Protokolls bezeichnet der Ausdruck »Menschenhandel«:

»Die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder den Empfang von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder andere Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen.«¹⁰

⁸ Weltbevölkerungsbericht der UNO von 2006: <http://www.unfpa.org/swp/2006/english/introduction.html>

⁹ <http://untreaty.un.org/English/TreatyEvent2003/Texts/treaty2E.pdf>

¹⁰ Übersetzt durch die Autorin. Vgl. UN-Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels vom Dezember 2000

⁷ Vgl. WOMNET: <http://www.womnet.de/content/upload/ChristaBilanzen.pdf>

Während hier vom Begriff des Menschenhandels ausgegangen wird, gebrauchen wir den Begriff des Frauenhandels, da es sich bei 95% der Betroffenen von Menschenhandel um Frauen handelt¹¹, und überdies der KOK ein Verbund von Frauenorganisationen ist, die ihre Unterstützungsarbeit auf Frauen ausrichten.

Das Abschlussdokument der *UNO-Frauenkonferenz* vom 5. Juni 2000 in New York¹² hält fest, dass sich die Arbeitsmigration in einem Prozess der Veränderung befindet und Frauen und Mädchen immer stärker an der nationalen und internationalen Arbeitsmigration beteiligt sind. Überwiegend sind sie in der Landwirtschaft, im Haushalt und im Unterhaltungssektor tätig. Zwar schafft dieser Umstand für Frauen neue Verdienstmöglichkeiten, zugleich sind aber gerade ungebildete und illegalisierte Frauen mit extremen Arbeitsbedingungen konfrontiert. Diese bergen gesundheitliche Beeinträchtigungen in sich und das Risiko, gehandelt, ökonomisch und sexuell ausgebeutet, rassistisch diskriminiert und somit Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt zu werden.

Die reichen Industrienationen begegnen den Migrationsbewegungen, vor allem der Migration aus Nicht-EU-Staaten, mit einer fortwährenden Verschärfung der Einreisebestimmungen. Die eingeschränkten legalen Einwanderungsmöglichkeiten nach Deutschland oder in andere Zielländer begünstigen MenschenhändlerInnen bei der Rekrutierung von Frauen. Vielfach sind Frauen auf FluchthelferInnen oder VermittlerInnen angewiesen, um beispielsweise das benötigte Visum zu erlangen. Vor diesem Hintergrund können sie spezifischen Abhängigkeits- und Gewaltverhältnissen ausgesetzt sein.

Die Anerkennung frauenspezifischer Fluchtgründe in Deutschland ist seit 2005 im Zuwanderungsrecht unter § 60 Aufenthaltsgesetz festgelegt. Nach dieser Regelung können Frauen spezifische Fluchtursachen wie Genitalbeschneidung, Zwangsverheiratung, sexuelle Orientierung u.a. geltend machen. Allerdings werden diese Gewaltformen bzw. Menschenrechtsverletzungen meist von Privatpersonen aus dem Lebensumfeld der Frau ausgeübt und der Herkunftsstaat bietet Frauen in solchen Notlagen nicht genügend Schutz. In Deutschland unterliegt der Nachweis dieser Fluchtursachen strengen Prüfungen seitens der staatlichen Instanzen, sodass die Frauen ihre Verfolgung nur schwer beweisen können. Mit dieser Praxis kann den Frauen auch hier kaum Schutz geboten werden.

Nach Deutschland migrierte oder geflüchtete Frauen finden sich häufig in neuen problematischen Situationen wieder. Sie sind in wachsender Zahl gezwungen, in Abhängigkeit vom Ehemann oder ohne Aufenthaltsstatus zu leben. In der Regel reisen sie als Touristin, Studentin, Heiratsmigrantin oder Flüchtlingsfrau an. Ihr Aufenthaltsstatus ist jedoch gefährdet, wenn das Touristenvisum abgelaufen ist, das Studium vorzeitig abgebrochen wird, es zu einer Trennung der Lebensgemeinschaft kommt bzw. das Asylverfahren erfolglos endet und eine Rückkehr aufgrund der Gefährdung im Herkunftsland nicht möglich ist.

Die (drohende) Illegalität ist ein enormes Druckmittel, das gegen die Frau eingesetzt werden kann, um sie gefügig zu machen und auszubeuten. Illegalität ist ein rechtloser Status und stellt eine große psychische Belastung dar: Unentdeckt zu bleiben, das Überleben und ggf. das der Kinder zu sichern. Dabei ist der Zugang zu Gesundheitsversorgung und Schulbildung verwehrt. Der geschlechts-

spezifische Arbeitsmarkt fördert die Illegalität von Frauen zusätzlich, indem er sie in die ungesicherten und ungeschützten Arbeitsverhältnisse im informellen Sektor, wie Prostitution oder Haushalt, drängt. In diesem Feld müssen sie häufig ihre reproduktiven Fähigkeiten und sexuelle Dienstleistungen verkaufen – auf einem Arbeitsmarkt, der Frauen auch unter Bedingungen der Legalität oft nur die billigen und gesellschaftlich abgewerteten Arbeitsplätze zuweist.

In einigen Regionen scheint in dieser Hinsicht ein Umdenken einzusetzen, was wir sehr begrüßen. Insbesondere in Großstädten wie beispielsweise München, Berlin oder Köln beschäftigt sich die Politik mit der Situation der Menschen ohne Papiere und der Gewährleistung von elementaren Menschenrechten in den Bereichen Gesundheit, Schule, Arbeit und Wohnen und es wurde begonnen, entsprechende Maßnahmen umzusetzen¹³.

Die UN-Wanderarbeiterkonvention¹⁴ (Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller WanderarbeitnehmerInnen und ihrer Familienangehörigen) von 1990 sichert MigrantInnen, unabhängig von ihrem Status, Mindestrechte zu, d.h. dass allen MigrantInnen fundamentale Rechte gewährt werden müssen. Diese Konvention ist von über 30 Staaten ratifiziert worden und somit in Kraft getreten. Allerdings haben alle europäischen Länder, darunter auch Deutschland, die Ratifizierung abgelehnt. Die Argumentation der deutschen Regierung lautet: Sie würde eine Sogwirkung für irreguläre Migration in Gang setzen.

Die Ratifizierung dieser Menschenrechtskonvention würde die Situation der ArbeitsmigrantInnen aber deutlich verbessern. Entgegen der Argumentation der Bundesregierung würde die Konvention unserer Überzeugung nach auch keine Anreize für irreguläre Migration schaffen, sondern dazu führen, dass so genannten irregulären MigrantInnen unveräußerliche Menschenrechte zugestanden werden, die vom Staat beachtet werden müssen. MigrantInnen wären dann weniger leicht ausbeutbar, was auch den Menschenhandel erschweren würde. Deshalb fordern Fachberatungsstellen und viele andere Nichtregierungsorganisationen die Ratifizierung dieser Konvention durch die Bundesregierung¹⁵.

Von der Prostitutionsmigration zum Frauenhandel

Prostitution ist in Deutschland seit 2002 als berufliche Tätigkeit anerkannt, jedoch nicht in jeder Hinsicht als »Beruf wie jeder andere«. Prostituierte können seitdem als Angestellte oder Selbstständige arbeiten. Die Prostitution ist zwar nicht mehr sittenwidrig, wird aber noch als »Gewerbsunzucht«¹⁶ bezeichnet – die Gesellschaft zeigt also weiterhin Doppelmoral im Umgang mit diesem Thema. Für Migrantinnen gelten zudem Sonderbestimmungen in der Prostitution und abhängig vom Aufenthaltsstatus kann das verheerende Konsequenzen haben: Beispielsweise können Prostitutionsmigrantinnen, die einen vorübergehenden Aufenthaltsstatus haben, aufgrund der ausländerrechtlichen Bestimmungen nach § 55 Abs. 2 Nr. 3 Aufenthaltsgesetz ausgewiesen werden, in dem es heißt:

.....
13 Zur Studie über die Situation der Menschen ohne Papiere in Köln, siehe www.kmii-koeln.de

14 Bundeszentrale für politische Bildung: Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen. Bonn 2004, S. 204.

15 Eine Studie zu der UN-Wanderarbeiterkonvention ist zu finden unter: http://files.institut-fuer-menschenrechte.de/437/Studie_Wanderarbeiterkonvention_2007.pdf

16 § 55 Abs. 2 Nr. 3 Aufenthaltsgesetz

.....
11 Dies wird auch aus dem BKA-Lagebild Menschenhandel deutlich, zu finden unter: http://www.bka.de/lageberichte/mh/2007/bundeslagebild_mh_2007.pdf

12 <http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/as2310rev1.pdf>

»Ein Ausländer kann (...) ausgewiesen werden, wenn er gegen eine für die Ausübung der Gewerbsunzucht geltende Rechtsvorschrift oder behördliche Verfügung verstößt.«

Diejenigen Migrantinnen, die aus den EU-Beitrittsländern kommen, können zwar als selbstständige Unternehmerinnen arbeiten, jedoch nicht als Arbeitnehmerinnen tätig werden, weil es für sie fast unmöglich ist, eine EU-Arbeitserlaubnis dafür zu erhalten. Diese Tatsachen fördern die Ausbeutbarkeit der Frauen.

Viele Frauen planen, im Bereich Prostitution für eine begrenzte Zeit in Deutschland zu arbeiten in der Hoffnung, schnell und viel Geld zu verdienen, um bald wieder ins Herkunftsland zurückzukehren. Die meisten Frauen führen ein Doppelleben, d.h. die Familie weiß über ihre hiesige Tätigkeit nicht Bescheid. Sie können darüber erpresst und gezwungen werden, in der Prostitution unter unfreiwilligen Bedingungen zu arbeiten.

Ein großer Teil der Frauen in der Prostitution ist weder über die ausländerrechtlichen Konsequenzen ihrer Handlungen informiert noch über die harten Arbeits- und Lebensbedingungen im Zielland. Oft sind die Etablissements heruntergekommen, die Arbeitsbedingungen gesundheitsschädigend. Viele Frauen arbeiten isoliert von der Außenwelt und verlassen ihren Arbeitsplatz nur sehr selten. Hohe Kosten für die Zimmermiete, die VermittlerInnen etc. verhindern den erhofften Verdienst. Diese Situation verbunden mit fehlenden Informationen und Sprachkenntnissen begünstigt die Ausbeutung. Bei vielen Frauen ist wegen der fehlenden Krankenversicherung im Krankheitsfall oder bei Schwangerschaft bzw. Schwangerschaftsabbruch die Gesundheitsversorgung oftmals nicht gewährleistet. Illegalisiert hier zu arbeiten heißt, unter hohem Druck zu stehen, in ständiger Angst vor einer Polizeikontrolle bzw. Razzia. Bestehen noch unbezahlte Schulden durch eine hohe Vermittlungsgebühr, ist es besonders dramatisch. Frauen berichten zudem von Übergriffen durch Bordellbetreiber und Freier.

Frauen werden aber auch in die Prostitution gehandelt. Sie werden mit falschen Arbeits- und Verdienstversprechungen angeworben, um im Zielland in der Prostitution zu arbeiten. Ein großer Teil des Verdienstes muss an die HändlerInnen abgeführt werden. Meist wird bei der Anwerbung eine so genannte Vermittlungssumme veranschlagt, die angeblich schnell erwirtschaftet und zurückgezahlt werden könne. Diese Summe wird von den TäterInnen oft unrealistisch hoch veranschlagt. Zwang kann hier Schuldknechtschaft bedeuten, d.h. solange die Schulden für die »Vermittlung« nicht abbezahlt sind, wird die Frau selbst oder ihre Familie zu Hause massiv bedroht. Diese Fälle sind dem Menschenhandel zuzuordnen, obgleich die Grenze zwischen Arbeitsmigration und Frauen- bzw. Menschenhandel sehr schwer zu ziehen bzw. fließend ist.

Von der Arbeitsmigration zum Frauenhandel

Ein anderer informeller Arbeitsbereich, der speziell Frauen betrifft, ist der Haushalt. Immer mehr Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa arbeiten als Diensthilfen, Kindermädchen, Putz- und Haushaltshilfen und Pflegekräfte in Deutschland. Auf der Suche nach Arbeit ist dies eine der wenigen und

gleichfalls wie bei der Prostitution gesellschaftlich abgewerteten, schlecht bezahlten Möglichkeiten für Migrantinnen, denn der Zugang zum regulären Arbeitsmarkt ist außerordentlich eingeschränkt. Dazu kommt, dass vorhandene Berufsausbildungen in der Regel hier nicht anerkannt werden.

Nicht selten handelt es sich dabei um ein »halbfeudales« Arbeitsverhältnis, wenn die Bezahlung weniger durch Geld, sondern weitgehend durch freie Kost und Logis erfolgt. Der jederzeit mögliche Zugriff auf die Arbeitskraft der Hausangestellten ist garantiert, wenn sie im Haushalt der Arbeitsgeberin / des Arbeitsgebers wohnen. Eine Interessenorganisation der Betroffenen ist besonders schwierig, da sie häufig isoliert von der Gesellschaft eine vereinzelte Existenz im Haus ihrer ArbeitgeberIn leben, in der sie ihre Rechte nicht wahrnehmen können bzw. oft gar keine Kenntnis ihrer Rechte haben. Fehlende Arbeitsrechte bzw. deren Ignorieren und eine relativ unproblematische Ersetzbarkeit der Frauen bedingen, dass Bezahlung und Sicherheit nicht garantiert sind. Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten sind nicht vorhanden. Die Gefahr der Belästigung und sexualisierten Gewalt ist groß, denn diese findet überall auf der Welt am häufigsten im privaten häuslichen Bereich statt. Sich zur Wehr zu setzen, ist relativ schwierig, da die Beweislast auf Seiten des Opfers liegt. Kommt ein illegalisierter Status hinzu, hat sich die Frau nicht nur durch die Arbeitsaufnahme, sondern auch durch den unerlaubten Aufenthalt strafbar gemacht. Am Ende droht auch hier wieder die Abschiebung.

In Deutschland arbeiten immer mehr Frauen ohne Aufenthaltsrecht ungeschützt in diesem informellen Sektor. Einige arbeiten stundenweise in verschiedenen Haushalten, Büros etc. Das kann für sie bedeuten, ständig den Arbeitsplatz zu wechseln, sich neu organisieren zu müssen und in einem anstrengenden Geflecht von Abhängigkeiten gefangen zu sein. Der Verdienst beträgt nach unserer Erfahrung¹⁷ durchschnittlich 2,5 bis 6 Euro pro Stunde, manche Frauen arbeiten 14 Stunden täglich. Andere leben und arbeiten am selben Ort. Ihr Durchschnittsverdienst liegt zwischen 100 und 500 Euro monatlich.

Immer mehr Frauen und Mädchen sind auf der Suche nach Verdienstmöglichkeiten in den wohlhabenden Industrieländern. Dort werden sie oft um den Preis ihrer physischen und psychischen Integrität und ihres Rechts auf Selbstbestimmung sklavenähnlich in Haushalten oder anderen Arbeitsbereichen »gehalten«. Sie erledigen die Arbeit in den Metropolen quasi zum Nulltarif.

Seit 2005 sind aufgrund der EU-Richtlinie¹⁸ (Rahmenbeschluss Menschenhandel / 2002) in Deutschland die Gesetze gegen Menschenhandel um den Bereich Ausbeutung der Arbeitskraft erweitert worden. Der § 233 Strafgesetzbuch regelt den Straftatbestand Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft.¹⁹ Dieses Gesetz findet jedoch bis jetzt kaum Anwendung. Die Gründe hierfür sind vielfältig, unter anderem spielen die Beweisproblematik sowie fehlende Sensibilisierung eine Rolle. Zudem mangelt es noch an einer umfassenden Unterstützungsstruktur. Dies führt dazu, dass unterstützungsbedürftigen Frauen der Zugang zu Informations- und Beratungsstellen versperrt bleibt.

¹⁷ Nach Erfahrungen von agisra e.V. in Köln

¹⁸ <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l33137.htm>

¹⁹ Vgl. hierzu Cissek-Evans, Kap. 4 und Würdinger, Kap. 3 in diesem Band.

Von der Heiratsmigration zum Heiratshandel

Die Heiratsmigration lässt sich nicht als ein gleichförmiges Phänomen beschreiben und vereinheitlichen. Es gibt Frauen, die in ihrem Herkunftsland ihren Ehemann kennen lernen, mit ihm nach Deutschland kommen und hier leben, andere wiederum heiraten hier, nachdem sie als Studentin, Touristin, Arbeitsmigrantin, Asylsuchende oder innerhalb des Familiennachzugs hierher gekommen sind. Nicht selten nutzen Frauen bei der Partnersuche Agenturen, Kataloge, Internet- und Kontaktanzeigen etc. Die Inanspruchnahme einer Heiratsagentur kann der erfolgreiche Weg zu einer glücklichen Partnerschaft oder/und eine Migrationsstrategie sein. An der heutigen großen weltweiten Mobilität sind Frauen aktiv mitbeteiligt. Zu dieser Mobilität gehören auch neue Medien und Möglichkeiten für die PartnerInnenwahl. So unterschiedlich sich die Ehe anbahnt, so verschieden ist das individuelle Glück oder die Zufriedenheit, in der Frauen hier leben. Eine vermittelte Ehe kann für beide ebenso zufrieden stellend verlaufen, wie eine so genannte Liebesheirat scheitern kann.

In Bezug auf ihren unsicheren Aufenthaltsstatus haben allerdings alle Frauen dieselbe Ausgangssituation: In der Regel²⁰ ist der Aufenthaltsstatus für die ersten zwei Jahre an die eheliche Lebensgemeinschaft gebunden. Dies schafft selbst in der glücklichsten Partnerschaft ein ungerechtes Abhängigkeitsverhältnis. Viele Frauen haben mangelnde Informationen über ihre rechtliche Situation, ihnen fehlt oft das soziale Netz und sie kennen kaum die Unterstützungsmöglichkeiten in der Migration. Einige Frauen harren wegen der Zweijahresfrist-Regelung in furchtbaren Ehen aus, um ihre Aufenthaltserlaubnis nicht zu riskieren. Sie sind immer vom »good will« des Ehemannes abhängig. Meldet er bei der Ausländerbehörde innerhalb dieser zwei Jahre, die eheliche Lebensgemeinschaft bestünde nicht mehr, kann dies genügen, um gegen die Frau aufenthaltsbeendende Maßnahmen einzuleiten. Eine Rückkehr ins Herkunftsland bedeutet nicht selten einen sozialen Abstieg, gesellschaftliche Ausgrenzung, familiäre Probleme und auch materielle Not.

Das Gewaltschutzgesetz, das seit 2002 in Kraft ist, bietet Opfern häuslicher Gewalt Schutz an. Die Migrantinnen können diese rechtlichen Möglichkeiten jedoch nicht vollständig in Anspruch nehmen. Die Möglichkeit einer Wegweisung des gewalttätigen Partners aus der Wohnung kann beispielsweise zu Schwierigkeiten führen, wenn die zweijährige Ehebestandszeit noch nicht überschritten ist: Schutz vor einem gewalttätigen Ehemann bedeutet Trennung von ihm, aber diese Trennung kann auch zur Ausweisung einer Migrantin führen. Heiratsmigration wird in solchen Gewaltsituationen zum Frauenhandel.

Viele Männer sind über diese Regelung informiert und nutzen sie gezielt aus, um Frauen gefügig zu machen und sie unter Druck zu setzen.

Fazit:

Frauenhandel als Gewalt gegen Frauen im Migrationsprozess ist eine eklatante Menschenrechtsverletzung. Frauenhandel kann in die Prostitution, in die Ehe und in die Arbeit erfolgen. Wichtig ist jedoch, zwischen Frauenhandel und den ver-

schiedenen Formen von Frauenmigration, die nicht unter Bedingungen von Zwang, Täuschung, Ausbeutung oder Gewalt verlaufen und dennoch oft prekäre Lebenssituationen für Frauen bedeuten, zu unterscheiden. Denn obwohl die Entscheidung für die eine oder andere Form der Arbeitsmigration bewusst getroffen wird, ist sie angesichts des Wohlstandsgefälles weltweit und der strukturellen Benachteiligung von Frauen nicht in jedem Fall mit Freiwilligkeit gleichzusetzen.

.....
20 § 31 AufenthG: Es gibt eine Härtefallregelung, die den Aufenthaltsstatus in besonderer Härte regelt.

»Menschenhandel ist ein äußerst komplexer Sachverhalt mit hohem Gefährdungspotential für aussagebereite betroffene (Opfer-) Zeuginnen und Zeugen.«

»Menschenhandel ist ein äußerst komplexer Sachverhalt mit hohem Gefährdungspotential für aussagebereite betroffene (Opfer-) Zeuginnen und Zeugen.«

Kapitel 3 RECHTSLAGE

RECHTLICHE GRUNDLAGEN DES PHÄNOMENS FRAUENHANDEL IN DEUTSCHLAND

EINLEITUNG

Im Bereich Menschenhandel spielen die verschiedenen rechtlichen Vorgaben und Definitionen eine wichtige Rolle. Auch bei der Betreuung und Beratung von Betroffenen ist es für die MitarbeiterInnen der Fachberatungsstellen von Bedeutung, die rechtlichen Rahmenbedingungen genau zu kennen, um mit den verschiedenen AkteuerInnen auf einer Ebene zu diskutieren. Für viele Betroffene stehen aufenthaltsrechtliche Fragen sowie Fragen der Alimentierung im Mittelpunkt. Entschließt sich eine Betroffene, als Zeugin im Strafverfahren gegen die TäterInnen auszusagen, finden die Vorschriften und Definitionen zu Menschenhandel des Strafgesetzbuches Anwendung.

In diesem Kapitel soll daher eine Übersicht über die Rechtslage zu Menschenhandel gegeben werden. Da der Straftatbestand Menschenhandel im Jahr 2005 erweitert wurde, werden im Folgenden die rechtlichen Grundlagen zu Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft ausführlich dargestellt. Im Jahr 2007 wurde das Zuwanderungsgesetz in Deutschland modifiziert. Dies hatte auch Auswirkungen auf die rechtliche Situation von Betroffenen des Menschenhandels. Daher wird in diesem Kapitel abschließend dargestellt, welche Änderungen des Zuwanderungsgesetzes für Betroffene besonders relevant und was die Hauptkritikpunkte aus Sicht des KOK sind.

Regina KaltheGener

RECHTLICHE GRUNDLAGEN DES PHÄNOMENS FRAUENHANDEL ZUR SEXUELLEN AUSBEUTUNG

Frauenhandel ist eine Form von Menschenhandel. Menschenhandel wird in Deutschland aus der strafrechtlichen Perspektive definiert. 1973 wurde der Straftatbestand »Menschenhandel« eingeführt (§ 181 a.F. StGB), 1992 erweitert (§§ 180b Menschenhandel, 181 a.F. StGB Schwerer Menschenhandel) und 2005 nochmals erweitert und modifiziert. Ursprünglich sanktionierte er ausschließlich sexuelle Ausbeutungsverhältnisse. Mit dem 37. Strafrechtsänderungsgesetz²¹ ersetzen die Regelungen der

§ 232 StGB (Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung),

§ 233 StGB (Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft) und

§ 233a StGB (Förderung des Menschenhandels)

die bisherigen und schützen in unterschiedlicher Weise verschiedene Bereiche der persönlichen Freiheit. Über die sexuelle Ausbeutung hinaus umfasst die Erweiterung nunmehr auch die Ausbeutung von Arbeitskraft²², insbesondere in Form von Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavenähnlichen Praktiken. Nach dieser neuen Zweigliederung gibt es verschiedene gesetzliche Schutzrichtungen. Der Tatbestand des § 232 StGB schützt die sexuelle Selbstbestimmung als Freiheit einer vom Zwang freien Bestimmung über die Ausübung von Prostitution sowie prostitutionsnaher sexueller Kontakte²³, ebenso das Vermögen der ausgebeuteten Person. Die Schutzaltersgrenze von 21 Jahren (vgl. § 232 Abs. 1 S. 2 StGB) entspricht internationalen Vereinbarungen. Begründet wird sie damit, dass meistens heranwachsende junge Frauen die größte Opfergruppe darstellen. Die Regelung wird allerdings nach deutschem Recht als systemwidrig angesehen²⁴, da eine Person mit Erreichen des 18. Lebensjahres volljährig und damit geschäftsfähig und eigenverantwortlich für ihr Handeln ist und sich unter bestimmten Voraussetzungen legal prostituieren kann²⁵. Wird sie aber von einem Täter zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution oder zu einer sonst in § 232 Abs. 1 S. 1 StGB bezeichneten Handlung gebracht, findet der § 232 Abs. 1 S. 2 StGB Anwendung, und es liegt Menschenhandel vor.

In der Praxis sind die verschiedenen Straftatbestände in ihrer Abgrenzung allerdings schwer zu unterscheiden. Dies war einer der Gründe, warum die Zweigliederung (sexuelle Ausbeutung und Ausbeutung der Arbeitskraft) schon während des Gesetzgebungsverfahrens kritisiert wurde. GegnerInnen der Zweiteilung sahen die

²¹ Siebenunddreißigstes Strafrechtsänderungsgesetz – §§ 180b, 181 StGB – (37. StrÄndG) vom 11. Februar 2005 (BGBl. I v. 18.02.2005, S. 239-241).

²² Vgl. Beitrag von Würdinger in diesem Reader.

²³ Vgl. schon BGH 33, 354; 42, 184; im Unterschied dazu schützt § 233 StGB die Freiheit der Person, über Einsatz und Verwertung ihrer Arbeitskraft zu verfügen, und zudem auch ihr Vermögen.

²⁴ Vgl. Fischer a.a.O., § 232 StGB Rz. 17, problematisiert, warum eine Person mit 20 Jahren Alter noch »Opfer« sein soll.

²⁵ Kritik wird an dieser Regelung im Hinblick auf das Prostitutionsgesetz v. 20.12.2001 (BGBl. 2001 I, S. 3983) geäußert, weil die Regelung schwer vereinbar sei mit der Tatsache, dass sich prostituieren ab dem 18. Lebensjahr grundsätzlich als selbstbestimmte, sozialversicherungspflichtige Tätigkeit in Deutschland möglich sei; zur Situation von Prostituierten vgl. auch Ergebnisse des Berichts der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes, Stand Januar 2007.

Straflosigkeit von Prostitution als gefährdet an und verwiesen auf Artikel 3 des UN-Zusatzprotokolls, in dem alle Formen von Menschenhandel in einem Zusammenhang erwähnt werden. Letztlich führte die Diskussion in der Gesetzesreform zu folgendem Ergebnis:

- Die bisherigen §§ 180b, 181 a.F. StGB gehen in dem neuen § 232 StGB als Grund- und Qualifikationstatbestand auf;
- die weiteren, nach dem EU-Rahmenbeschluss als Menschenhandel deklarierten Handlungen sind unter die neu eingefügten § 233 (Grund- und Qualifikationstatbestand), 233a (neuer Tatbestand der Förderung von Menschenhandel) gefasst worden;
- die jeweiligen Qualifikationstatbestände § 232 Abs. 3 und § 233 Abs. 3 StGB sind Verbrechen und werden erfüllt, wenn das Opfer noch ein Kind ist oder schwer misshandelt wurde oder wenn von Täterseite gewerbsmäßig mit Menschen gehandelt wird. Ihre Einstufung als Verbrechen macht den besonderen Unrechts- und Schuldgehalt der Taten deutlich.

§ 232 StGB und § 233 StGB werden in der polizeilichen und staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsarbeit verschiedenen Kriminalitätsbereichen von unterschiedlicher Deliktprägung zugeordnet, die nach Informationen des Bundeskriminalamtes²⁶ auch innerhalb des Bekämpfungsansatzes, wie z.B. der Verdachtsgewinnung und Beweisführung, differenziert betrachtet werden müssen. Aus diesem Grund werden sie nachfolgend auch getrennt behandelt.

§ 232 StGB Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung

§ 232 Abs. 1 StGB ist der Grundtatbestand des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung.²⁷ Bei dem Straftatbestand handelt es sich um ein Vergehen, das mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft wird. Der Versuch von Menschenhandel ist strafbar (§ 232 Abs. 2 StGB). Die Absätze 3 und 4 des Paragraphen enthalten die Qualifikationstatbestände. Danach werden die Handlungen als Verbrechen mit einer Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren geahndet, wenn die Tat an einem Kind verübt wird oder das Opfer körperlich schwer misshandelt oder in Todesgefahr gebracht wurde oder der Täter bzw. die Täterin gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande von Menschenhändlern handelt.

Verbrechen sind immer rechtswidrige Taten, die im Mindestmaß mit Freiheitsstrafe von einem Jahr oder darüber bedroht sind (§ 12 Abs. 1 StGB). Dagegen sind sog. *Vergehen* rechtswidrige Taten, die im Mindestmaß mit einer geringeren Freiheitsstrafe oder mit Geldstrafe bedroht sind (§ 12 Abs. 2 StGB).

»Opfer der Tat« (vgl. § 232 Abs. 3 Nr. 1 StGB) im strafrechtlichen Sinne des Menschenhandelsparagraphen ist eine Person, an der das Verbrechen verübt wurde. Opfer von Menschenhändlern können Menschen sein ohne Unterscheidung nach Frau oder Mann, Deutsche oder Nichtdeutsche, EU-Bürger/in oder Angehörige/r von Drittstaaten. In diesem Zusammenhang spielt die kontrovers geführte Diskussion darüber, ob Frauen, die sich bewusst auf riskante Vermittlungsmethoden und

die Arbeit als Prostituierte einlassen, nicht zwingend Opfer sein müssen, keine Rolle. Immer wenn es um Menschen geht, die durch Handlungen im Zusammenhang mit einem Straftatbestand wie z.B. Menschenhandel verletzt wurden, wird in Ermittlungs- und Hauptverfahren meist von »Opfern« gesprochen. Ein anderer in der strafrechtlichen Praxis benutzter Begriff ist: der oder die »Verletzte«.²⁸ Dieser Begriff ist stärker viktimologisch geprägt und weist mehr in Richtung prozessualer Abwehrrechte und gerichtlicher Fürsorgepflichten²⁹. In der strafrechtlichen Praxis werden beide Bezeichnungen weitgehend synonym benutzt.³⁰ Daneben hat sich in außergerichtlichen Bereichen der Begriff der »Betroffenen« etabliert.

Ausbeutung statt Vermögensvorteil

Im Grundtatbestand des § 232 Abs. 1 StGB wurde auf das Tatbestandsmerkmal »seines Vermögensvorteils wegen« (bisher in § 180b Abs. 1 a.F. StGB) verzichtet. Der Nachweis des Vermögensvorteils war häufig in Strafprozessen in objektiver und subjektiver Hinsicht (Wissen und Wollen des Täters) nur schwer zu erbringen. Konnte aber der Nachweis nicht erbracht werden, lag zumindest kein Menschenhandel vor. Mit Wegfall des Tatbestandsmerkmals erhöht sich die Chance der Verurteilung von Tätern wegen Menschenhandel. Alternativ zu dem bisherigen Tatbestandsmerkmal des Vermögensvorteils wurde jetzt ein anderes, opferbezogenes eingefügt. Es muss eine Handlung sein, durch die das Opfer »ausgebeutet« wird. Der Begriff der Ausbeutung ist hier im Sinne einer wirtschaftlichen Ausbeutung zu verstehen, wie sie bereits in anderem Zusammenhang (§ 291 StGB, Wucher) nach höchstrichterlicher Rechtsprechung³¹ definiert wurde. Es handelt sich um das bewusste, missbräuchliche Nutzen der Schwächesituation des Opfers zur Erlangung übermäßiger Vorteile. Dies kann schon gegeben sein, wenn Leistung und Gegenleistung in einem krassen Missverhältnis stehen. Im Gesetzgebungsverfahren wurde dabei in erster Linie an sexuelle Handlungen zur Herstellung pornographischer Schriften gedacht, die Ausbeutung von Frauen in Peep-Shows oder beim so genannten Heiratshandel. Weitere Fallkonstellationen sind denkbar.

Ausmaß des Deliktfelds und das Prostitutionsgesetz

Obwohl die Zahl der in Deutschland in die Prostitution gehandelten Frauen ohne verlässliche empirische Grundlage auf mehrere zehntausend im Jahr geschätzt wird, lagen die auf polizeilicher Ebene festgestellten Fälle von Menschenhandel seit 1993 bis 2003 bei durchschnittlich 861 jährlich.³² 2007 handelte es sich laut Bundeskriminalamt um 454 abgeschlossene Ermittlungsverfahren.³³ Die geringe Zahl der regis-

.....
28 Verletzte/r ist eine Person, die durch die Straftat unmittelbar in ihrem Rechtsgut beeinträchtigt oder deren Interessen durch den Schutzbereich der verletzten Strafnorm betroffen ist. Vgl. Kauder in: Gunter Widmaier (Hrg.), Münchner Anwaltshandbuch Strafverteidigung, München 2006, § 53 Rdnr. 7/8.

29 Vgl. Jung in Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZStW) 1981, S. 1147.

30 Vgl. auch Hinweis von Klaus Schroth, Die Rechte des Opfers im Strafprozess, Heidelberg 2005, S. 14, Rz. 30.

31 Vgl. z.B. BGH 11, 187.

32 Vgl. Polizeiliche Kriminalstatistik PKS des Bundes der Jahre 1993 bis 2003; vgl. Forschungsergebnisse von Annette Herz und Eric Minthe in: »Straftatbestand Menschenhandel, Verfahrenszahlen und Determinanten der Strafverfolgung«, Bundeskriminalamt (Hrg.), Band 31 Polizei und Forschung, München 2005.

33 Bundeskriminalamt (Hrg.), Menschenhandel Bundeslagebild 2007, a.a.O.

.....
26 Vgl. Bundeskriminalamt (Hrg.), Menschenhandel Bundeslagebild 2007, Pressefreie Kurzfassung, Juli 2008, Vorbemerkung S. 4 pdf-Download, www.bka.de/Lagebilder

27 Die Betonung liegt hier auf Ausbeutung, da Prostitution grundsätzlich in Deutschland erlaubt ist.

trierten Fälle zeigt nur einen kleinen Ausschnitt der tatsächlichen Verbreitung von Menschenhandel. Polizeiliche Fachkreise vermuten ein wesentlich höheres Dunkelfeld. Die Ermittlung ist schwierig. Einige Gründe dafür sind die oftmals schwer zu durchdringenden, organisierten Kriminalitätsstrukturen, der Auslandsbezug der Taten oder die unterschiedliche Strafverfolgungspraxis in den Bundesländern.³⁴ So haben sich zum Beispiel in Berlin nach Einschätzung des Fachdezernats des Landeskriminalamtes die Wege von Menschenhandel verändert und die Brennpunkte weiter nach Osten verschoben. Zunehmend werden Frauen aus Drittstaaten und immer häufiger junge ostdeutsche Frauen über das Internet angeboten.³⁵

Menschenhandel ist nach wie vor in erster Linie ein Kontrolldelikt. Zwar erstaten immer mehr Opfer von Menschenhandel gegen ihre Peiniger Strafanzeige und setzen so ein Ermittlungsverfahren in Gang. Die meisten der 2007 abgeschlossenen 454 Ermittlungsverfahren (51%) wurden aber nach polizeilichen Kontrollmaßnahmen, wie z.B. Razzien, eingeleitet, 145 Verfahren (32%) durch Anzeigen der Opfer und 76 Verfahren (17%) durch Anzeigen Dritter.³⁶

Laut Einschätzung des BKA³⁷ haben die Strafverfolgungsbehörden seit der EU-Osterweiterung Schwierigkeiten, Opfer von Menschenhandel zu identifizieren. Die Mehrzahl der betroffenen Frauen stammt aus EU-Mitgliedstaaten. Sie können sich ohne Aufenthaltsbeschränkungen in Deutschland aufhalten. Deshalb fallen bei polizeilichen Kontrollen die vor der EU-Osterweiterung allein aufgrund eines illegalen Aufenthaltes der Frauen (z.B. damals aus Polen, Rumänien, den baltischen Staaten) bestehenden Handlungsmöglichkeiten weg.

Die Nachfrage nach Prostituierten ist ungebrochen vorhanden. Die Gewinnspannen sind weiterhin hoch und das Geschäft mit der Ware Mensch nach wie vor lukrativ. Schon aus diesen Gründen scheint sich Menschenhandel in die Prostitution für die Täter weiterhin trotz hoher Strafandrohungen zu rentieren. Daran änderten in Deutschland auch die speziellen gesetzlichen Regelungen des Prostitutionsgesetzes (ProstG)³⁸ nichts, die seit Januar 2002 in Kraft sind und die Rechte von Prostituierten stärken sollten. Dabei war eins der Ziele des Gesetzes, den kriminellen Begleiterscheinungen der Prostitution durch Schaffung eines rechtlichen Rahmens für die Ausübung der Prostitution den Boden zu entziehen.³⁹ Die rechtlichen Nachteile der bisherigen Bewertung der Prostitution als sittenwidrig und damit als unwirksames Rechtsgeschäft wurden beseitigt. Prostituierten sollte die Einklagbarkeit ihrer Löhne gesichert und der Zugang zur Sozialversicherung erleichtert werden. Belege für einen kriminalitätsmindernden bzw. der Strafverfolgung förderlichen Effekt des ProstG gibt es mangels statistischer Untersuchungen bislang nicht.⁴⁰

34 Vgl. Ergebnisse von Annette Herz und Eric Minthe, a.a.O.

35 Hinweis von Herrn Makufke, stellvertretender Dezernatsleiter vom LKA Berlin, LKA 42, anlässlich der Fachtagung des brandenburgischen Beirats gegen Menschenhandel und sexualisierte Gewalt am 25.04.2008 in Potsdam. Immer häufiger werden junge, arbeitslose ostdeutsche Frauen mit geringem Bildungsniveau Opfer von Menschenhändlern. Aus finanziellen Gründen (»modifizierte Freiwilligkeit«) lassen sie sich auf eine Arbeit als Prostituierte ein und werden als Sexsklavinnen verkauft. Aus Furcht, die Täter könnten ihren Kindern schaden, werden sie erpressbar. »Machen wir uns doch nichts vor. Es ist auch in unserem Land einfach, Frauen in Krisensituationen zu finden«, so Makufke.

36 Bundeskriminalamt (Hrg.) Menschenhandel Bundeslagebild 2007, a.a.O., S. 5-6

37 Bundeskriminalamt, a.a.O., Menschenhandel Bundeslagebild 2007, S. 11-12.

38 Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG) v. 20.12.2001 (BGBl. 2001 I S. 3983)

39 Vgl. BT – Drs. 14/5958; vgl. Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG), Stand Januar 2007, S. 43 ff.

40 Vgl. Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes, a.a.O., S. 45.

Rolle der (Opfer-)Zeuginnen im Strafverfahren

Die Vernehmung der Opferzeugin ist in zahlreichen Menschenhandelsprozessen der tragende und zur Verurteilung führende Personenbeweis. Die meisten Opfer standen dem Strafverfahren als Zeugin zur Verfügung (58,8%). Sofern sie dem gesamten Verfahren zur Verfügung standen, gestaltete sich die Erfolgsquote mit 47,9% versus 25,5% in den Fällen, in denen sie dies nicht taten, sehr positiv. Der gute Einfluss aktiv am Strafverfahren mitwirkender Opferzeuginnen lässt sich statistisch klar nachweisen.⁴¹

Opfer von Menschenhandel sind somit das weitaus wichtigste (»personalisierte«) Beweismittel⁴² für die Strafverfolgungsbehörden und stehen im Mittelpunkt der Beweiserhebung. Sie spielen im Ermittlungs- wie auch im Hauptverfahren eine zentrale und zugleich problematische Rolle,⁴³ da sie nicht selten die einzigen vorhandenen Beweismittel sind. Von ihrer Aussagebereitschaft, -fähigkeit und besonders der Glaubwürdigkeit hängt es ab, ob es zu einer Verfahrensbeendigung durch Verurteilung der Täter kommt. Opfer von Menschenhandel sind oftmals die einzigen, die dem Gericht Kenntnisse über die Tatumstände vermitteln können, wie »Handelswege«, Bandenstrukturen und Täterkreise. Die Strafverteidigung weiß das und versucht, im Sinne des Beschuldigten und späteren Angeklagten im Prozess mit allen rechtlichen Mitteln, insbesondere mit stundenlangen Zeugenbefragungen, die Glaubwürdigkeit der Zeugin zu erschüttern. Darüber hinaus geschieht es immer wieder, dass aus dem Umfeld des Täters versucht wird, rechtswidrig Druck auf eine Zeugin auszuüben, so dass diese nicht vor Gericht aussagt. Damit eine Zeugin oder Opferzeugin nicht gänzlich Spielball der sich widerstrebenden Interessen im Strafprozess wird, sieht die Strafprozessordnung eine Reihe von Schutzmöglichkeiten vor, die in den vergangenen Jahren durch verschiedene Gesetzesänderungen noch erweitert wurden zur Stärkung der Position und der Rechte von Zeugen. In der Gerichtspraxis werden die Möglichkeiten, wie z.B. Videovernehmung, allerdings selten angewandt.

Zeugenaussagepflicht und Zeugnisverweigerungsrecht

In erster Linie ist eine Person als Zeugin bzw. Zeuge verpflichtet, zur Vernehmung zu erscheinen und wahrheitsgemäß auszusagen, ggfs. auch die Aussage zu beeden. Falschaussagen, vereidigt oder auch nicht, sind strafbar (§§ 153, 154 StGB). Unter bestimmten Voraussetzungen kann eine Zeugin aber die Aussage verweigern. Das ist z.B. der Fall, wenn ihr ein Zeugnisverweigerungsrecht aus persönlichen Gründen zusteht, wenn sie z.B. mit dem Beschuldigten verlobt oder verheiratet oder in gerader Linie verwandt oder verschwägert ist (vgl. § 52 StPO). Ein anderes Zeugnisverweigerungsrecht besitzen bestimmte Berufsgruppen wie Geistliche, Anwälte, Notare, Ärzte, Berater und Beraterinnen von Fachberatungsstellen nach dem Schwangerschaftskonfliktgesetz oder in Fragen der Betäubungsmittel-

41 Herz / Minthe, Straftatbestand Menschenhandel, S. 127 ff.

42 Terminus technicus im Strafprozessrecht: »Beweismittel« des Strafverfahrens sind Zeugen (§§ 48 ff. StPO »persönliche« Beweismittel), Sachverständige und in Augenscheinnahme (§§ 72 ff. StPO), Urkunden und andere Schriftstücke (§ 249 ff. StPO) und die Aussage des Beschuldigten. Vgl. Lutz Meyer-Goßner, Strafprozessordnung, 50. Auflage, München 2007, Einleitung Rz. 49.

43 Vgl. z.B. Dokumentation der öffentlichen Anhörung »Frauenhandel mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung« des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 27. Mai 1998, Ausschuss Drs. 13/350 v. 25. Mai 1998.

abhängigkeit. Personal und Praktikanten von Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel sind von diesem Privileg ausgenommen. Ihnen steht kein spezifisches Zeugnisverweigerungsrecht zu, obwohl dies seit Anfang der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts verschiedentlich gefordert wurde. Es sei notwendig, weil das Vertrauen zwischen einer von Menschenhandel Betroffenen und der Beraterin nachhaltig erschüttert würde, wenn die Beraterin als Zeugin vor Gericht über vertrauliche Gesprächsinhalte berichten müsste. Bisher ist dies in der Praxis jedoch kaum vorgekommen.

Beistand und Schutzmöglichkeiten im Strafverfahren

Im Strafverfahren hat die Zeugin bzw. der Zeuge einen Anspruch auf angemessene Behandlung und auf Ehrenschutz. Die Person darf nicht zum bloßen Verfahrensobjekt gemacht werden.⁴⁴ Zudem ist das Gericht gegenüber der Zeugin bzw. dem Zeugen zur Fürsorge verpflichtet und muss die Person vor Leib- oder Lebensgefahr schützen, in die sie durch die Mitwirkung in dem Strafverfahren geraten kann.⁴⁵

Verletztenbeistände von (nicht) Nebenklageberechtigten, §§ 406f, 406g StPO

Für die Dauer der polizeilichen, staatsanwaltlichen oder gerichtlichen Vernehmung kann sich eine durch die Tat in ihren Rechten verletzte, aber nicht nebenklageberechtigte Zeugin bzw. Zeuge einer Person des Vertrauens als Beistand bedienen (§ 406f Abs. 3 StPO). Die vernehmenden Beamten oder das Gericht entscheiden nach pflichtgemäßem Ermessen über die Zulassung des Beistandes. Eine Überprüfung der Entscheidung findet nicht statt.

Zudem ist eine durch die Straftat verletzte, aber nicht nebenklageberechtigte Zeugin bzw. Zeuge zur Wahrnehmung ihrer Befugnisse im Ermittlungs- und Strafverfahren berechtigt, eine Anwältin oder einen Anwalt als Beistand zu beauftragen (§ 406f StPO). Dieses Recht ist aus verschiedenen Gründen interessant. Zum einen unterliegt die beauftragte Anwältin bzw. der Anwalt ab Mandatserteilung der beruflichen Schweigepflicht und besitzt vor Gericht ein Zeugnisverweigerungsrecht (§ 53 Abs. 1 Nr. 3 StPO). Vertrauliches, das die Zeugin bzw. der Zeuge nur ihr bzw. ihm gegenüber äußert, bleibt so über standesrechtliche Verpflichtungen hinaus auch vor Gericht geschützt. Dies gilt auch für die weiteren, nachfolgend aufgeführten Möglichkeiten der anwaltlichen Vertretung. Zum anderen ist der Anwältin/dem Anwalt ein Anwesenheitsrecht während der staatsanwaltschaftlichen – nicht aber der polizeilichen – Vernehmung im Ermittlungsverfahren und der gerichtlichen Vernehmung gestattet. Sie bzw. er kann für die Zeugin bzw. den Zeugen das Recht zur Beanstandung von Fragen ausüben und in der Hauptverhandlung einen Antrag auf Ausschluss der Öffentlichkeit (§ 171b GVG) stellen. Hierin erschöpfen sich allerdings im Wesentlichen die Rechte des Verletztenbeistandes als Zeugenbeistand. Ein Anwesenheitsrecht

⁴⁴ Vgl. BVerfGE 27, S.1, 6.

⁴⁵ BVerfGE 57, S.250, 284.

vor oder nach der Vernehmung hat sie/er nicht und zu der Hauptverhandlung wird sie/er auch nicht geladen.

Im Unterschied zu den vorgenannten Rechten hat der anwaltliche Beistand einer nebenklageberechtigten Opferzeugin weitergehende Handlungsmöglichkeiten (§406g StPO). Ihm ist die Anwesenheit während der Hauptverhandlung gestattet, auch wenn diese unter Ausschluss der Öffentlichkeit durchgeführt wird und Mitarbeiterinnen der Fachberatungsstelle ebenfalls die Prozessbeobachtung versagt ist.

Möglichkeiten der Nebenklage

Ist eine Frau nicht nur Zeugin, sondern selber Opfer von Menschenhandel (§§ 232, 233, 233a StGB) geworden und entschließt sie sich, dem Strafverfahren als Zeugin zur Verfügung zu stehen, kann sie, mit besonderen Rechten ausgestattet, aus der passiven Zeuginnenrolle (Beweismittel) im Prozess heraustreten und aktiv als Nebenklägerin (§§ 395 ff. StPO) am Prozess teilnehmen. Mit Hilfe einer spezialisierten Opferanwältin oder eines Opferanwalts kann sie sich im Verfahren unterstützen lassen. Anderenfalls hätte sie nur die Pflicht zur Aussage, könnte aber auf das Verfahren keinen Einfluss nehmen und würde keine weiteren Informationen über den Verlauf erhalten. Die Nebenklage ist ein eigenständiges Recht und wird unabhängig von der Staatsanwaltschaft ausgeübt.

Als Opfer von Menschenhandel gehört die Verletzte der rechtswidrigen Tat zu dem Nebenklage berechtigten Personenkreis (Straftat gegen die persönliche Freiheit, § 395 Abs. 1 Nr. 1d StPO). Dies eröffnet ihr die Möglichkeit, sich als Nebenklägerin dem Prozess anzuschließen und darüber hinaus für die eigene Unterstützung auf Wunsch anwaltlichen Beistand zu bestellen. Je nach Alter der Betroffenen (unter 16 Jahren) bzw. wenn diese ihre eigenen Interessen ersichtlich nicht selber ausreichend wahrnehmen kann, wird ihr ein anwaltlicher Beistand auf Antrag beigeordnet (§ 397a Abs.1 StPO).

Aufgabe der anwaltlichen Vertretung ist es, die Opferzeugin über »prozessuale Klippen« zu leiten, sie zu unterstützen, für sie gesetzlich verankerte Rechte wahrzunehmen und zu verhindern, dass sie im Verfahren z.B. von der Verteidigung diffamiert und so ein zweites Mal zum Opfer wird.

Um die Rechte der Nebenklage umfassend nutzen zu können, ist die Anschließerkklärung und Bestellung der Anwältin bzw. des Anwalts im frühestmöglichen Ermittlungsstadium von Bedeutung. Gleichwohl ist eine Erklärung in jeder Lage des Verfahrens zulässig, auch noch im Rechtsmittelverfahren. Als Nachweis für die Beauftragung einer Anwältin oder eines Anwalts ist die schriftliche und von der Betroffenen unterschriebene Vollmacht beim verhandlungsführenden Gericht vorzulegen. Die Zusendung per Telefax vorab ist möglich, ebenso die Protokollierung der Vollmacht bei der Geschäftsstelle des Gerichts. Das Gericht entscheidet über den Nebenklage- und anwaltlichen Beibringungsantrag nach Anhörung der Staatsanwaltschaft durch Beschluss.

Die Nebenklage bietet zusammen mit der anwaltlichen Unterstützung ein wichtiges rechtliches Instrument zur Stärkung der prozessualen Position der Opferzeugin mit folgenden Rechten:

- Akteneinsicht in Ermittlungs- und Gerichtsakten (§ 406e StPO, aber nur wenn anwaltlich vertreten)
- Ladung zur Hauptverhandlung spätestens eine Woche vor dem Termin (entsprechend § 385 Abs. 2 StPO) – bereits festgelegte Termine finden statt, unabhängig von der Ladung der Nebenklageberechtigten (§ 398 Abs. 2 StPO)
- Anwesenheitsrecht in der Hauptverhandlung zu jedem Zeitpunkt (§ 397 Abs. 1 S.1 StPO), auch wenn sie als Zeugin vernommen werden soll
- Recht auf anwaltliche Vertretung in der Hauptverhandlung (§397 Abs.1 S.2 StPO)
- Befugnis, eine/n Richter/in oder Sachverständige/n wegen Befangenheit abzulehnen (§§ 24 Abs.3, 31 und § 74 Abs.2 StPO)
- Recht zur Beanstandung einer Anordnung der /des vorsitzenden Richters / RichterIn (§ 238 Abs. 2 StPO)
- Ausschluss der Öffentlichkeit bei Befragung (§ 171b GVG)
- Entfernung des Angeklagten aus dem Sitzungssaal bei der Vernehmung (§ 247 StPO)
- Befragung von Angeklagten, Zeugen und Sachverständigen während der Verhandlungen (§ 240 Abs. 2 StPO)
- Beweisanspruchsrecht (§ 244 Abs. 3 bis 6 StPO)
- Recht zur Abgabe einer Erklärung (§ 257, 258 StPO)
- Recht zum Schlussplädoyer vor dem Angeklagten (§ 257 i.V.m. § 397 Abs.1 S.1 StPO) und Erwiderung auf dessen Schlussvortrag
- Anspruch auf Ausfertigung des Urteils mit Begründung (§406 StPO)

Beordnung eines anwaltlichen Zeugenbeistands § 68b StPO

Für die Dauer der Vernehmung kann einer Zeugin bzw. einem Zeugen, die bzw. der noch keinen anwaltlichen Beistand hat, mit Zustimmung der Staatsanwaltschaft eine Anwältin bzw. ein Anwalt auf Staatskosten beigeordnet werden, wenn ersichtlich ist, dass sie bzw. er die eigenen Befugnisse bei der Vernehmung nicht selbst wahrnehmen kann, z.B. wegen auslandsspezifischer Unkenntnis vom deutschen Rechtssystem oder Sprachproblemen und ihren bzw. seinen schutzwürdigen Interessen auf andere Weise nicht Rechnung getragen werden kann (§ 68b S. 1 StPO). Hat die Vernehmung ein Verbrechen oder ein Vergehen, wie Menschenhandel oder organisierte Bandenkriminalität, zum Gegenstand, so ist die Beordnung auf Antrag der Zeugin bzw. des Zeugen oder der Staatsanwaltschaft anzuordnen. Die Beordnung ist auf die Dauer der Vernehmung beschränkt. § 68b StPO wurde durch das Zeugenschutzgesetz 1998 eingeführt und regelt einen Teilbereich des allgemeinen Rechts auf einen Zeugenbeistand. Er wird nachrangig nach den vorbezeichneten Beistandsmöglichkeiten angewandt, d.h. subsidiär, wenn kein gewählter oder beigeordneter Verletzten- oder Nebenklägerinnenbeistand die Zeugin bzw. den Zeugen unterstützt.

Kosten des anwaltlichen Beistands und der Nebenklage

Eine Not leidende Opferzeugin kann für die erste anwaltliche bzw. psychotraumatologische Erstberatung mit strafrechtlichem Schwerpunkt einen Beratungsscheck bei dem Opferschutzverein Weisser Ring e.V.⁴⁶ erhalten und bei zivilrechtlichem oder familienrechtlichem Schwerpunkt einen Rechtsberatungshilfeschein vom örtlich zuständigen Amtsgericht.

Im Rahmen der prozessualen Zeugenrechte besteht die Möglichkeit, sich einen Verletztenbeistand oder eine anwaltliche Vertretung in der Nebenklage auf Kosten der Staatskasse beordnen zu lassen. Deshalb sollte z.B. mit dem Antrag auf Zulassung der Nebenklage gleichzeitig der Antrag auf Beordnung einer Anwältin bzw. eines Anwaltes verbunden werden. Dies ist auch möglich bei der Beordnung eines sonstigen Zeugenbeistandes nach §68 b StPO. Bis zu der Entscheidung des Gerichts bzw. bei Ablehnung des Antrags trägt die Zeugin das Kostenrisiko. Die Anwältin bzw. der Anwalt ist berechtigt, nach dem Rechtsanwaltsvergütungsgesetz einen Honorarvorschuss zu verlangen.

Gewaltschutzgesetz

Das Gewaltschutzgesetz (GewSchG) spielt im Zusammenhang mit Menschenhandel grundsätzlich keine nennenswerte Rolle, da der Schwerpunkt der rechtlichen Schutzanordnungen im häuslichen bzw. familiären Nahbereich liegt. Erwähnenswert ist aber, dass Verstöße gegen Schutzanordnungen, die nach § 4 GewSchG mit Strafe bewährt sind, ebenfalls zum Anschluss als Nebenklägerin berechtigen. Nach dem GewSchG können die zuständigen Familiengerichte bei Auftreten häuslicher Gewalt verschiedene Unterlassungsverfügungen anordnen, mit denen der Kontakt des Täters zum Opfer unterbunden werden soll.⁴⁷

Polizeiliche Zeugenschutzmaßnahmen

Wenn ein Schutz für aussagebereite und für das Verfahren wichtige Zeugen, ihre Angehörigen oder ihnen sonst nahestehende Personen nicht anders gewährleistet werden kann und ihr Leib, Leben, Gesundheit, Freiheit oder wesentliche Vermögenswerte gefährdet sind, können sie seit 2001 unter den Voraussetzungen des Zeugenschutzgesetzes⁴⁸ polizeilich geschützt werden. Voraussetzung ist die Eignung für die hohen Anforderungen der Schutzmaßnahmen und die Abgabe einer Einverständniserklärung. Nur ca. 1,5% bis 3% der Opferzeuginnen von Menschenhandelsprozessen erfüllten bisher die strengen Voraussetzungen und konnten bei akuter Gefährdungslage für die Dauer des Strafverfahrens in das Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden. In der Regel enden die Zeugenschutzmaßnahmen nach Abschluss des Strafprozesses. Dies führte in der Vergangenheit für einige Zeuginnen zu schwierigen Situationen, besonders, wenn sie in ihr Heimatland zurückkehren mussten und dort auf Helfer und Mittäter der in Deutschland verurteilten Täter trafen.

46 www.weisser-ring.de; E-Mail: info@weisser-ring.de Bundesgeschäftsstelle: Weberstr. 16, 55130 Mainz, Tel (06131) 8 30 30.

47 Vgl. Schweikert/Baer, Das neue Gewaltschutzgesetz 2002

48 Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz v. 11.12.2001 (BGBl. I, S. 3510).

Bild-Ton-Aufzeichnung einer Zeugenvernehmung

Die Möglichkeit, im Strafprozess frühere richterliche Vernehmungen der Zeugin oder des Zeugen, die audiovisuell aufgezeichnet wurden, anstelle der persönlichen Vernehmung bei der mündlichen Verhandlung im Gerichtssaal vorzuspielen, besteht auch für die Straftaten von Menschenhandel (§ 255a Abs. 2 Satz 1 StPO). Voraussetzung ist, dass der oder die Angeklagte(n) und der Verteidiger oder die Verteidigerin Gelegenheit hatten, bei der Aufzeichnung der Vernehmung mitzuwirken. Die Regelung durchbricht den im Strafverfahren vorrangigen Grundsatz der Unmittelbarkeit, ihre Anwendung in der Praxis blieb bisher die Ausnahme.⁴⁹

Gewinnabschöpfung

Im Menschenhandelsprozess haben die Strafverfolgungsbehörden umfassende Möglichkeiten, nach den Verfallsvorschriften der §§ 73, 73a und 73d StGB von den Tätern Vermögenswerte im In- und Ausland zu erheben und Sicherungsmaßnahmen einzuleiten. Es handelt sich um Ausgleichsmaßnahmen der Gewinnabschöpfung und damit um Ausgleich unrechtmäßiger Vermögensverschiebungen.⁵⁰ Die Abschöpfung des illegitimen Vermögensvorteils aus der Tat fließt regelmäßig in die Staatskasse. Dies gilt nicht, wenn Verletzte aus der Tat Ansprüche gegen den Täter haben, deren Erfüllung dem Täter den Wert des aus der Tat Erlangten entziehen würde (vgl. § 73 Abs. 1 S. 2 StGB). Frauen, die z.B. durch Zuhältereihandlungen des Täters betroffen sind, sind Verletzte im Sinne der Vorschrift.⁵¹ Nach § 111b Abs. 5 StPO könnten ihnen die Strafverfolgungsbehörden mit der sog. Rückgewinnungshilfe⁵² den Zugriff auf die Ansprüche schon im Ermittlungsverfahren sichern.

Bewegliche Sachen (z.B. Geld), die beschlagnahmt oder sonst sichergestellt wurden, sollen an die namentlich bekannten Tatverletzten herausgegeben werden, wenn keine Ansprüche Dritter entgegenstehen und die Sachen für die Zwecke der Strafverfolgung nicht mehr benötigt werden (vgl. § 111k StPO). Zur Geltendmachung von Ansprüchen müssen Geschädigte aktiv werden und entsprechende Anträge stellen. Aber obwohl der Schädiger alles Erlangte, z.B. den einbehaltenen Anteil am Verdienst der Zwangsprostituierten, aus dem rechtswidrig begangenen Menschenhandel auszugleichen hat, profitieren in der Praxis Opferzeuginnen in den seltensten Fällen von den gesetzlichen Möglichkeiten. Dafür gibt es unterschiedliche Gründe. Sei es, dass die Rechte nicht bekannt waren, kein Antrag gestellt oder Verjährungsfristen nicht beachtet wurden (vgl. § 111i StPO, drei Monate). Sei es, dass bei der Razzia in Räumen des Täters oder beim Zugriff auf sein Konto keine oder nur geringe Vermögenswerte zu finden waren oder dass nicht alles Vermögen, das der Täter besitzt, tat- und anklagespezifisch zugeordnet und somit abgeschöpft werden konnte. Es kann sich auch um Vermögenswerte anderer Geschädigter handeln, wie z.B. Diebesgut aus einem Einbruchdiebstahl. Oftmals können aber auch nicht die Geschädigten ermittelt werden.

49 Z.B. wenn die Zeugin bereits ausgewiesen wurde oder auf eigenen Wunsch in das Heimatland zurück kehrte und auf Ladung des Gerichts nicht nach Deutschland reist.

50 Dr. Johann Podolsky anlässlich der Klausurtagung »Gemeinsam Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung bekämpfen, Kooperation intensivieren und Finanzen sichern« am 25./26.1.2006 in Berlin.

51 BGH NStZ 2003, 533; BGH 2 StR 312/04 Beschluss vom 6.10.2004.

52 Vgl. BGH JZ 1984, S. 683.

Strafverfolgung und Aufenthaltsrecht der Opferzeuginnen

Bei Opfern von Menschenhandel handelt es sich größtenteils um Frauen aus Mittel- und Osteuropa. Reisen Frauen aus Drittstaaten mit Touristenvisum nach Deutschland ein und gehen sie hier der Prostitution nach, verstoßen sie gegen ausländische Vorschriften. Denn ein regelmäßig auf drei Monate begrenztes Touristenvisum berechtigt nicht zur Arbeitsaufnahme. Menschenhändler nutzen diese Situation gerne aus und setzen die Betroffenen mit ihrem dann rechtswidrigen Aufenthaltsstatus unter Druck. Wurden Frauen bei Razzien aufgegriffen, drohte ihnen eine schnelle Abschiebung. Dies hatte auf das anschließende Strafverfahren gegen die Menschenhändler mangels Zeugen negative Auswirkungen bis hin zu Verfahrenseinstellungen.

Seit August 2007 hat sich mit der Umsetzung des Richtlinienumsetzungsgesetzes⁵³ die aufenthaltsrechtliche Lage für Opfer von Menschenhandel etwas verändert. Angehörige von Drittstaaten erhalten als Anreiz für eine Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden einen zeitlich befristeten Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen. Für ihre Entscheidung, ob sie kooperieren und als Zeugin zur Verfügung stehen möchten, wird der Betroffenen zunächst eine mindestens einmonatige Bedenkzeit eingeräumt⁵⁴. Entscheidet sie sich zur Kooperation, erhält sie trotz der vollziehbaren Ausreisepflicht eine vorübergehende Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 a Aufenthaltsgesetz (AufenthG)⁵⁵, wenn ihre Anwesenheit im Bundesgebiet von der Staatsanwaltschaft als sachgerecht befürwortet wird, sie die Verbindung zu dem Beschuldigten abgebrochen hat und bereit ist, auszusagen. Die Aufenthaltserlaubnis wird auf sechs Monate erteilt. Es bedarf für eine Verlängerung jeweils der Befürwortung der ermittelnden Staatsanwaltschaft. Nach dreimaliger Verlängerung (18 Monate Aufenthalt) soll die Aufenthaltserlaubnis über ein Jahr erteilt werden. In der Praxis blieb es bisher meist beim sechsmonatigen Turnus.

Nach Abschluss des Strafverfahrens wird die Ausreisepflicht ausgesetzt, wenn durch die Ausreise der Opferzeugin in ihr Heimatland erhebliche Gefahr für Leib oder Leben besteht. Sie erhält bis auf weiteres einen Abschiebeschutz. Die Gefährdungslage wird vom zuständigen Landeskriminalamt auf der Basis von Erkenntnissen aus dem Täterumfeld eingeschätzt.

Strafanzeige und Absehen von Verfolgung ausländischer Delikte

Nach Verlautbarungen des Bundesministeriums der Justiz vom 28. Oktober 2004 soll es für Opfer von Menschenhandel nunmehr einfacher sein, eine Strafanzeige gegen ihre Peiniger zu erstatten. Strafrechtliche Ermittlungen, die sich auf mögliche ausländische Verstöße des Opfers selbst beziehen, können leichter eingestellt werden. Bei Opfern einer Nötigung oder Erpressung – das ist bei Opfern von Menschenhandel regelmäßig der Fall – bietet § 154c Abs. 2 StPO der Staatsan-

53 Richtlinienumsetzungsgesetz v. 28.8.2007 (BGBl. I S. 1970 v. 27.8.2007).

54 Diese Bedenkfrist bestand schon vor 2007, wurde allerdings nur durch eine Verwaltungsvorschrift geregelt. Seit 2007 ist die Gewährung einer Bedenkfrist von mindestens einem Monat in § 50 Abs. 2a Aufenthaltsgesetz gesetzlich festgeschrieben.

55 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) v. 30.7.2004, verkündet als Art. 1 des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsg) v. 30.7.2004 (BGBl. I, S. 1950).

waltschaft die Möglichkeit, von der Verfolgung eines, vom Opfer selber begangenen Vergehens, abzusehen. Dazu gehören zum Beispiel Verstöße gegen ausländerrechtliche Regelungen (nicht legaler Aufenthalt in Deutschland mangels gültigem Visum oder Aufenthaltsgenehmigung oder abgelaufenem Pass). Diese Regelung soll den Entschluss stärken, Strafanzeige gegen Menschenhändler und deren Gehilfen zu erstatten. Hier empfiehlt es sich, dass Mitarbeiter/innen der Fachberatungsstelle frühzeitig Klientinnen auf die Regelung aufmerksam machen. Dennoch ist das Risiko einer Ermittlung gegen das Opfer nicht völlig ausgeschlossen. Von der Strafverfolgung wird nur abgesehen, »wenn nicht wegen der Schwere der Tat eine Sühne unerlässlich ist« (vgl. § 154c Abs. 2 StPO). Die Staatsanwaltschaft hat somit ein Beurteilungsermessen. Zudem ist es fraglich, ob und wie ausführlich Opfer von Menschenhandel überhaupt von dieser Amnestiemöglichkeit Kenntnis erlangen und nicht mehr den Gang zur Polizei fürchten.

Ansprüche nach dem Opferentschädigungsgesetz

Menschen, die auf deutschem Hoheitsgebiet Opfer von Menschenhandel (§§ 232 ff. StGB) geworden sind und als Folge der Straftat gesundheitliche Schädigungen erlitten haben, können regelmäßig beim örtlich zuständigen Versorgungsamt einen Antrag nach dem Opferentschädigungsgesetz (vgl. § 1 OEG)⁵⁶ stellen. Gesundheitliche Schädigungen können körperlicher und / oder seelischer Art sowie vorübergehend oder dauerhaft sein.

Der Anspruch auf Leistung besteht grundsätzlich ab dem Zeitpunkt der Antragstellung. Leistungen werden aber auch für Zeiträume vor der Antragstellung erbracht, wenn der Antrag binnen eines Jahres nach dem Eintritt der gesundheitlichen Schädigung gestellt wird. Der Umfang der Entschädigungsleistungen bestimmt sich nach den Vorschriften des Bundesversorgungsgesetzes und umfasst insbesondere Heil- und Krankenbehandlung, Beschädigtenrente und Pflegezulage sowie Fürsorgeleistungen wie zum Beispiel Krankenhilfe, ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt, Wohnungshilfe und Hilfe für besondere Lebenslagen. Daneben haben Geschädigte unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf individuelle ergänzende Leistungen. Die Hilfen werden als persönliche Hilfe, Sachleistungen und Geldleistungen erbracht. Am Körper getragene Hilfsmittel wie Brille, Kontaktlinsen oder Zahnersatz werden in bestimmten Fällen ersetzt. Schmerzensgeld oder Ersatz für sonstige Sach- und Vermögensschäden, wie zum Beispiel nicht ausgezahlter Verdienst als Prostituierte, sind ausgeschlossen.⁵⁷

Angehörige aus EU – Staaten erhalten Leistungen wie deutsche Staatsangehörige, wenn sie zum Zeitpunkt der Gewalttat Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaates sind. Bei Angehörigen aus Drittstaaten wird unterschieden: Wenn die Geschädigte sich rechtmäßig für einen vorübergehenden Zeitraum von sechs Monaten bis zu drei Jahren ununterbrochen im Bundesgebiet aufhält, werden ihr die nach dem OEG möglichen einkommensunabhängigen Leistungen gewährt. Hält sich die Geschädigte länger als drei Jahre ununterbrochen rechtmäßig im Bundesgebiet auf,

kann sie Leistungen wie deutsche Gewaltopfer erhalten. Hält sich die Geschädigte rechtmäßig längstens sechs Monate im Bundesgebiet auf, kann ihr lediglich eine einmalige Zahlung als Härteleistung gewährt werden.⁵⁸

Zur Vermeidung unbilliger Rechtsfolgen im Rahmen des OEG soll bei Opfern von Menschenhandel hinsichtlich der Rechtmäßigkeit des Aufenthaltes aufgrund des öffentlichen Interesses bzw. aus humanitären Gründen auf den Zeitpunkt der Antragstellung abgestellt werden.⁵⁹

Das zuständige Versorgungsamt prüft nach Antragstellung die Ansprüche der Geschädigten auf Leistungen nach dem OEG und klärt den Sachverhalt von Amts wegen auf. Es hat das Recht, Akteneinsicht in die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsakten zu nehmen und holt gegebenenfalls medizinische oder psychotherapeutische Befundberichte und medizinische Gutachten ein.

Stattgegebene Bewilligungen von Leistungen des Versorgungsamtes werden nicht befristet, es sei denn, es handelt sich um die Bewilligung von vorläufigen Leistungen der Heilbehandlung. Der Bewilligungsbescheid ist rechtsbehelfsfähig.

Die Dauer eines OEG – Verfahrens hängt von verschiedenen Faktoren ab. So ist es zwar möglich, für eine frühe Einleitung des Verwaltungsverfahrens einen formlosen Antrag zu stellen und das Formblatt des Versorgungsamtes mit den ergänzenden Angaben nachzureichen. Die weitere Bearbeitung kann sich dennoch verzögern, weil zum Beispiel die Ermittlungen noch nicht abgeschlossen sind und deshalb eine Akteneinsicht noch nicht gewährt werden kann oder Ergebnisse eines medizinischen Gutachtens ausstehen.⁶⁰ Das Versorgungsamt hat jedoch verschiedene Möglichkeiten, das Verfahren zu beschleunigen, u.a. Zwischenberichte einzufordern, damit parallel zu den strafrechtlichen Verfahren die Bearbeitung eines Antrags nach dem OEG zügig möglich ist. Während des ganzen Verfahrens nach dem OEG ist regelmäßig eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitarbeiterinnen der betreuenden Fachberatungsstelle von Opfer von Menschenhandel und dem Versorgungsamt sinnvoll, damit Problembereiche rechtzeitig erkannt und eventuell fehlende Informationen gegeben werden können.

Abschließende Bemerkung

Menschenhandel ist regelmäßig ein äußerst komplexer Sachverhalt mit hohem Gefährdungspotential für aussagebereite betroffene (Opfer-) Zeuginnen und Zeugen. Obwohl der Deliktsbereich in den einzelnen Straftatbeständen differenziert und erweitert wurde (sexuelle Ausbeutung, § 232 StGB, Ausbeutung der Arbeitskraft, § 233 StGB und Förderung des Menschenhandels, § 233a StGB), hat sich das Ausmaß des in Deutschland festgestellten Menschenhandels nicht wesentlich verändert. Die polizeiliche Ermittlungsarbeit ist wegen des komplexen Sachverhaltes oftmals langwierig. Hinzu kommt, dass es seit den letzten EU-Osterweiterungen zunehmend schwieriger wurde, Betroffene von Menschenhandel zu identifizieren. Die Erfolgsaussichten eines Strafverfahrens wegen Menschenhandels hängen nach wie vor im Wesentlichen von der Aussagefähigkeit und -bereitschaft der Opferzeu-

⁵⁶ Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (Opferentschädigungsgesetz – OEG); vgl. ausführliche Darstellung der Antragsvoraussetzungen und des Verfahrens bis zur Zahlung einer Entschädigung in der Broschüre des BMFSFJ zur Geltendmachung von Leistungsansprüchen nach dem OEG, Materialien zur Gleichstellungspolitik Nr. 107/2007

⁵⁷ Vgl. im Einzelnen ausführlich in der Broschüre des BMFSFJ zum OEG, a.a.O., S. 10 ff. und das Muster eines Antragsformulars zum OEG S. 37 ff.

⁵⁸ Vgl. Broschüre des BMFSFJ zum OEG, a.a.O., S. 10 ff.

⁵⁹ Gemäß Rundschreiben vom 5.3.2001 des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, vgl. Hinweis in Broschüre des BMFSFJ zum OEG, a.a.O., S. 10

⁶⁰ Ausführliche Darstellung von Problemfeldern und Handlungsansätzen zu deren Beseitigung sind in der Broschüre des BMFSFJ zum OEG, a.a.O., auf den Seiten 17 bis 25 dargestellt.

ginnen und -zeugen ab. Während der mitunter monatelang bis Jahre dauernden Verfahren wird nicht selten aus dem Umfeld des Täterkreises versucht, durch Bedrohung Einfluss auf das Aussageverhalten der Betroffenen zu nehmen. Kommt es aufgrund der Aussage zu einer Verurteilung, ist mit Racheakten zu rechnen. Verschiedene Opfer- bzw. Zeugenschutzmaßnahmen wurden zwar in den vergangenen Jahren gesetzlich geschaffen bzw. erweitert. In der Praxis werden aber nicht immer die Maßnahmen eingeleitet bzw. beantragt, die zum Schutz der Betroffenen oder zur Verbesserung ihrer persönlichen Situation geboten wären. Deshalb ist vom ersten Kontakt an und unter Berücksichtigung der Bedürfnisse und Wünsche der potentiell Betroffenen von Menschenhandel eine gute Kooperation der beteiligten Stellen (u.a. Strafverfolgungsbehörde, Ämter, Fachberatungseinrichtung, anwaltlicher Opferbeistand) notwendig.

Literatur

- BUNDESKRIMINALAMT (HRSG.): Bundeslagebild Menschenhandel 2007, pdf-Download www.bka.de
- BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (HRSG.): Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz ProstG).
- BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (HRSG.): Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel, Broschüre zur Geltendmachung von Leistungsansprüchen nach dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (Opferentschädigungsgesetz) für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, Materialien zur Gleichstellungspolitik Nr. 107/2007
- DEUTSCHER BUNDESTAG DRUCKSACHE 15/3045 VOM 4.5.2004: Entwurf eines ... Strafrechtsänderungsgesetzes – §§ 180b, 181 StGB (... StrÄndG)
- DEUTSCHER BUNDESTAG DRUCKSACHE 15/4048 VOM 27.10.2004: Beschluss-empfehlung und Bericht des Rechtsausschusses zu dem Gesetzesentwurf Drucksache 15/3045
- FISCHER, THOMAS: Strafgesetzbuch und Nebengesetze, 55. Auflage, München 2008
- MEYER-GOSSNER, LUTZ: Strafprozessordnung, 50. Auflage, München 2007
- Rahmenbeschluss des Rates der Europäischen Union vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels, ABl. L 203 vom 1. August 2002, S.1
- SCHWEIKERT, BIRGIT / BAER, SUSANNE: Das neue Gewaltschutzgesetz, 2002.
- SIEBENUNDDREISSIGSTES STRAFRECHTSÄNDERUNGSGESETZ – §§ 180b, 181 StGB – (37. StrÄndG) vom 11. Februar 2005 (BGBl. I v. 18.02.2005, S. 239-241)
- VEREINTE NATIONEN GENERALVERSAMMLUNG A/55/383: Bericht des Ad-hoc-Ausschusses für die Ausarbeitung eines Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, Protokoll gegen Menschenhandel (Anhang II)

Andrea Würdinger

RECHTLICHE GRUNDLAGEN DES PHÄNOMENS FRAUENHANDEL ZUM ZWECK DER ARBEITSAUSBEUTUNG

Nach dem 37. StrÄndG⁶¹ hat der Gesetzgeber zum dritten Male innerhalb von 31 Jahren Strafrechtvorschriften über den Menschenhandel erlassen. Der Menschenhandel wurde aufgrund völkerrechtlicher Grundlagen auf die Ausbeutung der Arbeitskraft erweitert und die bisherigen Vorschriften erheblich umgestaltet. Die Vorschriften über den Menschenhandel im deutschen Rechtssystem orientierten sich an einem althergebrachten, inzwischen überholten Verständnis des Menschenhandels, und das sich lediglich auf Zuführung von Frauen in die Prostitution beschränkte. Mit § 233 StGB⁶² wird der strafrechtliche Menschenhandelsbegriff nunmehr auch auf die Ausbeutung der Arbeitskraft an sich erweitert. Für den Handel mit der Ware »Mensch« kann es materiell keinen Unterschied machen, welcher Verwendung, d.h. ob Prostitution oder Arbeit, die Betroffenen anschließend zugeführt werden sollen. Der Menschenwürdeaspekt ist hier in gleicher Weise berührt, da die Betroffene zur Ware herabgestuft wird. Anders als die Überschrift »Menschenhandel« vermuten lässt, steht im Mittelpunkt der Strafbarkeit nicht nur der »Händler« sondern auch der »Abnehmer«, der die Betroffene ihrer ausbeuterischen Bestimmung zuführt. Der Kauf, Tausch oder die sonstige Weitergabe der Kontrolle über einen Menschen wird nach wie vor nur am Rande erfasst. Die neuen Vorschriften des StGB befassen sich vielmehr weiterhin, wenn auch erweitert, nur mit den Symptomen: der sexuellen Ausbeutung und jetzt neu der Ausbeutung der Arbeitskraft. Bei der Ausbeutung der Arbeitskraft ist zunächst an die Fälle zu denken, in denen Menschen aus ärmeren Ländern nach Deutschland gelockt oder sogar verschleppt werden, um hier unter unmenschlichen Bedingungen, ohne nennenswerte Entlohnung und in steter persönlicher und wirtschaftlicher Abhängigkeit oder sogar unter psychischem Zwang z.B. als Haushilfen, Bauarbeiter oder Saisonarbeiter zu arbeiten.⁶³

I. Völkerrechtliche Vorgaben

Anlass für die jetzige Reform war die Unterzeichnung des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. November 2000⁶⁴ sowie der Rahmenbeschluss des Rates der Europäischen Union vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels⁶⁵. Letztlich ausschlaggebend im Gesetzgebungsprozess war der Umstand, dass die bisherigen deutschen Vorschriften nicht den Vorgaben des EU-Rahmenbeschlusses hinsichtlich der erforderlichen Mindeststrafhöhe genügten.⁶⁶

61 Bundesgesetzblatt I 239; III 450 – 2; BT-Drucksache 15/3045

62 Gesetzestext im Serviceteil

63 Eydner in NSTZ 2006, S.10ff

64 BT-Drucksache 15/5150, Anlage 1

65 Amtsblatt EG 2002 Nr. L 203, Seite 1

66 Vgl.hierzu auch Koopmann-Aleksin in dieser Broschüre

II. Die strafbare Ausbeutung der Arbeitskraft

Die Ausbeutung der Arbeitskraft, wie nunmehr in § 233 StGB geregelt, war bisher durch den Straftatbestand des Wuchers in § 291 StGB, die Ausbeutung ausländischer Arbeitnehmer in § 406 SGB III alte Fassung und § 15 a Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) erfasst.

III. Thematische Einordnung

Der Rahmenbeschluss selbst stellt die Ausbeutung der Person durch Arbeit, Sklaverei oder Knechtschaft vor diejenigen mittels Prostitution. Das liegt auf der Hand, da Sklaverei und Knechtschaft die schwersten Angriffe auf die persönliche Freiheit sind.⁶⁷ Insoweit ist es verständlich, dass die Menschenhandelsvorschriften nunmehr sämtlich im 18. Abschnitt des StGB (Straftaten gegen die persönliche Freiheit) zusammengefasst sind und nicht mehr im 13. Abschnitt (Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung).

IV. Die Vorschriften im Einzelnen⁶⁸

1. Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft § 233 StGB

Das Schutzgut der Vorschrift ist die Freiheit der Person, über Einsatz und Verwertung ihrer Arbeitskraft zu verfügen.

Sie nennt alternativ vier ausbeuterische Arbeitsverhältnisse, in die die Betroffenen durch den Täter gebracht worden sein müssen.⁶⁹ Neben Schuldknechtschaft und dem ausbeuterischen Arbeitsverhältnis werden hier zunächst die Sklaverei⁷⁰ und die Leibeigenschaft genannt. Sklaverei und Leibeigenschaft sind in diesem Zusammenhang als Rechtsinstitut zu sehen, welches in Deutschland nicht existiert und auch nicht geduldet wird. Allerdings werden in Deutschland bestimmte schwere Straftaten auch dann bestraft, wenn sie im Ausland begangen wurden, egal ob sie dort unter Strafe stehen (§ 6 StGB). Zu solchen schweren Straftaten gehört gerade auch der Menschenhandel (§ 6 Nr. 4 StGB).

2. Begriffsdefinitionen:

2.1 Der Begriff der Schuldknechtschaft ist erst mit der jetzigen Reform in das Strafgesetzbuch eingeführt worden. Unter Schuldknechtschaft wird ein Abhängigkeitsverhältnis verstanden, bei dem der Gläubiger (Täter) die Arbeitskraft des Schuldners (der/die Betroffene) über Jahre mit dem Ziel ausbeutet, dass tatsächlich bestehende oder vermeidliche Schulden abgetragen werden.⁷¹ Solche »Schuldverhältnisse« finden sich vor allem im Bereich der Schleusungskriminalität und Arbeitsmigration. Dort werden für die Schleusung oft horrend Preise verlangt, die dann die Betroffene, teilweise unter irrwitziger Zinsbelastung, im Zielland

über Jahre hinweg »abarbeiten« muss. Die Schuldknechtschaft unterscheidet sich damit im Gegensatz zu anderen finanziellen Abhängigkeiten dadurch, dass zur Schuldentilgung Dienstleistungen verwendet werden, aber auch dadurch, dass diese unter katastrophalen Bedingungen geleistet werden.⁷²

2.2 Als weitere Tatbestandsalternative nennt die Vorschrift die »Aufnahme/ Fortsetzung einer Beschäftigung, die in auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen anderer mit gleicher oder vergleichbarer Tätigkeit steht.« Der Gesetzgeber war der Auffassung, dass er mit der Schuldknechtschaft und der Beschäftigung zu ungünstigen Arbeitsbedingungen (ausbeuterisches Arbeitsverhältnis) nur »zwei neue Erscheinungsformen sklavereiähnlicher Verhältnisse« aufgenommen hat.⁷³ Das »ausbeuterische Arbeitsverhältnis« ist für die Praxis als Auffangtatbestand am bedeutendsten, seinem Regelungsgehalt nach jedoch am schwierigsten einzugrenzen. Der Gesetzgeber verweist zu diesem Merkmal auf § 406 Abs. 1 SGB III alte Fassung (illegaler Ausländerbeschäftigung, jetzt § 10 Schwarzarbeitergesetz) und auf § 15 a Abs. 1 Satz 1 AÜG (illegale Ausleihe von Ausländern).⁷⁴ Diese Vorschriften schützen aber in erster Linie die Ordnung des Arbeitsmarktes und nur in zweiter Linie den ausländischen Arbeitnehmer. Zweck der Strafrechtsnorm aus dem AÜG und SGB III war vor allem die Erhöhung der Chancen deutscher Arbeitnehmer gegenüber ausländischen Arbeitnehmern, die in der Regel eher zu einer Arbeit unter schlechten Bedingungen und Dumpinglöhnen bereit sind. Dagegen soll durch § 233 StGB vor allem die persönliche Freiheit geschützt werden. Kern des ungünstigen Arbeitsverhältnisses nach SGB III und AÜG ist das auffällige Missverhältnis der Arbeitsbedingungen (Entgelt, Arbeitszeit, Sozialversicherungsstatus, Zulagen, Sachbezüge, Unterbringung, Arbeitsschutz etc). Ein auffälliges Missverhältnis liegt dann vor, wenn eine oder mehrere dieser Arbeitsbedingungen, allein oder in Kombination, die ausländischen Arbeitnehmer in einer Gesamtschau wesentlich schlechter stellen als ihre deutschen Kollegen. Schlechtere Bedingungen sind gewährten Vorteilen gegenüberzustellen (z.B. geringer Lohn gegenüber kürzerer Arbeitszeit). Hier ist auf die faktischen Arbeitsbedingungen nicht auf die vertraglichen abzustellen, um Umgehungen zu verhindern.⁷⁵

Indem das Gesetz das ausbeuterische Arbeitsverhältnis ebenso wie die Schuldknechtschaft zusammen mit Sklaverei und Leibeigenschaft nennt, macht der Gesetzgeber deutlich, dass dem ausbeuterischen Arbeitsverhältnis auch die Merkmale des Zwangs, der Täuschung und der Unfreiwilligkeit innewohnen. Ebenso kann ein zunächst freiwillig eingegangenes Arbeitsverhältnis sich zu einem ausbeuterischen entwickeln, sei es, dass Löhne oder andere Absprachen nicht eingehalten werden.⁷⁶

.....
72 Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtung und Praktiken vom 07.09.1956 (Bundesgesetzblatt 1958 II, 203); Zum Übereinkommen betreffend die Sklaverei vom 25.09.1926 (Reichsgesetzblatt 1929 II, 63) in der Fassung des Protokoll vom 07.12.1953 (Bundesgesetzblatt 1972 II, 1069, 1473). Schuldknechtschaft als Rechtsstellung oder Lage eines Menschen, der als Sicherheit für eine Schuldendienstleistung verpfändet und diese Dienstleistungen entweder nicht in ihrem angemessenen Wert nach der Schuldentilgung dienen oder ihrer Dauer und Art nach nicht begrenzt und bestimmt sind.

73 BT-Drucksache 15/3045, Seite 9

74 BT-Drucksache 15/3045, Seite 9 f.; Eyndner in NSTz 2006, S.10ff.S.13; Stehen in StV 2007,S.667 f.; Renczkowski in JZ 2005,S.883 ff; Schroeder in NJW 2005, S.1396;

75 siehe Fn 73

76 IIO 2005: Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit – Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Genf

.....
67 Schröder, Bekämpfung des »Menschenhandels«, NJW 2005, 1393 ff., 1395

68 Gesetzestext im Serviceteil

69 Schroeder in NJW 2005, S.1356;

70 Art. 1 Nr. 1 des Sklavereiübereinkommens in der Fassung vom 07.12.1953, Bundesgesetzblatt 1972 II 1473; Leibeigenschaft

Art. 1 LET. des Sklaverei Zusatzübereinkommens vom 07.09.1956, Bundesgesetzblatt 1958 II 203

71 BT-Drucksache 15/3045, Seite 9

Da ein ausbeuterisches Arbeitsverhältnis im Sinne der Vorschrift Merkmale der Zwangsarbeit erfüllt, können als Abgrenzungshilfe zu anderen, schlechten Arbeitsverhältnissen entsprechende Kriterien übernommen werden.⁷⁷

Hierzu gehören:

- Androhung von Gewalt oder tatsächlicher Ausübung von physischer Gewalt gegenüber der Arbeitnehmerin;
- Einschränkung der Bewegungsfreiheit oder Zurückhalten am Arbeitsplatz oder in einem eingegrenzten Bereich;
- Schuldknechtschaft;
- Vorenthalten des Arbeitslohns oder überzogene Lohnkürzungen, die gegen die vorher getroffene Vereinbarung verstoßen;
- Einbehalten von Pässen und Ausweispapieren, so dass der Arbeitnehmer nicht weggehen oder seine Identität oder seinen Aufenthaltstatus belegen kann;
- Drohung, den Arbeitnehmer bei den Behörden zu denunzieren, wenn er einen irregulären Aufenthaltsstatus hat, um die Person zu nicht freiwilliger Arbeit oder Erbringung von Dienstleistungen zu zwingen;
- Ausnutzen einer Zwangslage oder eine auslandsspezifische Hilflosigkeit.

2.3 Eine Zwangslage oder auslandsspezifische Hilflosigkeit wird ausgenutzt, wenn die schwierige Lage der Betroffenen das Vorhaben des Täters ermöglicht, oder jedenfalls begünstigt und dies auch bewusst als Faktor einkalkuliert wird.⁷⁸

2.3.1 Unter Zwangslage wird nicht nur eine ernste wirtschaftliche, sondern auch eine persönliche Bedrängnis verstanden. Dies kann ein drohender wirtschaftlicher Ruin, Wohnungslosigkeit, u. U. auch Krankheit oder eine persönliche Ausnahmesituation – wie Scheidung oder Arbeitslosigkeit – sein. Es kommt darauf an, dass die persönliche Ausnahmesituation mit einer wesentlichen Einschränkung der Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeit verbunden ist und damit die Gefahr anhaftet, den Widerstand der Betroffenen gegen Angriffe auf ihre persönliche Entscheidungsfreiheit herabzusetzen. Situationen, die die Tat nur allgemein begünstigen oder ermöglichen, sind nicht ausreichend. Allerdings kommt es nicht darauf an, ob die Lage selbst verschuldet ist oder nicht.⁷⁹

2.3.2 Bei der »auslandsspezifischen Hilflosigkeit« kommt es auf die konkrete Lage und die persönliche Fähigkeit der Betroffenen an. Auslandsspezifische Hilflosigkeit setzt voraus, dass die Betroffene aufgrund der spezifischen Schwierigkeiten des Auslandsaufenthaltes nach ihren persönlichen Fähigkeiten und den konkreten Umständen nicht oder nur wesentlich eingeschränkt in der Lage ist, sich der Verbringung in eines der ausbeuterischen Arbeitsverhältnisse zu widersetzen oder daraus zu befreien.

Auf die Ausnutzung einer Zwangslage oder Hilflosigkeit kommt es nicht an, wenn die Betroffenen unter 21 Jahre sind. Hier reicht die Verbringung in Sklaverei, Leibeigenschaft, Schuldknechtschaft oder ein ausbeuterisches Arbeitsverhältnis.

.....
77 ILO 2005 a: Human trafficking and forced labour exploitation: Guidance for legislation and law enforcement, Genf 2005; Sarah Schwarze, Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft, September 2007 KOK, Seite 13

78 Eisele in Schönke/Schröder, StGB, 27. Auflage, § 233 Rn. 10 f.; Tröndle/Fischer, § 232 Rn. 12 f.

79 Tröndle/Fischer, § 232 Rn. 9, Eisele in Schönke/Schröder, § 233 Rn. 10

Hinsichtlich von Qualifizierungstatbeständen verweist die Vorschrift des § 233 Abs. 3 StGB auf § 232 Abs. 3 bis Abs. 5 StGB. Danach wird die Mindeststrafe auf ein Jahr erhöht, wenn es sich bei dem Opfer um ein Kind, oder die Betroffene körperlich schwer misshandelt oder in Todesgefahr gebracht wird. Die erhöhte Mindeststrafe gilt auch, wenn der Täter gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande handelt.

Der gesetzliche Tatbestand sieht ebenfalls eine Herabsetzung der Mindest- und Höchststrafe in Fällen des minderschweren Falls vor.

3. Förderung des Menschenhandels gem. § 233 a StGB⁸⁰

Die Vorschrift stellt konkrete, typische Beihilfehandlungen selbständig unter Strafe.⁸¹ Unter Vorschubleisten ist das Schaffen von Bedingungen zu verstehen, die die Tat des § 233 ermöglichen. Das Vorschubleisten kann nur dadurch erfüllt werden, dass das spätere Opfer angeworben, befördert, weitergegeben, beherbergt oder aufgenommen wird.

Auch hier führen Qualifikationsmerkmale zu einer erhöhten Strafandrohung.

Die Vorschrift des § 233 a StGB stellt einen Auffangtatbestand der §§ 233, 232 StGB dar. Handlungen, die den Menschenhandel fördern, lassen sich in der Regel bereits als Mittäterschaft oder als Beihilfe zum Menschenhandel erfassen.

Einen eigenständigen Anwendungsbereich hat die Vorschrift in Fällen, in denen die Haupttat das Versuchsstadium noch nicht erreicht hat und damit nach den allgemeinen Regeln mangels Haupttat auch eine Beihilfehandlung hierzu nicht möglich wäre oder in Fällen, in denen eine Beihilfe nur versucht wurde.

V. Anwendung der Vorschriften in der Praxis

Nach der Polizeistatistik des Bundeskriminalamtes (BKA) (Bericht 2007) hat es 92 erfasste Fälle von Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft gem. § 233 StGB gegeben. In der Fachpresse sind aber bislang keine Veröffentlichungen entsprechender Urteile, die auf § 233 StGB basieren, zu finden. Lediglich vereinzelt werden in der sonstigen Presse über Fälle des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung berichtet. Betroffen sind in der Regel Wanderarbeiter, die in der Saisonarbeit eingesetzt werden. Betroffen waren insbesondere polnische und rumänische Wanderarbeitnehmer im bayrischen Raum. In einem bekannt gewordenen Fall wurde der Angeklagte vom Vorwurf des Menschenhandels freigesprochen, da es bei der saisonalen Beschäftigung zu keiner »wirklich längerfristigen Abhängigkeit« zwischen dem Plantagenbetreibern und seinen Erntehelfern gekommen sein soll.

In einem weiteren Fall, in dem ein Angeklagter zu 3 Jahren 3 Monaten ohne Bewährung, ein weiterer zu 2 Jahren Freiheitsstrafe verurteilt wurden, lässt sich den Pressemeldungen nicht entnehmen, ob tatsächlich eine Verurteilung gem. § 233 StGB oder wegen anderer damit ebenfalls erfüllter Straftatbestände stattgefunden hat.

Es lässt sich feststellen, dass auch nach 2 Jahren seit der Einführung des Straftatbestandes die Gerichte in der Praxis § 233 StGB nicht anwenden, sondern eher wegen anderer Delikte wie § 291 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 3 StGB (Wuchertatbestand),

.....
80 Gesetzestext im Serviceteil

81 Schroeder NJW 2005, S.1396; Renzikowski JZ, 2005, S.882; Eisele in Schönke/Schröder, § 233a Nr.2ff

§ 234 StGB (Menschenraub), § 223 StGB (Körperverletzung), § 240 StGB (Nötigung) oder aber nach § 15 a AÜG und § 406 SGB III verurteilen.

Die bisherige Bedeutungslosigkeit des § 233 StGB in der Praxis liegt zum einen sicherlich an der mangelnden Sensibilisierung der ermittelnden Behörden und der erkennenden Gerichte. Darüber hinaus sind »Schuldknechtschaft« und »ausbeuterisches Arbeitsverhältnis« begrifflich schwer zu fassen. Aber auch die Beweisführung ist schwierig.

Bei Saisonarbeitsverhältnissen scheitert die Annahme einer Schuldknechtschaft schon an dem Merkmal der »jahrelangen Abhängigkeit«. Für die Annahme eines »ausbeuterischen Arbeitsverhältnisses« bedarf es eines auffälligen Missverhältnisses der vorgefundenen und zu beweisenden faktischen Arbeitsbedingungen zu einer entsprechenden Vergleichsgruppe. Die Ermittlungsbehörden und Gerichte müssen hierzu eine umfangreiche Abwägung vornehmen. Das ist schon schwierig für ein Arbeitsgericht, für ein Strafgericht noch weitaus mehr.

Je komplexer die Materie und schwieriger die Beweisführung, desto leichter ist ein Urteil im Wege des Rechtsmittels angreifbar. So ist nachvollziehbar, dass die Strafgerichte auf altbewährte Tatbestände wie den Wucher, den Menschenraub, die Körperverletzung oder die Nötigung sowie den Betrug ausweichen.

In den Fällen, in denen die Staatsanwaltschaft aufgrund der ausbeuterischen Arbeitsverhältnisse, sei es auf Schlachthöfen oder Erdbeerplantagen, Anklage erhoben hat, zeigte sich, dass die Betroffenen an einer rein strafrechtlichen Verfolgung kein großes Interesse haben. Sie bleiben auch zukünftig von Vermittlern abhängig und die Angst, in kein neues Arbeitsverhältnis vermittelt zu werden, ist groß. Saisonarbeitskräfte stammen in der Regel aus den neuen EU-Beitrittsländern, so dass die aufenthaltsrechtlichen – zeitlich befristeten – Regelungen für Menschenhandelsopfer nicht greifen und kein großer Anreiz bei den Betroffenen vorhanden ist, mit den Strafverfolgungsbehörden zu kooperieren.

Anders stellt sich die Situation bei Frauen und Mädchen aus außereuropäischen Ländern dar, die in privaten Haushalten arbeiten. Hier werden oft Arbeitsbedingungen geschildert, die durchaus die Bezeichnung »sklavereiähnlich« verdienen und damit die Voraussetzungen entweder der Schuldknechtschaft oder aber des ausbeuterischen Arbeitsverhältnisses eindeutig erfüllen. Die Beweislage stellt sich jedoch insoweit als besonders schwierig dar, da in der Regel nur die Betroffene als Zeugin zur Verfügung steht, so dass in der Regel von einer Situation »Aussage gegen Aussage« auszugehen ist. Ist die Aussage der Betroffenen aber glaubhaft, d.h. detailreich, im Kernbereich von einer Aussagekonstanz geprägt, kann es durchaus zu einer Verurteilung gemäß § 233 StGB kommen. Wenn solche Fälle in Haushalten von DiplomatInnen vorkommen⁸², kann allerdings nicht selten eine Strafverfolgung an der Immunität der DiplomatInnen scheitern.

Betroffene, die rechtlich gegen die Täter vorgehen wollen, sollten sich dringend an eine entsprechende Beratungsstelle wenden, unter Umständen auch anwaltliche Unterstützung in Anspruch nehmen.

Um »die Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der Arbeitsausbeutung der Arbeitskraft« von dem Makel der Bedeutungslosigkeit zu befreien, bedarf es weiterer intensiver Bemühungen.

Hierzu gehören sicherlich:

- seriöse Informationen und Vermittlungen von Arbeitsstellen im Ausland mit gleichzeitiger Kontrolle der Arbeitsbedingungen im Inland,
- Information der Betroffenen über ihre Rechte und vereinfachte Rechtsschutzmöglichkeiten gerade auch für MigrantInnen ohne Aufenthaltsstatus oder Papiere,
- Einrichtung einer Bund-Länder-AG unter Einbeziehung der relevanten Akteure,
- Sensibilisierung der zuständigen Behörden, Staatsanwaltschaften und Gerichte,
- konsequente Durchsetzung von Lohn-, Schadens- und Schmerzensgeldansprüchen.
- Entkriminalisierung der Betroffenen, d.h. weg von der Pönalisierung der Betroffenen wegen aufenthaltsrechtlicher / steuerrechtlicher / sozialversicherungsrechtlicher Verstöße zu mehr Betroffenenenschutz;
- Schaffung von Zugangsmöglichkeiten zum deutschen Arbeitsmarkt.

VI. Entschädigung der Verletzten

Wer Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung geworden ist, ist in der Regel auch an Körper, Gesundheit, Freiheit und/oder Eigentum verletzt. Er ist Opfer einer Straftat geworden. Damit haben die Betroffenen auch die Möglichkeit, als Verletzte in einem laufenden Strafverfahren ihre Schadensersatz- und Schmerzensgeldansprüche geltend zu machen. Das so genannte Adhäsionsverfahren ist in § 403 ff StPO geregelt. Ein solches Adhäsionsverfahren ist aber nur möglich, wenn ein Strafverfahren gegen die Täter eingeleitet, die Anklage erhoben und der Täter tatsächlich verurteilt wurde. In diesem Fall kann, wenn ein entsprechender Klageantrag gestellt wurde, auch das Strafgericht über die zivilrechtlichen Schmerzensgeld- und Schadensersatzansprüche entscheiden. Der Vorteil hierbei ist, dass im laufenden Strafverfahren bereits auch Beweis darüber erhoben wird, dass u.U. ein Arbeitsverhältnis bestand, dass es zu bestimmten strafbaren Handlungen wie Körperverletzung, Freiheitsberaubung, Nötigung o.ä. gekommen ist. Es werden in der Regel auch die Verletzungsfolgen bei den Betroffenen ermittelt. Da die Straftaten in einem Strafprozess durch die Staatsanwaltschaft und das Gericht aufgeklärt werden und der Täter als Angeklagter u.U. ein starkes Interesse daran hat, den Schaden schnellstmöglich auszugleichen, damit seine Strafe möglichst gering ausfällt, kann es für die Betroffenen von Vorteil sein, ein solches Adhäsionsverfahren zu betreiben. Allerdings besteht die Möglichkeit eines solchen Adhäsionsverfahrens nur, wenn nicht zuvor beim Arbeits- oder Zivilgericht entsprechende Lohn-, Schadensersatz- oder Schmerzensgeldansprüche geltend gemacht wurden.

.....
82 Vgl. hierzu Prasad in Kapitel 4.

VII. arbeitsrechtliche Ansprüche

I. Die Betroffenen können ihre Lohnansprüche gem. § 611 BGB geltend machen. Hierbei kommt es grundsätzlich nicht darauf an, ob sie im Besitz eines Aufenthaltstitels oder einer Arbeiterlaubnis sind. Allerdings kann dies dazu führen, dass die Ausländerbehörde oder das Finanzamt Kenntnis von dem Aufenthalt und der illegalen Erwerbstätigkeit erhält. Ein schriftlicher Arbeitsvertrag muss nicht vorliegen, da Arbeitsverhältnisse auch mündlich geschlossen werden können. Allerdings erleichtert ein schriftlicher Arbeitsvertrag die Beweisführung über das Bestehen eines Arbeitsverhältnisses. In der Praxis hat sich gezeigt, dass es nützlich ist, umgehend bei der Polizei einen Strafantrag zu stellen. In solchen Fällen wird die Polizei zwecks Beweissicherung sofort eine Durchsuchung der Wohn- und Arbeitsräume des Arbeitgebers veranlassen. In der Regel können hier schon Beweise gesichert werden. Auch können so eine Vielzahl von Zeugen vernommen werden, die bei Arbeitsverhältnissen in Gaststätten unter Umständen auch bestätigen können, dass der/die Betroffene regelmäßig anwesend war. Diese Erkenntnisse aus dem Ermittlungsverfahren können dann im arbeitsgerichtlichen Verfahren verwendet werden. Bei sich illegal aufhaltenden und Beschäftigten besteht dann aber auch die Gefahr, in Abschiebehaft genommen zu werden. Allerdings gibt es bei Kooperation zwischen den Betroffenen und der Polizei/Staatsanwaltschaft ausländerrechtliche Sonderregelungen (s. hierzu Kapitel IX).

1.1 Zuständigkeit des deutschen Arbeitsgerichts Das deutsche Arbeitsgericht ist nur dann zuständig, wenn der Arbeitgeber seinen Sitz tatsächlich in Deutschland hat. Dies kann bei Saisonarbeitsverhältnissen eine böse Überraschung geben. Bei Saisonarbeitsverhältnissen von Erntehelfern ist es in der Regel so, dass die Erntehelfer gar keinen direkten Vertrag mit dem in Deutschland ansässigen Betrieb haben, sondern mit einem Vermittler im Herkunftsland, z.B. Polen. Grundsätzlich müsste der Arbeitgeber dann im Herkunftsland verklagt werden. Da allerdings der Mittelpunkt des Arbeitsverhältnisses in Deutschland liegt, gibt es gute Argumente, den Rechtsstreit durch ein deutsches Arbeitsgericht klären zu lassen. Das deutsche Arbeitsgericht ist regelmäßig örtlich zuständig, wenn der Arbeitgeber in Deutschland wohnt oder der Betrieb/Einsatzort in Deutschland liegt oder aber die Arbeitsleistung in Deutschland zu erbringen ist. Die örtliche Zuständigkeit richtet sich damit grundsätzlich nach §§ 12 ff ZPO. Der Prozess kann durch die Betroffenen persönlich geführt werden, sie können sich auch vertreten lassen. Vertretungsberechtigt sind nicht nur Rechtsanwälte und Vertreter von Gewerkschaften, sondern jede volljährige Privatperson Ihres Vertrauens, die eine schriftliche Vollmacht vorlegen kann (§ 11 Arbeitsgerichtsgesetz).

Bei der Erhebung einer arbeitsgerichtlichen Klage sind teilweise auch Fristen zu beachten. Soll gegen eine Kündigung geklagt werden, ist in manchen Fällen eine 3-Wochenfrist für die Klageerhebung zu beachten, bei Lohnforderungen können u. U. Ausschlussfristen aus geltenden Tarifverträgen eine Rolle spielen. Die Frist ist nur gewahrt, wenn die Klageschrift innerhalb einer u. U. geltenden Frist beim Arbeitsgericht eingegangen ist. Insoweit ist es immer ratsam, sich wegen möglicher Fristen durch eine Beratungsstelle oder anwaltlich beraten zu lassen und eine arbeitsgerichtliche Klage frühzeitig einzureichen.

Nach der Erhebung der Klage erfolgt zunächst vor dem Arbeitsgericht eine Güterverhandlung mit dem Ziel, den Streit durch Abschluss eines Vergleichs beizulegen. Kann eine gütliche Einigung im Rahmen eines Vergleichs nicht herbeigeführt werden, wird eine erneute Verhandlung anberaumt.

Viele Gerichte haben bereits im Internet entsprechende Hinweise, wie eine arbeitsgerichtliche Klage erhoben wird.

1.2 Beweisprobleme Im Prozess muss grundsätzlich die klagende Partei, also hier die Arbeitnehmer, für sämtliche Umstände, die ihren Anspruch belegen, Beweis anbieten und ggf. antreten. Da allerdings der Prozess vor dem Arbeitsgericht stattfindet, gelten Beweiserleichterungen insoweit, dass zunächst der Anscheinbeweis ausreichend ist. Dies bedeutet, dass bei schlüssigem Vortrag und vorliegender weiterer Anhaltspunkte der Gegner (Arbeitgeber) das Nichtbestehen des Arbeitsverhältnisses beweisen muss. Die Höhe des Anspruchs bemisst sich danach, was andere Arbeitnehmer für eine vergleichbare Tätigkeit erhalten hätten. Hierfür sind besondere tarifvertragliche Regelungen von Interesse. Fehlen solche, muss auf die vergleichbaren Stellenangebote auf dem freien Markt und die Angebote bei der Arbeitsagentur zurückgegriffen werden. Bei Tätigkeiten, die keine qualifizierte Ausbildung voraussetzen, kann die Einordnung eines angemessenen Lohnes durchaus schwierig sein, da die Höhe des Lohnes auch immer von den konkreten Arbeitsbedingungen und der Arbeitszeit abhängig ist.

2. Schadensersatzansprüche aus dem Arbeitsverhältnis

Gelingt der Nachweis, dass ein Arbeitsverhältnis bestanden hat, können über den Lohnanspruch (s.o. VIII, Ziff. 1) hinaus, finanzielle Forderungen eingeklagt werden, wenn dem Arbeitnehmer ein weitergehender Schaden aufgrund einer Vertragsverletzung des Arbeitgebers entstanden ist (§§ 280, 249 ff. BGB). Dies können Sach- oder Gesundheitsschäden wegen nicht eingehaltener Arbeitsschutzbestimmungen sein. Da die Betroffenen jedoch diejenigen sind, die ihren Anspruch gerichtlich geltend machen möchten, verbleibt es auch hier bei der Beweislastregel, dass sie als Anspruchsteller die objektiven Voraussetzungen des Anspruchs, d.h. der Pflichtverletzung, beweisen müssen. Im Falle eines Gesundheitsschadens müssten die Betroffenen unter anderem vortragen, dass der Gesundheitsschaden deshalb eingetreten ist, weil der Arbeitgeber z.B. keine Schutzkleidung ausgegeben hat, obwohl eine solche tarifvertraglich oder gesetzlich vorgesehen ist.

3. Schadensersatzansprüche aus unerlaubter Handlung

Außerdem besteht ein Schadensersatzanspruch aus unerlaubten Handlungen gem. § 823 BGB. Danach hat derjenige einen Schadens- und Schmerzensgeldanspruch, der vorsätzlich oder fahrlässig an Körper, Gesundheit, Freiheit, Eigentum oder einem sonstigen Recht widerrechtlich verletzt wurde. In weiten Bereichen überschneidet sich ein solcher Schadensersatzanspruch mit den Schadensersatzansprüchen aus dem Arbeitsverhältnis (siehe oben VII, Ziff. 2). Da der Schadensersatzanspruch an die Verletzung besonders geschützter Rechtsgüter (Körper, Gesundheit, Freiheit, Eigentum, etc.) anknüpft, muss nicht noch zusätzlich das Bestehen eines Arbeitsverhältnisses nachgewiesen werden. Ein solcher Schadensersatzanspruch wird immer dann gegeben sein, wenn die Betroffenen in »sklavereiähnlichen«

Verhältnissen ausgebeutet wurden. Ein solches Ausbeutungsverhältnis wird regelmäßig mit rechtswidrigem Zwang, Körperverletzungsdelikten, Nötigungen und Drohungen einhergehen. Die Betroffenen sind für das ihnen Zugefügte allerdings zunächst beweispflichtig. Da aber die Taten im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses begangen wurden und damit das Arbeitsgericht für den Rechtsstreit zuständig ist, gelten die gleichen Beweiserleichterungen wie für die Geltendmachung von Lohnansprüchen (siehe oben, VII Ziff. 1.2). Es bedarf also einer nachvollziehbaren und glaubhaften Schilderung in der Klageschrift. Hier sollten insbesondere Verletzungsspuren durch einen Arzt dokumentiert werden und überlegt werden, ob nicht ein Strafantrag gestellt wird.

VIII: Ausländerrechtliche Konsequenzen

Betroffene von Frauen- bzw. Menschenhandel in die Arbeitsausbeutung können auch Migranten sein, die in Deutschland einen Aufenthaltstitel besitzen. In einer Vielzahl der Fälle werden sich die Betroffenen allerdings illegal und ohne Arbeitserlaubnis hier aufhalten.

Dies bedeutet, dass sie konkret von Abschiebung bedroht sind. Die Ausländerbehörde könnte sie sogar wegen der illegalen Einreise und des illegalen Aufenthaltes ausweisen. Sowohl die Abschiebung als auch die Ausweisung haben zur Folge, dass sie mit einem unbefristeten Aufenthalts- und Einreiseverbot nicht nur für Deutschland, sondern für alle Schengenstaaten belegt sind.⁸³ Allerdings können Opfer von Menschenhandel gem. § 25 Abs. 4 a AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis – allerdings nur vorübergehend – erhalten. Dies ist jedoch davon abhängig, dass ihre vorübergehende Anwesenheit im Bundesgebiet wegen des Strafverfahrens erforderlich ist, die Betroffenen die Verbindung zu den Tätern abgebrochen haben und zusätzlich bereit sind, als Zeugen auszusagen. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Opfer von Menschenhandel steht regelmäßig im Ermessen der Ausländerbehörde (§ 25 Abs. 4a AufenthG), so dass sie in jedem Einzelfall abwägen wird.

U. U. sind die Betroffenen bei ihrer Rückkehr in den Herkunftsstaat von den Tätern z.B. wegen einer möglichen Strafanzeige oder vermeintlicher Schulden in konkreter Lebensgefahr. Dies könnte rechtlich als Abschiebehindernis gewertet werden (§ 60 Abs. 7 AufenthG) und zu einer Aufenthaltserlaubnis führen (§ 25 Abs. 3 AufenthG). Die Anforderung daran, was hier vorgetragen und an Gefährdung belegt werden muss, ist sicherlich sehr hoch. Insbesondere wird man dartun müssen, dass die Heimatbehörden nicht in der Lage und/oder nicht gewillt sind, die Betroffenen zu schützen.

Eine Aufenthaltserlaubnis kann auch erteilt werden, wenn die Betroffenen wegen eines fehlenden Passes nicht in ihr Herkunftsland abgeschoben werden können. Allerdings sind sie dann verpflichtet, an der Passbeschaffung intensiv mitzuwirken und ihre Mitwirkung und Bemühungen nachzuweisen.

Grundsätzlich besteht bei illegalem Aufenthalt immer die Gefahr, in Abschiebehafte genommen zu werden. Für diejenigen, die nach Deutschland zur Ausbeutung

der Arbeitskraft verschleppt wurden und bei der Verfolgung der Täter mitwirken, ist nicht damit zu rechnen, dass sie in Abschiebehafte genommen werden. Anders kann dies jedoch sein, wenn jemand hier bereits einige Zeit illegal aufenthält und dann erst Opfer einer Straftat nach § 233 Abs. 1 StGB wird und u.U. an der Strafverfolgung auch nicht mitwirkt.

.....
⁸³ Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Lettland (Liechtenstein voraussichtl. ab 11/08), Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Republik Zypern

Naile Tanis

MENSCHENHANDEL UND DIE NEUEN REGELUNGEN IM AUFENTHALTSGESETZ

In diesem Artikel wird die aufenthaltsrechtliche Situation für Betroffene des Menschenhandels dargestellt.

Am 01.01.2005 ist das neue Zuwanderungsgesetz in Kraft getreten und hat als so genanntes »Mantelgesetz« 15 Einzelgesetze und Verordnungen geändert. Das Aufenthaltsgesetz ist ein Einzelgesetz des Zuwanderungsgesetzes und findet Anwendung für AusländerInnen nach § 2 Aufenthaltsgesetz, das heißt für so genannte Drittstaatsangehörige. Nicht erfasst im Aufenthaltsgesetz werden Staatsangehörige der Europäischen Union (UnionsbürgerInnen), für diese findet das Freizügigkeitsgesetz Anwendung. UnionsbürgerInnen sind von Gesetz wegen prinzipiell freizügigkeitsberechtigt⁸⁴, ohne dass es einer besonderen Genehmigung bedarf. Freizügigkeitsberechtigte UnionsbürgerInnen und ihren Familienangehörigen mit Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union wird gemäß § 5 Abs. 1 FreizügG/EU von Amts wegen unverzüglich eine Bescheinigung über das Aufenthaltsrecht ausgestellt, und sie erhalten nach § 5 FreizügG/EU in Verbindung mit § 2 Absatz 2 Nr. 1 FreizügG/EU eine Aufenthaltserlaubnis-EU. Sie haben demzufolge das Recht auf Einreise und Aufenthalt in Deutschland.

Dies trifft hingegen nicht auf Drittstaatsangehörige zu. Sie benötigen einen Aufenthaltstitel nach dem Aufenthaltsgesetz. Mit Inkrafttreten des »Gesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union« am 19. August 2007 wurde das Aufenthaltsgesetz aktualisiert und geändert. Mit diesem Gesetz sollte die so genannte Opferschutzrichtlinie 2004/81/EG des Rates »über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer von Menschenhandel sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren« umgesetzt werden. Ziel dieser Richtlinie ist es u.a., einen Anreiz für die Kooperation mit den zuständigen Behörden im Sinne einer erfolgreichen Strafverfolgung zu schaffen.

Die im Aufenthaltsrecht geregelten verschiedenen Aufenthaltsmöglichkeiten für Betroffene des Menschenhandels hängen im Einzelnen von dem Stand des strafrechtlichen Verfahrens und der Beteiligung der Betroffenen ab. Im Wesentlichen lassen sich hier drei verschiedene, chronologisch verlaufende Phasen nennen:

1. Erteilung einer Ausreisefrist nach § 50 Absatz 2 a AufenthG

Die erste Phase setzt ein, wenn eine Person, die sich illegal in Deutschland aufhält, als Opfer von Menschenhandel identifiziert wird. Die Ausländerbehörde wird informiert und der Sachverhalt mitgeteilt. Wenn für die Ausländerbehörde konkrete Anhaltspunkte vorliegen, dass AusländerInnen Betroffene von Menschenhandel sind, setzt sie eine so genannte Ausreisefrist (häufig auch »Bedenkfrist« genannt) von mindestens einem Monat an. In dieser Frist soll die/der Betroffene:

- sich ihrer/seiner aktuellen Situation sowie ihrer/seiner Rechte bewusst werden können,
- Beratung in Anspruch nehmen können,
- fundierte Entscheidungen über ihre/seine weitere Zukunft treffen,
- sich für oder gegen Aussagen gegenüber den Strafverfolgungsbehörden entscheiden
- und ggf. ihre/seine »freiwillige«⁸⁵ Ausreise vorbereiten.

Weiterhin soll die/der Betroffene in dieser Zeit von der Ausländerbehörde oder einer durch sie beauftragten Stelle über die für sie/ihn geltenden Regelungen, Programme und Maßnahmen informiert werden. Die Praxis zeigt jedoch, dass ein Monat deutlich zu kurz ist, um alle genannten Punkte zufrieden stellend gewähren zu können.⁸⁶

2. Aufenthalt aus humanitären Gründen nach § 25 Absatz 4 a AufenthG

Die zweite Phase setzt ein, wenn der/die Betroffene einer Straftat nach den §§ 232, 233 oder 233a StGB sich zur Zeugenaussage im Strafverfahren entschließt und aus Sicht der Staatsanwaltschaft oder der Strafgerichte ein Interesse an der Aussage der/des Zeugin/en besteht, da andernfalls ohne die Angaben der/des Zeugin/en die Erforschung des Sachverhaltes erschwert wäre. Weitere Voraussetzung nach § 25 Absatz 4 a AufenthG ist, dass die/der Zeugin/e jede Verbindung zu den Personen, die beschuldigt werden, die Straftat begangen zu haben, abgebrochen hat. Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind kann abweichend von § 11 Absatz 1 AufenthG, auch wenn er/sie vollziehbar ausreisepflichtig ist, eine Aufenthaltserlaubnis für einen vorübergehenden Aufenthalt nach § 25 Absatz 4 a AufenthG erteilt werden. Im Vordergrund dieser Vorschrift steht das staatliche Interesse an einer Strafverfolgung, nicht die Menschenrechtsverletzung an dem/der Betroffenen, was vor allen Dingen die Fachberatungsstellen vehement kritisieren.⁸⁷

Erhält die Zeugin/der Zeuge den Aufenthaltstitel, so wird dieser in der Regel bis zur Beendigung des Strafverfahrens oder der Beteiligung der Zeugin / des Zeugen am Strafverfahren regelmäßig verlängert, wobei die gesamte Situation während des Strafverfahrens für die Zeugin/den Zeugen äußerst belastend sein kann. Die überlange strafrechtliche Verfahrensdauer, die mehrere Jahre betragen kann, hat einen negativen Einfluss auf die Stabilisierung der Betroffenen. Zum Teil kann die Gefahr einer Retraumatisierung bestehen. Aus diesem Grund ist es dringend notwendig, dass den Betroffenen während des Strafverfahrens Arbeits- und Bildungsmöglich-

⁸⁴ Freizügigkeitsgesetz/EU: Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern im Zuwanderungsgesetz regelt die Einreise und den Aufenthalt von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union

⁸⁵ »Freiwillig« ist hier in Anführungszeichen gesetzt, da es sich in vielen Fällen nicht um eine tatsächlich freiwillig stattfindende Ausreise handelt. Vielmehr müssen die Betroffenen in Ermangelung von Alternativen ausreisen, wenn sie sich gegen eine Aussage entscheiden.

⁸⁶ Zu weiteren Umsetzungsdefiziten siehe Prasad in Kapitel 4

⁸⁷ Zu weiteren Umsetzungsdefiziten siehe die Beiträge in Kapitel 4.

keiten eröffnet werden und unterstützende Therapieleistungen möglich sind. Bislang stellt die Praxis jedoch immer wieder eine lückenhafte Versorgung im Arbeits- und Bildungsbereich sowie bei der Finanzierung von Therapiemöglichkeiten fest.

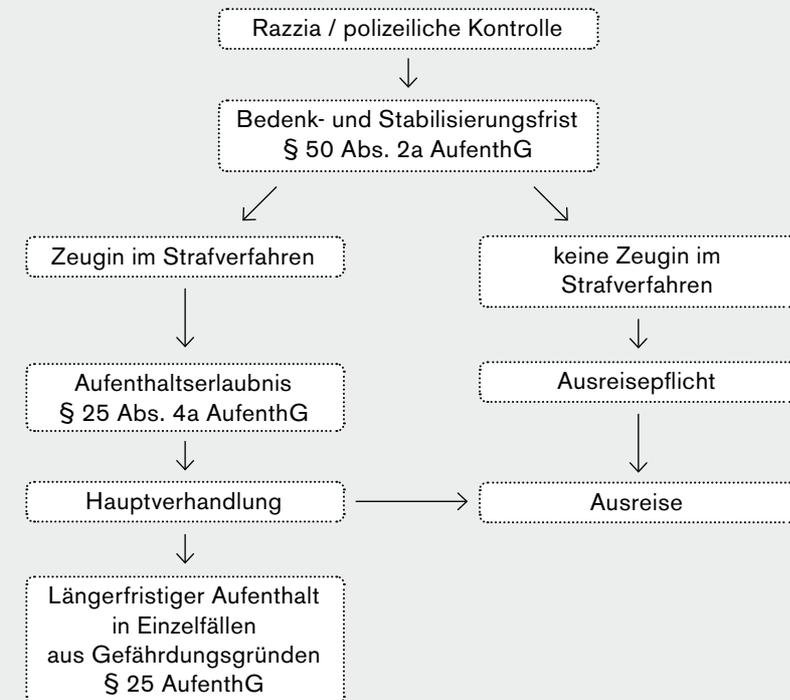
3. Aufenthalt aus Gefährdungsgründen

Nach Beendigung des Strafverfahrens endet der Aufenthaltstitel nach § 25 Absatz 4 a AufenthG und die/der Betroffene muss grundsätzlich ausreisen bzw. wird abgeschoben. Nach § 60 Absatz 7 AufenthG in Verbindung mit § 25 Absatz 3 AufenthG kann hiervon lediglich abgesehen werden, wenn im Herkunftsland für die/den Betroffene/n eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht. Dann kann erneut eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Aber auch die aus Gefährdungsgründen erteilte Aufenthaltserlaubnis gibt den Betroffenen keinen gesicherten Aufenthaltstitel, sie ist immer an das Fortbestehen der Gefährdungslage gebunden und wird regelmäßig überprüft. Die Praxis zeigt auch, dass die Gefährdung der Betroffenen auf Grund der ZeugInnenaussage in aller Regel immanent ist, es jedoch häufig äußerst schwierig ist, diese konkrete Gefahr auch nachzuweisen.⁸⁸

Zudem bringt die Rückkehr in die Herkunftsländer für die betroffenen Frauen viele Probleme mit sich: Die Frauen haben bei ihrer Rückkehr kaum Wohn- und Arbeitsperspektiven. Der soziale Kontakt muss neu aufgebaut werden und aus Angst vor Verurteilungen und Vorurteilen sind die Frauen nicht in der Lage, über das Erlebte zu sprechen. Es wird daher aus der Praxis immer wieder darüber berichtet, dass die Betroffenen erneut in Abhängigkeitsverhältnisse geraten oder Opfer von MenschenhändlerInnen werden.

Der KOK vertritt die Auffassung, dass menschenrechtliche Standards die Bundesregierung verpflichten, den von Menschenhandel betroffenen Personen auch nach Beendigung des Strafverfahrens eine Perspektive zu bieten. Dies heißt unserer Auffassung nach konkret, dass den Betroffenen auch nach Abschluss des Strafverfahrens ein sicherer und rechtmäßiger Aufenthaltstitel gewährt werden muss.

Umgehensweise mit Opfern von Menschenhandel nach dem Aufenthaltsgesetz



⁸⁸ Vgl. hierzu Prasad in Kapitel 4

*»Es bleibt an uns, die Rechte der
Migrantinnen zu stärken.«*

*»Es bleibt an uns, die Rechte der
Migrantinnen zu stärken.«*

Kapitel **4** PRAXIS

Kapitel 4 PRAXIS

EINLEITUNG

Frauenhandel ist ein sehr komplexes und vielschichtiges Phänomen, das verschiedene Bereiche betreffen kann. Seit Aufkommen des Themas in der öffentlichen und politischen Debatte gab es nicht nur im rechtlichen Bereich Veränderungen. Auch die Fachberatungsstellen sahen sich in der Praxis immer neuen Veränderungen gegenüber, sei es durch die praktischen Auswirkungen der rechtlichen Änderungen, wie beispielsweise der in Kapitel 3 beschriebenen Erweiterung des Straftatbestands Menschenhandel, oder durch gesellschaftliche und politische Umbrüche, wie die EU-Osterweiterung. In diesem Kapitel sollen nun die Erfahrungen und Sicht der Praxis wiedergegeben werden. Auch wenn, wie im vorigen Kapitel dargestellt, im rechtlichen Bereich Rahmenbedingungen geschaffen wurden, die die komplexe Problematik besser erfassen und Betroffenen zugute kommen sollen, sieht die Umsetzung in der Praxis oft ganz anders aus. Betroffene befinden sich nicht selten in einer zwiespältigen Situation, sind sie doch einerseits Opfer einer Straftat während sie sich andererseits durch aufenthaltsrechtliche Verstöße oder illegale Arbeit selbst strafbar gemacht haben. Auch politische Transformationsprozesse, wie die EU-Osterweiterung, stellen die Fachberatungsstellen bei der Beratung von Betroffenen vor neue Herausforderungen. Die Situation, in der sich Betroffene des Menschenhandels in Deutschland befinden wird nun in diesem Kapitel dargestellt. Dabei werden die verschiedenen Bereiche, in die Frauenhandel erfolgen kann, gesondert dargestellt, um die jeweilige spezifische Problematik erfassen zu können. Da Menschenhandel in die sexuelle Ausbeutung als Straftatbestand schon vor der Erweiterung des Straftatbestands Menschenhandel auf den Bereich der Arbeitsausbeutung existierte und auch die meisten Fachberatungsstellen seit ihrem Entstehen mit diesem Thema gearbeitet haben, beginnt das Kapitel mit dieser Erscheinungsform des Phänomens. Als weiteres wichtiges Thema, das viele Fachberatungsstellen aktuell beschäftigt, wird anschließend Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung behandelt. Um die gesamte Komplexität von Frauenhandel zu erfassen, werden auch Problemfelder im Zusammenhang mit spezifischen Formen des Frauenhandels dargestellt. Hierbei spielen insbesondere Handel in die Ehe, Menschenhandel bei bzw. Ausbeutung von Au-Pairs sowie die spezielle Situation von Hausangestellten von Diplomatinnen eine Rolle. Da jede dieser Ausprägungen des Frauenhandels spezifische Merkmale aufweist, werden sie in einzelnen Abschnitten separat behandelt. Anschließend wird in einer Übersicht dargestellt, welche praktischen Möglichkeiten es für die Finanzierung der Betroffenen von Frauenhandel gibt.

Dr. Nivedita Prasad

MENSCHENHANDEL⁸⁹ IN DIE SEXUELLE AUSBEUTUNG

Seit 2000 ist Menschenhandel in einer UN-Konvention – dem »Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität« – in Palermo international einheitlich definiert. Ein folgender Rahmenbeschluss des Rates der Europäischen Union zur Bekämpfung des Menschenhandels verpflichtete alle Mitgliedstaaten, entsprechend der UN-Vorgabe die innerstaatliche Gesetzgebung zu verändern. Dieser Aufforderung folgte Deutschland im Februar 2005 mit einer Strafrechtsänderung⁹⁰.

Seither ist Menschenhandel (MH) nun nicht mehr eine Straftat gegen die sexuelle Selbstbestimmung, sondern eine Straftat gegen die persönliche Freiheit eines Menschen. Der § 232 StGB beinhaltet »Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung« und der § 233 StGB »Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft«.⁹¹ Über das quantitative Ausmaß dieses Verbrechens wird viel gemutmaßt, wirklich seriös sind bzw. können diese Schätzungen nicht sein. Die einzig fundierte Zahl für die Bundesrepublik ist die, die das Bundeskriminalamt jährlich in seinem Lagebild Menschenhandel veröffentlicht. Hierbei handelt es sich lediglich um Fälle, die der Polizei bekannt sind, bzw. um solche, bei denen es mindestens zu einem Ermittlungsverfahren gekommen ist – also dem polizeibekanntem Hellfeld. Über das Dunkelfeld sagen aber diese Zahlen nichts aus; seriöse Schätzungen hierzu sind nicht möglich. Zudem besteht eine Diskrepanz zu den Fallzahlen der Fachberatungsstellen. Neben der reinen quantitativen Differenz ergibt sich im Bereich des Menschenhandels auch eine Diskrepanz zu der Vielzahl von Herkunftsländern, die im Lagebild Menschenhandel des BKA nicht vorkommen. Beispielsweise hat die Beratungsstelle Ban Ying Frauen aus 19 Ländern beraten, die Betroffene des Menschenhandels in die Sexindustrie waren. Das Lagebild Menschenhandel des Bundeskriminalamtes 2007 erwähnt hingegen lediglich 9 Hauptherkunftsländer⁹² für Betroffene von Menschenhandel.

Spannungsfeld freiwillige Prostitution und Menschenhandel

Häufig wird in der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit Menschenhandel von »Zwangsprostitution« gesprochen; dies ist zum einen juristisch irreführend, zum anderen spiegelt dies nicht die Realität vieler Betroffenen von Menschenhandel wider, denn sie wurden nicht zur Prostitution gezwungen, vielmehr mussten sie in der Prostitution unter Bedingungen arbeiten, die der Sklaverei ähneln. Auch das Bundeslagebild Menschenhandel 2007 weist darauf hin, dass etwas mehr als ein Drittel der Opfer von Menschenhandel einverstanden waren mit der Prosti-

⁸⁹ Auch wenn die Gesetzestexte geschlechtsneutral formuliert sind, ist zumindest der Menschenhandel in die Sexindustrie de facto ein Handel mit Frauen, weshalb sich in diesem Artikel im Wesentlichen auf den Handel mit Frauen konzentriert wird.

⁹⁰ Vgl. hierzu auch Kapitel 3

⁹¹ zu Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft siehe Beitrag von Cissek – Evans in dieser Publikation.

⁹² Bundeskriminalamt 2008, S.8

tutionsausübung.⁹³ Dies sind Werte, die der Realität in der Praxis entsprechen, wo Frauen – auch Migrantinnen – berichten, dass sie selbst entschieden haben – zumindest vorübergehend – in der Prostitution zu arbeiten. Sie beklagen die Arbeitsbedingungen und die damit einhergehende Ausbeutung, nicht aber die Tatsache, dass sie in der Prostitution arbeiten. Hinzu kommt, dass niemand beispielsweise von Zwangsköchin o. ä. spricht, wenn es um Menschenhandel zum Zwecke der Ausnutzung der Arbeitskraft geht, deshalb wird der Begriff »Zwangsprostitution« in diesem Text nicht verwendet.

Mit der Gesetzesänderung 2005 hat sich ein Problem ergeben, das sicherlich nicht beabsichtigt gewesen sein kann, aber in der Praxis eine Rolle spielt. Im § 180b (2) StGB⁹⁴ war die Rede von: »...wird bestraft, wer auf eine Person unter einundzwanzig Jahren **einwirkt**, um sie zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution zu bestimmen...« während im §232 StGB⁹⁵ (1) die Rede ist von »...wird bestraft, wer eine Person unter einundzwanzig Jahren zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution oder zu den sonst in Satz 1 bezeichneten sexuellen Handlungen **bringt**.«

Offensichtlich ist ein »dazu Bringen« niedrigschwelliger, als das »Einwirken« auf eine Person. Die Umsetzung in der Praxis zeigt, dass die Polizei nahezu regelmäßig, wenn eine 18–21jährige Prostituierte in einem Bordell oder ähnlichem angetroffen wird, wegen des Verdachts des Menschenhandels ermittelt – und dies möglicherweise auch, wenn zunächst keine Zwangslage zu erkennen ist, d. h. die Frau ggf. absolut freiwillig und selbstbestimmt in der Prostitution tätig ist.

Die Folgen dieser Regelung sind auch statistisch erkennbar. So spricht das Lagebild Menschenhandel 2007 von einem Anstieg von Opfern von MH, die unter 21 Jahren sind⁹⁶. Bei einer näheren Sicht zeigt sich, dass beispielsweise 52%⁹⁷ der deutschen Opfer zwischen 18–20 Jahre alt sind. Natürlich können auch Deutsche in Deutschland Opfer von MH werden, dennoch ist in der Praxis die Herstellung der Zwangslage wie bei Migrantinnen ungleich schwerer. Es wäre daher interessant zu untersuchen, wie viele der 18–21jährigen Opfer von MH Prostituierte sind, die unter guten Arbeitsbedingungen arbeiten, aber lediglich aufgrund ihres Alters als Opfer von Menschenhandel erfasst werden.⁹⁸

Ursachen von Menschenhandel

Zu den Ursachen von MH wird viel geschrieben und diskutiert; häufig wird Armut als eine Ursache in die Diskussion gebracht. Sicherlich spielt die Hoffnung auf eine Verbesserung der eigenen ökonomischen Situation eine große Rolle bei der Migrationentscheidung, dennoch zeigt die Praxis, dass dies nicht die alleinige Ursache von MH ist. In den Gesprächen mit Betroffenen von Menschenhandel wird deutlich, dass viele der Frauen im Herkunftsland verschiedene Formen geschlechtsspezifischer Gewalt erlebt haben, so dass wir davon ausgehen können, dass »Menschenrechtsverletzungen im Herkunftsland häufig auch Ursache von MH sind.«⁹⁹

Interessant ist auch eine Studie der ILO (International Labour Organisation), die zu dem Ergebnis kommt, dass Betroffene von MH im Herkunftsland »keinen Zugang zu erforderlichem Finanz- und Sozialkapital« haben,¹⁰⁰ d.h. wenn sie migrieren wollen, haben sie weder selbst Geld noch ein soziales Netzwerk, das ihnen die Reise finanzieren könnte. Sie müssen sich also, um migrieren zu können, Geld bei unseriösen Anbietern leihen oder aber die Hilfe von Agenten o.ä. in Anspruch nehmen. Diese spekulieren nicht selten darauf, nach der Einreise an ihrer Arbeitskraft zu verdienen.

Einen neuen, sehr interessanten Aspekt zu den Ursachen von MH bringt die EU-ExpertInnengruppe gegen MH in die Diskussion. Sie sehen in Einreisehindernissen der Zielländer eine Ursache von MH: »Einreiserestriktionen und die Unmöglichkeit von regulärer Migration haben einen Markt für irreguläre Migration oft im Zusammenhang mit organisierter Kriminalität geschaffen«¹⁰¹

Einreisewege

Je nach Herkunftsland sind die Einreisewege und Mittel der Frauen natürlich unterschiedlich. Während neue EU Bürgerinnen völlig problemlos legal einreisen können, versuchen Frauen aus anderen Ländern Mittel- und Osteuropas entweder mit gefälschten Pässen der neuen EU-Länder einzureisen oder aber sie begeben sich ohne die notwendigen Dokumente auf die Reise in der Regel auf dem Landweg. Denn sie wissen, dass es für mittellose Frauen und Männer nahezu unmöglich ist, ein Schengenvisum zu erhalten. Manchen Frauen ist vor Reiseantritt bewusst, dass sie kein Visum für die Reise haben, andere erfahren es erst im Laufe der Reise.

Eine Einreise auf dem Landweg ist für asiatische, afrikanische und lateinamerikanische Frauen so gut wie nicht möglich, weshalb ein Großteil von ihnen auf dem Luftweg zunächst legal einreist. Um diese Reise zu ermöglichen, brauchen sie allerdings Papiere, Einladungen etc. was die Einreisekosten in die Höhe treibt. In der Regel reisen sie mit einem Touristenvisum ein, das 3 Monate gültig ist. Danach sind sie entweder »illegal« und somit ähnlich erpressbar, wie Frauen, die ganz ohne Dokumente eingereist sind, oder aber ihnen wird eröffnet, dass sie heiraten können/müssen, um ihren Aufenthalt zumindest zum Schein zu legalisieren. Viele Frauen willigen in diese Ehen ein, aus Mangel an Alternativen oder aber in der Hoffnung, dass sie darüber einen (zumindest befristeten) Aufenthaltstatus bekommen. Sie wissen in der Regel nicht, dass ein Aufenthaltsstatus, der auf einer Lüge basiert, immer sehr riskant ist, denn tatsächlich hängt ihre Legalität von der Gunst der Ehemänner ab, denn eine Meldung an die Ausländerbehörde reicht vollkommen aus, um die Frauen zu illegalisieren – auch das auch nach mehreren Jahren in der Ehe.

.....
93 Bundeskriminalamt 2008. S.10

94 gültig bis Feb. 2005

95 gültig seit Feb. 2005

96 Vgl. Bundeskriminalamt 2008. S. 9

97 Ebenda S. 9

98 Vgl. hierzu auch Bundeskriminalamt 2008, S.6

99 Vgl. hierzu Follmar-Otto, Petra 2007. S.70.

.....
100 Vgl. Internationales Arbeitsamt 2005 S.67.

101 Vgl. EU-ExpertInnengruppe gegen Menschenhandel 2004. S. 11

Indikatoren für Menschenhandel

Diese unterschiedliche Vulnerabilität und damit Erpressbarkeit ist ein Kernelement von MH, denn sie ermöglicht ein extrem hohes Maß an Ausbeutung. Auch kann dies das klassische Einsperren einer Person ersetzen, denn durch die aufenthaltsrechtliche Abhängigkeit sind die Frauen ohnehin an die Täter gebunden. So überrascht es nicht, wenn einige Betroffene des Menschenhandels darüber berichten, dass sie sich nach einiger Zeit frei bewegen konnten. Dennoch arbeiten sie häufig in Bedingungen, die der Sklaverei ähneln, die mit den Arbeitsbedingungen einer selbstbestimmten Prostituierten in keinsten Weise vergleichbar sind. So berichten Frauen darüber, dass sie keine Kunden oder Sexualpraktiken ablehnen durften, sie haben häufig auch nicht das Recht, auf Kondome zu bestehen. Hinzu kommt, wie einige Frauen berichten, dass sie die sexuellen Wünsche der Täter (ungewollt und unentgeltlich) erfüllen mussten. Ihr tatsächlicher Verdienst – sofern überhaupt vorhanden – steht in einem absolutem Missverhältnis zu ihren Einnahmen. Bei der Identifizierung von MH in die sexuelle Ausbeutung spielt die Verteilung des Prostitutionserlöses eine wichtige Rolle. Hinsichtlich der Einnahmenverteilung ist beispielsweise für die Berliner Polizei ein wichtiges Indiz für MH, wenn mehr als 50% des Prostitutionserlöses abgegeben werden müssen.¹⁰² In der Praxis haben einige Frauen berichtet, dass sie bis zum »Abarbeiten« ihrer Schulden gar kein Geld erhalten haben; manche konnten bis zu 15 % behalten.

Auch spielen die Höhe und die Rückzahlungsmodalitäten für die im Zusammenhang mit der Einreise bestehenden tatsächlichen oder vermeintlichen Schulden eine große Rolle. So berichten Frauen aus Mittel- und Osteuropa davon, dass sie bis zu 3500 Euro für die Reise »abarbeiten« müssen, während thailändische Frauen Beträge von 15.000 – 35.000 Euro »abgearbeitet« haben. Nicht nur für die Einreise, auch für Kost, Logis etc. werden unverhältnismäßig hohe Kosten verlangt. Die Höhe der Summen macht deutlich, dass diese den realen Kosten einer Einreise in keinsten Weise entsprechen. Die Rückzahlungsmodalitäten sind in der Regel einseitig bestimmt und von den Frauen nicht verhandelbar, wodurch wir hier von einer deutlichen Form der Schuldknechtschaft ausgehen können. Im Entwurf der neuen Gesetzgebung zu Menschenhandel von 2005 wurde davon ausgegangen, dass Schuldknechtschaft als ein »*Abhängigkeitsverhältnis verstanden werden kann, bei dem der Gläubiger die Arbeitskraft eines Schuldners über Jahre mit dem Ziel ausbeutet, tatsächlich bestehende oder vermeintliche Schulden abzutragen*«. ¹⁰³ Eydner, ergänzt diese Definition mit der Ansicht, dass »*die Schuldknechtschaft ihren sklavereiähnlichen Charakter erst dadurch erhält, dass sie – zwar nicht wie die Sklaverei formalrechtlich – aber zumindest faktisch die grundlegenden zivilen Rechte, [...] des Schuldknechts einschränkt und ihn damit der Willkür des Schuldherren unterwirft*«. ¹⁰⁴ All dies trifft auf Betroffene von Menschenhandel – in jeder Industrie – zu.

.....
 102 Hierzu gibt es verschiedene BGH-Urteile: zum einen vom März 99 (BGH 2StR 608/98), welches deutlich macht, dass eine 50 prozentige Einbehaltung der Einnahmen einer Prostituierten Ausbeutung sind. Im April 2004 (BGH 4StR 67/04) weist eine Entscheidung darauf hin, dass eine 50 prozentige Abführung der Einnahmen alleine nicht Ausbeutung seien, vor allen Dingen dann nicht, wenn die Prostituierten am Getränkeumsatz beteiligt waren, und schließlich eine Entscheidung vom Juli 2005 (BGH 2 StR 131/05), welche sagt, eine Ausbeutung liege auf jeden Fall vor, wenn der Prostituierten nur 20% ihrer Einnahmen verbleiben.

103 Vgl. Bundestag Drucksache 15/3045, 2004.

104 Eydner 2006 S. 12

Lebensbedingungen der Betroffenen von Menschenhandel

In Deutschland wird sehr genau unterschieden, zwischen einem Opfer von MH und einer Opferzeugin, d.h. einer Betroffenen, die sich dazu bereit erklärt im Prozess gegen die TäterInnen auszusagen. Dadurch, dass es in fast allen Bundesländern Kooperationsvereinbarungen o.ä. zwischen Beratungsstellen und der Polizei gibt, ist davon auszugehen, dass die meisten Opferzeuginnen von einer Fachberatungsstelle betreut werden – wenn sie dies wünschen.¹⁰⁵ Der Zugang zu den Beratungsstellen ist ganz unterschiedlich. Während noch vor einigen Jahren viele Frauen über die Polizei zu den Beratungsstellen kamen, ist dies in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Einige Frauen kommen über Krankenhäuser oder andere Beratungsstellen, andere über Bekannte (in der Regel andere Betroffene) und manche kommen über Freier zu den Beratungsstellen. Manche Frauen schaffen es auch, sich allein zu befreien, und kommen über Umwege zu den Beratungsstellen. Die Beratungsstellen unterscheiden nicht zwischen Opferzeuginnen und Betroffenen von Menschenhandel, die nicht aussagen wollen oder können. Beide Gruppen von Frauen werden beraten und psychosozial versorgt. Aber das Gesetz unterscheidet hier sehr stark; es reicht nicht aus, Opfer von MH zu sein, um den Zugang zu Mindestrechten garantiert zu bekommen. Vielmehr ist dieser Zugang nur garantiert, wenn die Betroffenen von Menschenhandel anerkannte Opferzeuginnen sind. Das heißt, sie müssen aussagen wollen und können, und ihre Aussage muss strafrechtlich verwertbar sein. Betroffene von MH, die nicht aussagen können (wegen einer Traumatisierung, da sie durch Drogen keine Erinnerung haben oder weil sie zu wenig Information über die Täter haben), aus Angst nicht aussagen wollen oder deren Aussage strafrechtlich nicht relevant ist, müssen nach dem Gesetz ausreisen.¹⁰⁶ Es ist gesetzlich vorgesehen, diese Gruppe der Betroffenen von Menschenhandel bei der sogenannten »freiwilligen Ausreise«¹⁰⁷ zu unterstützen, denn diese verhindert zumindest, dass sie ein Einreiseverbot für zukünftige Einreisen in die EU erhalten. Aber um dies zu ermöglichen, müssen die Frauen sich den Behörden gegenüber öffnen; sollten sie auch dies nicht machen wollen, ist eine »freiwillige Ausreise« nicht möglich. Der Umgang mit Betroffenen von Menschenhandel, die keinen Kontakt zu Behörden möchten, ist in den Beratungsstellen unterschiedlich und hängt stark von den finanziellen Ressourcen und der politischen Haltung der Beratungsstellen ab. Die wenigsten Beratungsstellen dürften Ressourcen haben, diese Gruppe der Betroffenen von Menschenhandel längerfristig zu finanzieren, so dass diese Frauen sich nur kurz in Beratung begeben, um sich über ihre rechtliche Situation zu informieren, um dann entweder selbstbestimmt auszureisen oder unterzutauchen.

Bedenkfrist

Zwar gibt es theoretisch die Möglichkeit, potentiellen Opfern von MH ohne Prüfung/Vernehmung eine Duldung nach § 60a AufenthG oder eine andere Auf-

.....
 105 Vgl. hierzu auch Franke in Kapitel 5.

106 Dies gilt auch, wenn der Täter sich nicht ermitteln lässt oder stirbt.

107 »freiwillige Ausreise« war Unwort des Jahres 2006, weil die Jury Zweifel über die tatsächliche Freiwilligkeit dieser Ausreisen hatte. In der Tat ist diese Ausreise nicht wirklich freiwillig, die Betroffene kann hierdurch nur eine Abschiebung verhindern.

enthaltsbescheinigung durch die Ausländerbehörde für mindestens einen Monat auszustellen; sogar eine Haftentlassung aus der Abschiebehafte wäre möglich. Sinn und Zweck dieser Regelung wird auch in der Europaratskonvention erörtert:

»Ein derartiger Zeitraum soll ausreichend lang sein, um es der betreffenden Person zu gestatten, sich zu erholen und sich dem Einfluss von Menschenhändlern zu entziehen und/oder eine fundierte Entscheidung darüber zu treffen, ob sie mit den zuständigen Behörden zusammenarbeitet. Während dieses Zeitraums darf es nicht möglich sein, eine die Person betreffende Rückführungsentscheidung zu vollstrecken«¹⁰⁸

In der Praxis wird diese Möglichkeit jedoch selten angewendet. Die Polizei beklagt, dass es hierzu keine eindeutigen Erteilungsrichtlinien gibt, während viele NGOs der Meinung sind, dass hier unnötig hart verfahren wird. Dispute über die unterschiedliche Einschätzung einer möglichen Viktimisierung einer Person bleiben dadurch nicht aus.

Zeuginnen in einem Strafverfahren:

Die rechtlichen Rahmenbedingungen von Zeuginnen in einem Strafverfahren sind sehr spezielle und von der Betroffenen allein kaum zu überblicken bzw. zu meistern. Die diesbezügliche (muttersprachliche) Unterstützung ist eine Kernaufgabe der Fachberatungsstellen. Anerkannte Opferzeuginnen dürfen so lange in Deutschland bleiben, wie die Staatsanwaltschaft¹⁰⁹ sie benötigt. Sie erhalten eine Aufenthaltserlaubnis nach §25 Abs. 4a Aufenthaltsgesetz (AufenthG). Diesen speziellen Titel gibt es erst seit August 2007. In der Praxis ist er sehr problematisch. Denn dadurch dass ihn nur Betroffene des Menschenhandels erhalten, sind sie damit buchstäblich als solche abgestempelt und erkennbar. Neben der datenschutzrechtlichen¹¹⁰ Problematik ergibt sich hier insbesondere bei der Rückkehr in Länder, in denen die Prostitution verboten ist, eine Gefährdung der betroffenen Frauen. Da in ihren Dokumenten der spezielle Aufenthaltstitel für Betroffene von Menschenhandel vermerkt ist, müssen sie nach der Rückkehr mit einer strafrechtlichen Verfolgung rechnen. Hamburg hat als einziges Bundesland dieses Problem anerkannt und mit einer pragmatischen Lösung reagiert. Dort wird lediglich ein Aufenthalt nach § 25 AufenthG in die Dokumente der betroffenen Frau gestempelt. Um ihr aber gleichzeitig die Auszahlung von Mitteln nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu ermöglichen, faxt die Ausländerbehörde dem zuständigen Amt ein Begleitschreiben, in dem erläuternd erklärt wird, dass es sich um einen Aufenthalt nach § 25 Abs. 4a handelt. Eine entsprechende Verfahrensweise auch in anderen Bundesländern wäre wünschenswert.

108 Artikel 13.1. der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels (ETS Nr. 197)

109 Problematisch ist hier, dass es zu Beginn von Ermittlungsverfahren häufig noch keine Zuständigkeit bei der Staatsanwaltschaft gibt, so dass die Erteilung des Aufenthaltstitels sich verzögert.

110 siehe Artikel 11.1 der Europaratskonvention: »Jede Partei schützt die Privatsphäre und die Identität der Opfer. Personenbezogene Daten der Opfer werden im Einklang mit den Bestimmungen des Übereinkommens zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (ETS Nr. 108) gespeichert und verwendet.«

Dieser Aufenthaltstitel kann widerrufen werden, so z.B. wenn die Zeugin Kontakt zu den Beschuldigten aufnimmt.¹¹¹ In der Regel aber können betroffene Frauen bis zum Abschluss des Strafverfahrens in Deutschland bleiben. Bis dahin vergehen nicht selten bis zu 3 Jahren. Wenn die Frauen in dieser Zeit ausreisen wollen, um dann zur Gerichtsverhandlung wiedereinzureisen, ist dies theoretisch möglich, wirft allerdings in der Praxis viele Probleme auf, weshalb dies so gut wie nie vorkommt.¹¹²

Betroffene Frauen können, wenn sie wollen, Kontakt zu einer Beratungsstelle aufnehmen, wo sie sicher untergebracht werden können. Ihren Lebensunterhalt bestreiten sie durch Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (ca. 200 Euro/Monat). Medizinische Versorgung wird in Notfällen gewährt, psychologische Hilfen über das Asylbewerberleistungsgesetz finanziert zu bekommen, ist in der Praxis sehr schwierig. Ein besonderes Problem ergibt sich hier für Betroffene des Menschenhandels aus den neuen EU-Ländern. Denn durch den EU-Beitritt können sie sich zwar wie alle EU-BürgerInnen legal in der Bundesrepublik aufhalten und brauchen keinen Aufenthaltstitel, die Sicherung des Lebensunterhaltes ist jedoch nicht klar geregelt. Sie müssen entweder ihren Lebensunterhalt in dieser Zeit selbst bestreiten – was Betroffene von Menschenhandel in der Regel nicht können – oder es herrscht Unklarheit darüber, welche Leistungen ihnen zustehen. Hier sind dringend eine rechtliche Klarstellung und ein einheitlicher Umgang seitens der Behörden notwendig.

Als Opferzeuginnen in einem Strafverfahren können die Frauen, wenn sie wollen, auch als Nebenklägerinnen auftreten und haben damit Anspruch auf eine Anwältin, die sie in der Nebenklage vertritt. Eine Kostenübernahme für die Anwältin ist über die Prozesskostenhilfe (PKH) möglich.¹¹³

Theoretisch dürfen Opferzeuginnen, die auf ein Verfahren warten, arbeiten, was in der Praxis aber sehr schwierig ist. Je kürzer ihre Aufenthaltserlaubnis gilt, desto schwieriger ist es, einen Arbeitgeber zu finden, der sich auf diese Unsicherheit einlässt. Hinzu kommt, dass viele Betroffene von MH traumatisiert sind und Zeit brauchen, um ihren Alltag neu zu strukturieren, oder Suchtprobleme haben. In jedem Fall ist es schwierig, einen geregelten Alltag im Berufsleben zu finden. Eine qualifizierte Ausbildung oder gar ein Studium können sie in dieser Zeit nicht absolvieren – außer sie sind EU-Bürgerinnen. Sie können also in der Regel keine wirkliche Zukunftsperspektive aufbauen. Erschwerend kommt hinzu, dass sie in dieser Wartezeit weder ihre Kinder einladen noch besuchen können.

Situation nach dem Strafverfahren

Nach Ende des Prozesses müssen Betroffene des Menschenhandels grundsätzlich ausreisen, es sei denn, es bestehen konkrete Anhaltspunkte dafür, dass sie bei ihrer

111 Dies ist in der Praxis sehr schwierig, weil es durchaus vorkommt, dass Opfer von Menschenhandel verwandt sind mit den Tätern. Besonders auffällig ist das Problem in den Fällen, in denen Opfer und Täter gemeinsame (kleine) Kinder haben. Diese haben das Recht, beide Eltern zu sehen, die Eltern müssen es ermöglichen. Wie sie dies gestalten sollen, ohne sich dabei zu sehen, ist in der Praxis schwer vorstellbar. Auch wird befürchtet, dass diese Regelung von den Tätern ausgenutzt werden kann, um angebliche Kontaktaufnahmen zu beweisen, um einen Widerruf der Aufenthaltserlaubnis der Zeugin zu erreichen.

112 Problematisch hierbei scheint eine neue Tendenz der Staatsanwaltschaften zu sein, in der davon ausgegangen wird, dass es für (alte und neue) EU-Bürgerinnen kein Problem sein dürfte, diese Wartezeit im Herkunftsland zu verbringen. Es bleibt abzuwarten, ob dies zur Folge haben wird, dass die Aussagen verloren gehen, weil die Frauen dann doch nicht zur Gerichtsverhandlung rechtzeitig einreisen können.

113 Vgl. hierzu Kalthegener in Kapitel 3.

Rückkehr in Gefahr wären. Dann können sie einen Aufenthalt nach § 25. Abs. 3. AufenthG beantragen, wozu sie eine konkrete Gefährdung darlegen müssen. Dies gestaltet sich jedoch in der Regel äußerst schwierig. Für Beratungsstellen ist es kaum möglich, die Situation in den verschiedenen Herkunftsländern einzuschätzen und ihre Einschätzung zu belegen. Für die Polizei stellt es ein großes Problem dar, etwas zu bestätigen, was eventuell passieren könnte, wofür es aber keine konkreten Beweise gibt. Entsprechende Nachweise wären aber für die Entscheidung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) erforderlich. Betroffene von MH sind in der Regel nicht von staatlicher Gewalt betroffen, sondern von Gewalt von Seiten Einzelner, die allerdings in Ländern agieren, wo der Staat möglicherweise seiner Schutzpflicht gegenüber den Frauen nicht nachkommt. Die Überprüfung der Gefährdung erfolgt jährlich, bis die ehemalige Betroffene von Menschenhandel nach acht Jahren einen Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt erworben hat. Neben der Schwierigkeit, acht Jahre lang einen zuständigen Beamten zu finden, der weiterhin die Einschätzung der Gefährdung teilt, kommt als psychologisches Problem hinzu, dass es für die Frauen sehr belastend ist, weiterhin als Opfer von MH gelten zu müssen. Der einzige andere Weg wäre ein Aufenthalt nach § 25 Abs. 4 Satz 2. AufenthG, dessen Erteilung erfordert allerdings dass »auf Grund besonderer Umstände des Einzelfalls das Verlassen des Bundesgebietes für den Ausländer eine außergewöhnliche Härte bedeuten würde«. Der Vorteil dieses Titels ist, dass das BAMF hierzu nicht befragt werden muss.

Auch die Frauen, die im Laufe der Wartezeit einen deutschen oder einen legal in Deutschland lebenden Partner heiraten, begeben sich in eine Abhängigkeit, die eine schwere Belastung für die Beziehung darstellen kann. Nach § 31 AufenthG müssen sie zumindest zwei Jahre nach Ausstellung ihres – von der Ehe abhängigen – Aufenthaltsstatus, mit ihrem Ehepartner zusammenleben und dies im Zweifel nachweisen können. Sollte die Ehe vor Ablauf dieser Zeit scheitern, müssen die Frauen ausreisen, es sei denn, die Fortsetzung der Ehe hätte »eine besondere Härte« bedeutet. Diese müssen sie allerdings nachweisen, was in der Praxis sehr schwierig ist. Der einzige wirklich sichere Aufenthaltstitel nach der Gerichtsverhandlung bestünde, wenn die Frau ein Kind mit einem Deutschen oder einem legal in Deutschland lebenden Migranten hätte. Viele Betroffene von Menschenhandel wollen in diesem Lebensabschnitt aber keine Kinder bekommen.

Aus der Darstellung der Lebensbedingungen Betroffener von Menschenhandel wird deutlich, dass es für viele Frauen keine wirkliche Alternative ist, sich als Zeugin in einem Menschenhandelsverfahren zur Verfügung zu stellen. Zum einen gefährden sie sich und ihre Familien durch die Aussagen zusätzlich, zum anderen aber verlieren sie wichtige Lebenszeit, die sie besser im Aufbau einer neuen Perspektive im Heimatland nutzen wollen. Das Resultat für die Strafverfolgung ist deutlich: Es gibt immer weniger Strafverfahren wegen Menschenhandels in der Bundesrepublik. Es gibt leider keinen Grund anzunehmen, dass es sich hierbei um eine Rückentwicklung des Phänomens in Deutschland handelt. Vielmehr scheint das, was der Staat den Betroffenen anzubieten bereit ist, nicht ausreichend zu sein. Italien stand offenbar vor 10 Jahren vor ähnlichen Problemen und hat beschlossen, diese anders zu lösen; die Zahl der Verfahren gegen MH ist entsprechend deutlich gestiegen.

In Italien – wo auch das Legalitätsprinzip gilt – ist der Aufenthaltstitel von Betroffenen des Menschenhandels weitestgehend abgekoppelt von ihrer Eigenschaft

als Zeugin in einem Strafverfahren. Um ein Bleiberecht für zunächst 6 Monate zu bekommen, müssen Betroffene einfache Angaben bei der Polizei machen, die es der Polizei ermöglichen nachzuprüfen, ob es sich tatsächlich um Betroffene von Menschenhandel handelt. Mit der Feststellung der Viktimisierung erhalten Betroffene einen befristeten Aufenthaltstitel. Dieser wird verlängert, wenn die Betroffene sich integrationsbereit zeigt, und kann in einen unbefristeten umgewandelt werden, wenn sie sich in den Arbeitsmarkt integriert hat. Mit dem festen Titel gelten für Betroffene von Menschenhandel dieselben gesetzlichen Regelungen wie für andere MigrantInnen.¹¹⁴ Die Verteidiger der TäterInnen versuchen in Deutschland immer wieder vor Gericht Zeuginnen zu unterstellen, sie würden nur aussagen, um sich einen Aufenthalt zu »erschleichen«. Wenn alle Opfer von MH – unabhängig davon, ob sie aussagen oder nicht – einen Aufenthaltstitel haben, können Verteidiger diese für die Glaubwürdigkeit der Zeuginnen sehr belastende Strategie nicht mehr gegen sie einsetzen. Einige Staaten lehnen ein System wie in Italien ab, weil sie befürchten, dass einige MigrantInnen sich auf diesem Wege legalisieren werden. Antislavery International weist darauf hin, dass dies in Italien nicht stattgefunden hat.¹¹⁵

Instrumentalisierung des Themas Menschenhandel

Menschenhandel – insbesondere zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung – ist ein Thema, das große politische Aufmerksamkeit genießt und offensichtlich Projektionsfläche für unterschiedlichste Ansinnen bietet. GegnerInnen des Prostitutionsgesetzes zum Beispiel nutzen das Thema Menschenhandel um die Legalisierung von Prostitution zu bekämpfen. Sie argumentieren, dass das Prostitutionsgesetz die Bekämpfung des Menschenhandels erschwere. Dass dies nicht der Fall ist, wird in der von der Bundesregierung im Auftrag gegebenen Evaluierung des Prostitutionsgesetzes deutlich.¹¹⁶

Dadurch, dass in der Praxis fast ausschließlich Migrantinnen Opfer von Menschenhandel sind, wird dem Thema eine große migrationspolitische Bedeutung beigemessen, und es wird benutzt, um Migration zu bekämpfen oder zu erschweren. Dies bestätigt sich leider immer wieder – zuletzt im Vorfeld der Fußballweltmeisterschaft – als man nach absurden Schätzungen befürchtete, dass zur WM bis zu 40.000 »Zwangsprostituierte« nach Deutschland kommen würden. Während von einigen schon vor der WM deutlich gemacht wurde, dass diese Vermutung absurd ist,¹¹⁷ waren viele hiervon nicht zu überzeugen. Vielmehr wurde die Debatte von politischer Seite zum Anlass genommen, darüber nachzudenken, ob es nicht sinnvoll wäre, »ein vorübergehendes Visum für alle Drittländer wieder einzuführen, die mögliche Herkunftsländer im Handel mit Frauen und Kindern sind.«¹¹⁸ Dieser Vorschlag stammte von Franco Frattini, dem damaligen EU-Justizkommissar. Nach einigen Tagen hat er diese Forderung nach entsprechendem Druck zurückgenommen und sich entschuldigt. Dennoch ist dies ein gutes Beispiel für den Irrglauben, dass Einreiserestrictionen eine geeignete Maßnahme zur Prävention von MH sein können.

114 Zur ausführlichen Darstellung des Italienischen Systems siehe Prasad, Nivedita 2005

115 Vgl. Pearson 2002

116 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2007, 2007, S. 80

117 Siehe hierzu Prasad/Rohner 2006, Text ist vor der WM mehrfach veröffentlicht worden.

118 »EU-Kommission will Visapflicht gegen Prostitution bei Fußball-WM;« in: www.rhein-main.net/sixcms/list.php?page=fnp2_news_article&id=2822990 Letzter Zugriff: 8.3.2006

Ganz im Gegenteil bestünde die beste Prävention gegen MH darin, reguläre Arbeitsmöglichkeiten für MigrantInnen zu schaffen. Dies wird auch in der Europaratskonvention in Artikel 5.4. verlangt: »Jede Partei trifft die erforderlichen angemessenen Maßnahmen, um Migration auf legalem Wege zu ermöglichen, insbesondere durch die Verbreitung genauer Informationen über die Bedingungen für eine legale Einreise und den legalen Aufenthalt in ihrem Hoheitsgebiet durch die zuständigen Stellen.« Das entspricht auch den Empfehlungen der EU-ExpertInnengruppe gegen Menschenhandel.¹¹⁹ Bedauerlicherweise werden diese Meinungen und Empfehlungen nicht in die Tat umgesetzt. Solche Empfehlungen werden ignoriert; strafrechtlich relevante werden in der Regel umgesetzt, sodass der Eindruck bleibt, dass das strafrechtliche Interesse am Thema dem Opferschutz vorgezogen wird, ebenso wie es weiterhin nicht primär als menschenrechtliches Problem, sondern als migrationspolitisches Thema diskutiert wird.

Literatur

- BUNDESKRIMINALAMT 2008: Lagebild Menschenhandel 2007, *Wiesbaden*.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND 2007: Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG), *Berlin*
- EU-EXPERTENGRUPPE GEGEN MENSCHENHANDEL 2004: Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings, *Brüssel*.
- EUROPARAT 2005: Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels (ETS Nr. 197), *Warschau*.
- EYDNER, JOHN RICHARD 2006: Der Neue §233 StGB – Ansätze zum Verständnis der »Ausbeutung der Arbeitskraft«; in: *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 26. Jg. 2006/1
- FOLLMAR-OTTO, PETRA 2007: »Menschenrechtliche Instrumente gegen Menschenhandel«, in: *Jahrbuch Menschenrechte. Schwerpunkt Sklaverei*, Suhrkamp Verlag
- INTERNATIONALES ARBEITSAMT GENÈVE 2005: Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit, *Genf ILO*.
- O.V. 2006: »EU-Kommission will Visapflicht gegen Prostitution bei Fußball-WM«, in: www.rhein-main.net/sixcms/list.php?page=fnp2_news_article&id=2822990
- Letzter Zugriff: 8.3.2006
- PEARSON, ELAINE 2002: *Human traffic human rights: redefining witness protection*, Anti Slavery International. *London*.
- PRASAD, NIVEDITA 2005: »Informationen zum Umgang Italiens mit Betroffenen des Menschenhandels«, in: *Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen: Menschenhandel Materialien*, *Berlin* S. 57 – 65.
- PRASAD, NIVEDITA / ROHNER, BABETTE 2006: »Warum gerade 40.000 ? WM und »Zwangsprostitution« – Folgen eines nichtüberprüften Gerüchts; in: *Heimspiel 1/06*, S. 28–31.

Monika Cissek-Evans

FRAUENHANDEL ZUM ZWECK DER AUSBEUTUNG DER ARBEITSKRAFT

Im Strafgesetzbuch bezieht sich der neue § 233 »Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft« auf Sklaverei, Leibeigenschaft oder Schuldknechtschaft¹²⁰. In der Praxis würde dies bedeuten, dass eine Arbeitsleistung, die unter Missachtung einschlägiger gesetzlicher Vorschriften wie Arbeitszeit, Gesundheitsschutz und angemessene Entlohnung erbracht wird, zugleich mit Ausnutzung einer Zwangslage oder der Hilflosigkeit, die mit dem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, einhergeht, auch strafrechtlich in ihrer Komplexität erfasst werden kann.

Frauen, zumeist Migrantinnen aus Mittel- und Osteuropa, aber auch aus Asien, Afrika und Lateinamerika werden aktiv für eine Arbeit in Deutschland angeworben. Dies geschieht häufig auch über Landsleute. Die wirtschaftlich schwierige Lage in ihren Heimatländern, die hohe Arbeitslosigkeit von Frauen und die wirtschaftliche Verantwortung für ihre Familien führen dazu, dass sich Frauen entscheiden, in der Fremde Geld zu verdienen. Die meisten Frauen planen einen lediglich temporären Aufenthalt in Deutschland.

Sie kommen legal mit einem Visum oder illegal nach Deutschland und arbeiten vor allem im Dienstleistungsbereich, beispielsweise in Privathaushalten, im Reinigungsgewerbe oder in Hotels und Gaststätten. Die ursprünglich freiwillige Arbeitsaufnahme kann sich schnell als ausbeuterische Arbeitssituation erweisen, wenn sie getäuscht, betrogen oder dazu genötigt werden, gegen ihren Willen in einem Arbeitsverhältnis zu verbleiben. Als Druckmittel dienen vermeintliche, überhöhte Schulden (für Reisemodalitäten, Unterkunft u.ä.), Passabnahme oder Drohungen, sie bei der Polizei ob ihres illegalen Aufenthaltes bzw. illegaler Arbeit anzuzeigen. Die Angst vor polizeilichen Repressalien macht die Frauen gefügig. Gewaltandrohungen sowohl gegen sie als auch gegen ihre Familien gehören zum Repertoire der Täter oder Täterinnen. Frauen, die im privaten häuslichen Bereich ausgebeutet werden, haben oft eine persönliche Beziehung zu den Arbeitgebern oder Arbeitgeberinnen und sind auch dadurch häufiger Gewalt ausgesetzt.

Der illegale Aufenthaltsstatus und /oder eine fehlende Arbeitserlaubnis können oft zu einem bedrohlichen Abhängigkeitsverhältnis führen.

Situation von Arbeitsausbeutung betroffener Migrantinnen

Die Lebensbedingungen in den Heimatländern betroffener Migrantinnen sind geprägt von Armut und Arbeitslosigkeit sowie persönlichen Schwierigkeiten wie familiäre Probleme, kranke Angehörige, Schulden, Scheidung. Frauen fehlt zumeist der Zugang zu Ressourcen im Bildungs-, Ausbildungs- und Arbeitsmarkt. Selbst Frauen mit guter Ausbildung haben kaum Chancen auf einen Arbeitsplatz. In Deutschland gibt es dagegen eine hohe Nachfrage nach billigsten und flexibel einsetzbaren Arbeitskräften. Da Frauen häufig alleinige Ernährerinnen minderjäh-

119 Vgl. EU-ExpertInnengruppe gegen Menschenhandel 2004. S. 11

120 Siehe hierzu Kapitel 3.

riger Kinder sowie alter und kranker Familienangehöriger sind, ist die Motivation, vorübergehend im Ausland zu arbeiten, sehr stark. Die Anwerbung für eine Arbeit im Haushalt oder in der Gastronomie erfolgt meistens durch (z.B. auch Familien-) Netzwerke sowohl in Deutschland als auch im Heimatland oder mittels unseriöser Anzeigen für Arbeitsangebote. Häufig leben betroffene Migrantinnen im Haushalt der Arbeitgeber oder Arbeitgeberinnen und werden von ihnen kontrolliert.

Oft wird es den betroffenen Frauen erst allmählich über einen längeren Zeitraum bewusst, dass sie perfide ausgebeutet werden, d.h. zu Beginn glauben sie noch an einen guten Verdienst, glauben den Versprechungen, bald die Auszahlung zu bekommen, bis sie feststellen müssen, dass sie kein Geld bekommen und dann bedroht werden. Auch ins Heimatland zurückkehren können sie nicht, weil sie kein Geld für die Fahrkarte haben. Die Frage ist, an welchem Punkt das Beschäftigungsverhältnis in Nötigung oder Zwang umschlägt. Es beginnt oft mit indirekten Drohungen, oft in Verbindung mit Betrug und Täuschung, wie das folgende Beispiel zeigt.

Fallbeispiel I

Elena lernte Herrn Y. in ihrem Heimatland Rumänien kennen. Sie stellte ihn ihren Eltern vor und ging mit ihm nach Deutschland, wo sie in seinem türkischen Café arbeitete. Auch ihre Freundin ohne Deutschkenntnisse kam nach Deutschland, um in dem Café Geld zu verdienen. Beiden wurde ein monatlicher Lohn von 500 Euro als Bedienung versprochen. Die tägliche Arbeitszeit betrug zwischen 12 und 16 Stunden, einen Lohn erhielten sie aber nicht. Daraufhin wollte die Freundin von Elena nach Rumänien zurückkehren. Die Auseinandersetzung über die Rückreise und die Auszahlung des Lohnes spitzte sich zu, und Herr Y und sein Freund versuchten, sie durch Schläge und die Androhung, sie umzubringen, so einzuschüchtern, damit sie weiterhin im Lokal arbeitet. Nach dem ersten missglückten Fluchtversuch nahm er ihr sämtliche Ausweispapiere ab. Dann zwangen beide Männer sie durch Schläge und durch Bedrohung mit einem Messer zur Unterzeichnung eines Schuldscheins über 15.000 Euro. Am nächsten Tag gelang ihr die Flucht und sie erstattete Anzeige. Elena wurde unterdessen gedroht, sie umzubringen, wenn die Freundin nicht zurückkehrt. Die Polizei befreite sie aus dieser Situation.

Die jungen Frauen standen unter Schock, die Freundin von Elena hatte von dem Angriff mit dem Messer rote Striemen am Hals. Elena konnte es nicht fassen und sagte, Herr Y habe in ihrem Elternhaus »Brot von unserem Tisch« gegessen, er könne sie doch nicht betrügen. Sie hatte geglaubt, er würde sie heiraten.

Beiden Frauen konnte die Beratungsstelle JADWIGA mit Betreuung, Unterkunft und Begleitung zu Vernehmungen, Behörden und Ämtern helfen. Ein Versuch, den noch ausstehenden Lohn zu erhalten, scheiterte und sie kehrten mit leeren Händen nach Hause zurück. Zu dem Strafprozess im darauf folgenden Jahr reiste Elena wieder nach Deutschland. Beide Täter legten ein Geständnis ab und zahlten noch im Gerichtssaal durch ihre Familienangehörigen an jedes Opfer 2500 Euro zum Zweck der Schadenswiedergutmachung. Es kam zu einer Verurteilung wegen schwerer räuberischer Erpressung mit gefährlicher Körperverletzung, Nötigung und Freiheitsberaubung zu 5 Jahren und 6 Monaten bzw. zu 5 Jahren und 3 Monaten.

Betroffenen von Arbeitsausbeutung in Privathaushalten gelingt es oft erst nach längerer Zeit sich selbst zu befreien und zu fliehen. Auch wenn sie durch rohe Drohungen zuvor eine hohe Angstbarriere aufgebaut haben, werden schließlich die körperlichen wie seelischen Strapazen schlimmer als die Angst vor Konsequenzen und sie wagen die Flucht. Diesen Schritt ergreifen die Opfer im letzten Augenblick, meistens nach massiver Gewalt und wenn ihnen klar wird, dass sie nicht einen Bruchteil des erhofften und versprochenen Geldes für ihre schwere Arbeit bekommen werden.

Erfahrungen und Berichte aus der Praxis zeigen, dass zunehmend auch Frauen vor allem aus den osteuropäischen Neu-EU-Staaten als Reinigungskräfte, Erntehelferinnen, Zeitungsausträgerinnen etc. angeworben werden. In Deutschland angekommen, befinden sie sich in einer Zwangslage durch »Reiseschulden« und durch ihre Sprachunkenntnis sowie fehlender Mittel zur Rückkehr. Sie leben häufig in verwahrlosten menschenunwürdigen »Unterkünften« mit vielen in einem Raum, bekommen nicht genug zu essen und haben keine Privatsphäre. Sie putzen von morgens bis abends als Zimmermädchen oder in Putzkolonnen, scheuern sich an schmutzigen Teppichen und scharfen Reinigungsmitteln ihre Hände wund. Meist sind sie nicht sozial- und krankenversichert.

Fallbeispiel II

Eine »Ausbeutung de luxe«, wie eine Münchner Tageszeitung¹²¹ als Schlagzeile schrieb, brachte den Zimmermädchen aus Rumänien und Bulgarien in mehreren Sterne-Hotels wie Hilton und Sheraton bei Zimmerpreisen von 300, 400 Euro nur 2,50 Euro pro Stunde bar auf die Hand. Durch eine Kontrolle des Zolls wurde die Ausbeutung entdeckt.

In mehreren Beratungsgesprächen mit fünf bulgarischen Frauen im Alter von 25 bis 50 Jahren zeigte sich ihre persönliche Lebenssituation. Trotz des sehr niedrigen Lohns fühlten sie sich nicht als Opfer, sondern um ihren kargen Verdienst betrogen, der nicht ganz ausbezahlt wurde. Mit zusätzlichen Jobs konnten sie und ihre Familien überleben. Mit einem ausgefüllten AOK-Formular wurde Ihnen suggeriert, krankenversichert zu sein. Als die eine der Frauen einen Schwächeanfall erlitt und mit dem Verdacht auf eine Herzerkrankung in die Klinik kam, entstand durch den Aufenthalt im Krankenhaus und die Untersuchungen eine Rechnung von 3000 Euro. Durch eine Razzia hat sie die Arbeit verloren und weiß nicht, wie sie die Schulden bezahlen soll. Auch eine Zahlung von 150 Euro für jede Frau durch die Hotels für die Rückreise ins Heimatland erleichtert ihre Situation nicht. In ihrem Heimatland gibt es keine Arbeit für sie, doch ihre Familien, Kinder und Eltern sind auf ihr Einkommen angewiesen.

Die Ausnützung der Arbeitskraft im Reinigungsgewerbe hat System. Die Hotels beauftragen Fremdfirmen, diese arbeiten mit Subunternehmern, die wiederum vermeintlich selbständig tätige Frauen aus den neuen EU-Ländern einsetzen. Als Selbständige haben die Frauen keinen Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn, der bei 8,15 Euro liegt. Doch auch ein sehr karger Lohn wird ihnen nicht vollständig ausbezahlt. Kleinere Beträge müssen sie sich nicht selten erbetteln.

.....
121 Münchner Abendzeitung v. 17.01.2008

Erst durch die Informationen und Unterstützung einer Mitarbeiterin der Beratungsstelle JADWIGA war eine der betroffenen Frauen in der Lage, sich selbst für die Auszahlung ihres ausstehenden Arbeitsgeldes einzusetzen, und erhielt innerhalb von zwei Wochen ihren vollen Lohn von ihrem Arbeitgeber. Zu einer Klage vor dem Arbeitsgericht war bis dato kaum eine Frau bereit. Die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten schätzt, dass in 95 Prozent der Luxushotels Zimmermädchen für weniger als den Mindestlohn arbeiten.¹²² Es wurde nicht darauf hingewiesen, wie hoch der Anteil der Migrantinnen war. Es ist aber davon auszugehen, dass es vorwiegend Migrantinnen sind, die zu so geringen Löhnen arbeiten und im Bezug auf die Auszahlung hingehalten werden.

Ein weiterer Bereich, für den gerne Migrantinnen angeworben werden und in dem Ausbeutung der Arbeitskraft stattfinden kann, ist das Austragen von Werbeprospekten.

Fallbeispiel III

Vier junge Frauen aus Lettland im Alter von 18 bis 22 Jahren wurden per Zeitungsannonce angeworben, um Werbeprospekte auszutragen. Eine Studentin, eine alleinerziehende Mutter und zwei Schülerinnen, die ihren Familien helfen wollten, sind ohne Deutschkenntnisse nach Deutschland gekommen. Die Mutter einer der jungen Frauen spricht nur Russisch, ist arbeitslos und sieht für sich keine Zukunft mehr in Lettland. Sie lebt von der Unterstützung durch ihre Tochter. Als Russin, die jetzt als Minderheit in Lettland lebt, fühlt sie sich benachteiligt und kann sich den Veränderungen nicht anpassen. Ihr Bild von Deutschland, geprägt von Fernsehbildern und Erzählungen, ließ die vier jungen Frauen auf hohen Lohn hoffen. Sie wollten in kurzer Zeit »gutes Geld« verdienen.

Sie wurden in einem kleinen verwahrlosten Zimmer untergebracht, bekamen kaum zu essen und legten in unzureichendem Schuhwerk als Prospektträger täglich 30 Kilometer zu Fuß zurück, bis sie nicht mehr laufen konnten. Sie waren nie allein, die Prospekte waren in einem Auto, das die Straßen abfuhr. Entlohnt wurden sie nicht. Völlig erschöpft konnten sie trotz Überwachung fliehen.

Dies wären eigentlich Musterfälle für die Anwendung des Gesetzes »Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft«. In diesen und ähnlichen Fällen wurde aber dennoch keine Anklage erhoben. Nach Aussage der Staatsanwaltschaft München gestaltet sich eine Anklageerhebung wegen Menschenhandel schwierig, da der Tatbestand des § 233 hohe Anforderungen stelle. Meist sei es einfacher, auf präzisere »griffigere« Tatbestände auszuweichen. Es wird eher wegen Einschleusung, Lohnwucher und anderen Tatbeständen ermittelt und es ergehen Strafbefehle gegen die Arbeitgeber wie Geldbußen wegen § 10 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (Beschäftigung von Ausländern ohne Genehmigung oder ohne Aufenthaltstitel und zu ungünstigen Arbeitsbedingungen). Besonders schwierig ist eine Anklage in Fällen von Ausbeutung in Privathaushalten. Da die Beziehung zwischen ArbeitnehmerIn und ArbeitgeberIn eine sehr persönliche ist. In diesen Arbeitsverhältnissen sind Frauen oft der absoluten Willkür der Arbeitgeber ausge-

liefert, isoliert und hilflos. Dies führt dazu, dass einerseits im Falle einer Anklage die Beweisführung äußerst schwierig fällt (wenn nicht objektive Beweise vorliegen) andererseits aber die betroffenen Frauen selbst oft aufgrund ihrer schlimmen Erlebnisse und Angst vor Rache von einer Anzeige Abstand nehmen. Auch ihre Sprachkenntnisse und Kenntnisse ihrer Rechte reichen oft nicht aus, um sich gegen die Ausbeutung zu wehren.

Es stellt sich die Frage, welche Maßstäbe angelegt werden, um das in § 233 Abs.1 StGB verlangte »auffällige Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen anderer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer« zu begründen. Selten kommt es zu einer Anklage oder einer rechtskräftigen Verurteilung einer Arbeitgeberin oder eines Arbeitgebers nach diesem Paragraphen. Auch bei Unterschreitung der Mindestlohngrenzen von Arbeitnehmerinnen sind nach Ansicht der Münchner Staatsanwaltschaft keine Anklagen wegen Menschenhandel zu erwarten, weil die Besserstellung gegenüber dem Heimatland überwiegt oder der Lohn mit der Unterkunft und Verpflegung aufgerechnet wird.

Die betroffenen Frauen müssten selbst Anzeige erstatten und den Lohn auf eigene Kosten beim Arbeitsgericht einklagen, aber ihre Lohnforderungen sind zum Teil geringer als die Rechtsanwaltskosten. Am Münchener Amtsgericht wird derzeit ein Musterprozess gegen einen Münchner Anwalt geführt, der über 100 ungarische Frauen als billige Haushaltshilfen an Familien mit pflegebedürftigen Angehörigen vermittelt haben soll für Stundenlöhne von rund 1,80 Euro.¹²³ Hier geht es im Grundsatz um die Frage, ob ihre Arbeit eine selbständige Tätigkeit war.

Unterstützung und Beratung von Opfern der Arbeitsausbeutung bei JADWIGA in Bayern

Der Kontakt zu der Beratungsstelle wird durch die Ermittlungsstellen der Polizei, durch die Zollfahndung, durch das Ausländeramt oder andere Institutionen hergestellt. Im Erstgespräch klären die Mitarbeiterinnen, ob die betroffene Frau eine Beratung braucht und wünscht. Sie bekommt eine kurze Erklärung der Tätigkeit der Beratungsstelle und wird schon zu Beginn nach ihrem aktuellen Befinden gefragt, ob sie Hunger, Angst oder Schmerzen hat. So wird eine erste Vertrauensbasis hergestellt. Dabei hilft besonders die muttersprachliche Kompetenz der Mitarbeiterinnen.

In Krisensituationen ist eine schnelle und unbürokratische Hilfe erforderlich. Dazu gehört die Vermittlung einer Unterbringung und evtl. die Versorgung mit Hygieneartikeln oder Kleidung, da die Frauen bei einer Flucht ihre persönlichen Sachen zurücklassen. Die Fachberatungsstellen unterstützen die betroffenen Frauen bei der Klärung ihres Aufenthaltsstatus und bei der Beantragung finanzieller Hilfe zum Lebensunterhalt. Bei Bedarf wird sofort medizinische Hilfe und grundsätzlich auch Rechtsberatung vermittelt.

Ziel der Beratung ist es, die Frauen zu stabilisieren und gemeinsam mit ihnen einen Weg in die Zukunft zu finden. Die psychische Belastung, gesundheitliche Probleme, die Angst vor Racheakten der Täter und Angst vor der Zukunft erfordern eine intensive Beratung und Betreuung. Um die Frauen optimal beraten und

.....
122 Abendzeitung v. 17.01.2008

.....
123 Süddeutsche Zeitung v. 21.01.2008

betreuen zu können, müssen muttersprachliche Sozialarbeiterinnen oder geschulte Dolmetscherinnen eingesetzt werden. Mehr als 80 Prozent der betroffenen Frauen haben keinerlei Deutschkenntnisse, sind ängstlich und verwirrt und werden über einen längeren Zeitraum von den Täterinnen unter Druck gesetzt. Die Beratung wird geleitet vom Prinzip »Hilfe zur Selbsthilfe«. Dabei werden unter Berücksichtigung der jeweiligen Lebenssituation sowie der kulturellen Aspekte und Hintergründe besonders die individuellen Handlungskompetenzen der Frauen gestärkt und Hilfen zur Alltagsbewältigung gegeben.

Kommt es zu einem Strafprozess gegen die Täter, ist die Prozessvorbereitung und -begleitung eine zeitintensive Aufgabe der Beratungsstelle. Psychosoziale Betreuung vor und nach dem Prozess gehört zu den wichtigsten Aufgaben einer Fachberatungsstelle.

Im Falle einer Rückkehr kann die Beratungsstelle, unabhängig von der Aussagebereitschaft, auf Wunsch mit Hilfsstellen in den Herkunftsländern Kontakt aufnehmen, Telefonate mit Angehörigen vermitteln und eine Rückreise vorbereiten.

Aufenthaltsrechtliche Probleme

Auch Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung können sowohl die 1-Monats-Frist (so genannte Bedenk- und Stabilisierungsfrist)¹²⁴ als auch die Möglichkeit des vorübergehenden Aufenthaltes als Zeugin in Ermittlungs- und Strafverfahren erhalten (§ 25 Abs. 4a AufenthG)¹²⁵, wenn die polizeilichen Ermittlungen das Delikt Menschenhandel verfolgen. Da aber in den meisten Fällen nur wegen Lohnwucher und/oder anderen Tatbeständen ermittelt wird, werden die »illegalen« Frauen, die aus Nicht-EU-Ländern kommen, ausgewiesen oder abgeschoben und haben infolgedessen keine Möglichkeit, ihre Rechte einzufordern.

Für Frauen aus den »neuen« EU-Ländern gilt das Freizügigkeitsgesetz/EU.¹²⁶ Doch Bürgerinnen der neuen EU-Länder haben noch einen erschwerten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Nach dem Freizügigkeitsgesetz können sie in Deutschland grundsätzlich nur als Selbstständige arbeiten. Ausnahmefälle sind Beschäftigungen im Rahmen von Werkverträgen oder Saisonarbeiten (Erntehelfer oder Hotelbranche). Frauen, die keine entsprechende Erlaubnis besitzen, werden im Falle einer Kontrolle wegen Schwarzarbeit belangt. Ob es sich bei einem Arbeitsverhältnis eventuell um Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung handeln könnte, wird bei solchen Kontrollen nicht vorrangig ermittelt.

Sicherung des Lebensunterhalts

Die Finanzierung des Lebensunterhaltes für von Frauenhandel betroffene Frauen ist grundsätzlich von ihrer aufenthaltsrechtlichen Situation abhängig. So unterschiedlich die Aufenthaltstitel sind, so verschieden sind die Sozialleistungen. Es kann passieren, dass eine Opferzeugin aus einem außereuropäischen Land besser

gestellt ist mit Erhalt der Asylbewerberleistungshilfe als eine EU-Bürgerin, die aufgrund der Praxis in vielen Bundesländern oder Kommunen keine Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch erhält. Bundesweit gibt es keine einheitliche Praxis hinsichtlich der Alimentierung von Opferzeuginnen aus den EU-Ländern.¹²⁷ In den meisten Fällen ist die Leistungsgewährung abhängig davon, ob die Polizei, bzw. die Staatsanwaltschaft den Status als Opferzeugin bestätigt. Zudem bestehen erhebliche Unklarheiten seitens der Behörden bei der Leistungsvergabe (AsylbLG, SGB II, SGB III) bis hin zur Ablehnung jeglicher Hilfen. Für die Fachberatungsstellen bedeutet die Beantragung und Klärung des Anspruchs auf finanzielle Hilfen für die Klientinnen einen enormen zeitlichen Mehraufwand. Die Frauen selbst verunsichert dies noch zusätzlich und führt zu Existenzängsten.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Arbeit der Fachberatungsstellen mit von Arbeitsausbeutung betroffenen Frauen oft vor großen Schwierigkeiten steht:

- Rechtliche Unsicherheit bezüglich des Aufenthalts und der Alimentierung
- Fehlende rechtliche und soziale Perspektiven für die Opfer
- Fehlende Unterstützungsmöglichkeiten, um den ausstehenden Lohn einzuklagen

In der Beratung steht die Information über ihre Rechte und Stärkung der Konfliktfähigkeit im Vordergrund. Genauso wichtig ist es, die betroffenen Frauen zu selbstbestimmten Entscheidungen zu ermutigen. Es bleibt an uns, die Rechte der Migrantinnen zu stärken unabhängig davon, ob sie mit oder ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland leben. Es geht hier um die Wahrung der elementaren Menschenrechte.¹²⁸

Empfehlungen

Um umfassende Opferschutzmaßnahmen zu gewährleisten, bedarf es einer intensiven Zusammenarbeit der beteiligten Behörden und Institutionen, einer Sensibilisierung für das Thema Arbeitsausbeutung und konsequenterweise die Durchsetzung der bestehenden rechtlichen und sozialen Regelungen, die eine Hilfeleistung ermöglichen:

- Der Verzicht auf Feststellung des aufenthaltsrechtlichen Status¹²⁹ bei Arbeitsgerichtsprozessen wäre Voraussetzung, dass betroffene Frauen es überhaupt wagen, ihren Arbeitslohn einzuklagen.
- Bundeseinheitliche Regelungen zur Finanzierung des Lebensunterhalts auch für EU-Bürgerinnen, die Opfer von Arbeitsausbeutung geworden sind, müssen geschaffen werden.
- Eine Verbesserung des Opferschutzes braucht auch die nachhaltige Finanzierung von ausreichenden Beratungs- und Unterbringungsmöglichkeiten.

.....
124 Diese Zeit soll den Betroffenen dazu dienen, sich zu überlegen, ob sie mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren und eine Aussage machen wollen.

125 Siehe auch Kapitel 3

126 Freizügigkeitsgesetz/EU: Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern im Zuwanderungsgesetz

.....
127 KOK-Umfrage Dezember 2007

128 Vgl. Spieß 2007, Teil 3

129 Cyrus, 2006

- Es müssen Bedingungen geschaffen werden, damit Betroffene von Arbeitsausbeutung ihre Ausbeuterinnen und Ausbeuter anzeigen¹³⁰, ohne Angst vor negativen Konsequenzen, wie Aufenthaltsbeendigung und Strafe wegen fehlender Arbeitserlaubnis, haben zu müssen. Die Aufklärung der Betroffenen über ihre Rechte ist eine Pflicht des Staates¹³¹. Dies müsste mit landessprachlichen, tätigkeitsspezifischen Broschüren und mehrsprachigen Info-Hotlines geschehen.
- Der Aufbau eines Netzwerkes analog zu den Kooperationskonzepten im Bereich sexueller Ausbeutung ist notwendig. Relevante Akteure im Bereich der Arbeitsausbeutung sind unter anderem auch die ermittelnden Zollbehörden, die Ordnungsämter, Gewerkschaften, Arbeitsämter.

Opfer von Arbeitsausbeutung sind oft entwürdigenden und unmenschlichen Behandlungen ausgesetzt. Sie kämpfen um ihre nackte Existenz. Sie brauchen unsere Unterstützung. Die Gesellschaft und auch die Politik müssen für diese Probleme sensibilisiert werden. Die Beweggründe, die hinter der Arbeitsmigration der Frauen stehen, führen dazu, dass sie sich oft auf derart prekäre Arbeitsverhältnisse einlassen. Die Motivation, auch in solch schwierigen Arbeitsverhältnissen zu bleiben, wird häufig durch familiäre Verpflichtungen der Frauen im Herkunftsland verstärkt. Dies wird durch die ArbeitsvermittlerInnen geschickt genutzt.

Von Polizei und Justiz wird mehr der illegale Aufenthalt oder die illegale Arbeitsaufnahme verfolgt und die »Schwarzarbeit« geahndet. Ein Interesse, das sich die Opfer als Zeuginnen zur Verfügung stellen, besteht selten. Auch von Seiten der Gewerkschaften wird wenig gegen die Ausnützung dieser Arbeitnehmerinnen getan. Sie sehen es nicht als ihre Aufgabe an, Migrantinnen in irregulären Arbeitsverhältnissen zu unterstützen. Doch das Recht auf Auszahlung des Lohnes, unabhängig vom Aufenthalts- und Arbeitsstatus, könnte ein Ansatzpunkt für Gewerkschaften sein, sich für die Opfer der Arbeitsausbeutung einzusetzen. Sensibilisierung, Austausch und Bildung von Netzwerken könnten helfen, neue Wege und Möglichkeiten der Unterstützung für Opfer von Arbeitsausbeutung zu finden und zu etablieren.

Literatur:

- MÜNCHNER ABENDZEITUNG v. 17.01.2008, Titelbericht
- SÜDDEUTSCHE ZEITUNG v. 21.01.2008, Münchner Teil
- CYRUS, NORBERT: Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland *IAO Genf 2006*
- SPIESS, KATHARINA: Die Wanderarbeitnehmerkonvention der Vereinten Nationen – Ein Instrument zur Stärkung der Rechte von Migrantinnen und Migranten in Deutschland, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrg.), *Berlin 2007*

130 Cyrus, 2006
131 Spiess, 2007

Barbara Erritt

MISSBRAUCH VON AU-PAIR-VERHÄLTNISSEN ALS EINE FORM VON MENSCHENHANDEL

»Was wir bislang gehört haben klingt nicht nach Super-Nanny«¹³², konstatierte ein Richter nach dem ersten Verhandlungstag am Amtsgericht Bad Kissingen. Mitte Juni 2008 wurde dort eine Gastmutter wegen Menschenhandel angeklagt und nach zwei Prozesstagen für schuldig befunden. Die angeklagte Gastmutter wurde zu zwei Jahren Freiheitsstrafe, auf vier Jahre Bewährung ausgesetzt, verurteilt. Zusätzlich musste die Frau 3000,- Euro an den Weißen Ring¹³³ entrichten. An ihr Au-pair-Mädchen, dass sie zwei Jahre lang als billige Arbeitskraft im Haushalt und bei der Hundezucht (die Gastmutter betreibt eine Hundezucht mit 60 bis zeitweise ca. 100 Hunden) ausgebeutet hat, muss sie 4500,- Euro zahlen.

Die verurteilte Frau hat zwei Au-pair-Mädchen aus der Mongolei mehr als zwei Jahre lang als billige Arbeitskräfte missbraucht. Die Au-pair-Mädchen haben entgegen allen Regeln eines normalen Au-pair-Aufenthaltes von morgens bis abends gearbeitet. Eine der jungen Frauen sagte aus, dass sie jeden Tag um sechs aufstehen musste. Sie bekam einen Zettel mit aufgelisteten Arbeiten für den ganzen Tag. Zeit für sich hatte sie nicht. An einen Deutschkurs war bei dem Arbeitspensum ebenfalls nicht zu denken. Sie hatte große Angst »vor diese Frau«. Die Gastmutter behielt sogar die Pässe der Frauen ein, wodurch diese dann in eine noch größere Abhängigkeit gerieten. Die Au-pair-Mädchen wurden in diesem Haushalt als Tierpflegerin, Haushaltshilfe/Putzfrau und Kindermädchen monatelang missbraucht.

Dieses Beispiel ist leider kein Einzelfall.

Es soll hier noch an den traurigen Fall¹³⁴ einer Rumänin erinnert werden, die als Au-pair Mädchen nach Deutschland eingeschleust wurde und unter Sklaverei ähnlichen Verhältnissen für umgerechnet 40 Cent pro Stunde von 6 bis 23 Uhr geschuftet hat. Das Mädchen hat die Ausbeutung, Schikanen und die Schutzlosigkeit bzw. dass sie der Familie vollkommen ausgeliefert war nicht ausgehalten. Den Ausweg aus ihrer Isolation sah sie im Selbstmord. Sie erhängte sich. Die Gastmutter wurde zu Haftstrafen in zwei Tatkomplexen verurteilt: ein Jahr und acht Monate für Betrug und illegale Einschleusung und zu einem Jahr Haftstrafe wegen Körperverletzung. Beide Strafen setzte das Gericht zur Bewährung aus.

Damals kritisierte der Richter, »dass eine gesetzliche Regelung fehle, die Au-pair Mädchen vor Ausbeutung schütze, da hier kein normales Arbeitsverhältnis vorliege«¹³⁵.

Eine Regelung für Au-pair Beschäftigung, die durchaus in der Praxis von seriösen Vermittlungsagenturen beachtet wird, gilt in Deutschland seit beinahe 30 Jahren.

Das vom Europarat 1969 verabschiedete »Europäische Abkommen über die Au-pair-Beschäftigung« ist von der Bundesrepublik Deutschland zwar nicht bestätigt worden und hat somit hier keinen Rechtscharakter angenommen. Doch die wesentlichen Kriterien dieses Abkommens sind aber auch in der Bundesrepublik

132 www.mainpost.de vom 19.06.2008

133 bundesweite Hilfsorganisation für Kriminalitätsoffer und ihre Familien, 1976 in Mainz ins Leben gerufen, www.weißer-ring.de

134 taz 23.11.2004, www.taz.de/archiv

135 Spiegel Online 3.02.2004 www.spiegel.de

Deutschland als maßgeblich anerkannt.«¹³⁶ In diesem werden die Rahmenbedingungen für einen Au-pair-Aufenthalt, wie z. B. Arbeitszeit, Urlaub, Arbeitsumfang u. ä. geregelt.

Das Au-pair-Programm

Unter einem Au-pair-Verhältnis wird ein dem Begriff entsprechendes »auf Gegenseitigkeit« beruhendes Verhältnis verstanden, bei dem in einer Gastfamilie die Sprache und Kultur eines Landes erlernt und erfahren werden kann und im Gegenzug in dieser Gastfamilie bei der Kinderbetreuung und im Haushalt Hilfe geleistet wird.

Rahmenbedingungen

Au-pair wird als interkulturelles Austausch- und Jugendbildungsprogramm gesehen und richtet sich nach den Bestimmungen des »Europäischen Abkommens über die Au-pair-Beschäftigung« vom 24.11.1969. Au-pairs sind weder Studierende noch ArbeitnehmerInnen. Die Dauer des Aufenthalts beträgt 6 bis 12 Monate, in Ausnahmefällen ist ein Kurzaufenthalt möglich, eine Verlängerung über die 12 Monate hinaus ist jedoch ausgeschlossen. Am leichtesten ist ein 10- bis 12-monatiger Aufenthalt ab September, also zu Schuljahresbeginn, zu vermitteln.

Pflichten und Aufgaben der/des Au-pair/s

Gute Beherrschung der Sprache der Gastfamilie ist besonders für die Kinderbetreuung sehr hilfreich und wichtig. Die aktive, selbstständige Betreuung der Kinder und ein liebevoller, verantwortungsbewusster Umgang mit ihnen gehört zu den Au-pair-Pflichten. Darüber hinaus gehört Mithilfe bei der Hausarbeit zu den Aufgaben eines Au-pairs. Hierzu zählen täglich anfallende Aufgaben wie z. B. Kochen von einfachen Gerichten oder Geschirrspülen, jedoch nicht große Putzarbeiten, z. B. nach Renovierungen u. ä.

Die Beschäftigungszeit beträgt 30 Stunden pro Woche bei maximal 6 Stunden am Tag. Zeiten, in denen Anwesenheitspflicht besteht, so beispielsweise auch Essenszeiten, gelten als Beschäftigungszeiten. Ein- bis zweimal die Woche Babysitten ist ein fester Bestandteil des Aufgabenspektrums einer/s Au-pair/s. Das soll jedoch nicht an freien Tagen geschehen.

Rechte der/des Au-pair/s

Als Au-pair hat man jedoch nicht nur Pflichten, sondern auch bestimmte Rechte. Zu denen zählt die freie Unterkunft in einem eigenen, im Hause der Familie befindlichen Zimmer bei freier Mitbenutzung der restlichen Wohnräume und der sanitären Anlagen sowie volle Verpflegung, auch an freien Tagen und auch bei Abwesenheit der Gastfamilie.

Die Höhe des gezahlten Taschengeldes liegt bei ca. 260 Euro im Monat. Darüber hinaus kommt die Familie für die Versicherungskosten auf. Der Besuch einer Sprachschule ist sowohl Pflicht als auch Recht der/des Au-pair/s und bietet die Möglichkeit, Sprachdiplome und -zertifikate zu erwerben und Kontakte zu knüpfen.

Die Kosten für die Hin und Rückfahrt zur Sprachschule trägt die Gastfamilie. Die Freizeitregelung erfolgt in Absprache mit der Familie, mindestens anderthalb freie Tage (bei einem Aufenthalt in Deutschland mindestens vier freie Abende) in der Woche; Meistens ein Sonntag und genügend Zeit für den Besuch der Sprachschule müssen aber auf jeden Fall gewährleistet sein. Urlaub wird in Absprache mit der Familie bei einem Aufenthalt von über sechs Monaten gewährt. Auf jeden Anwesenheitsmonat entfallen zwei Tage Urlaub bei Weiterzahlung des Taschengeldes.

Die Möglichkeit zu kündigen besteht. Die Kündigungsfrist beträgt 2 Wochen.

Trotz der anerkannten Regelungen finden Au-pair-Vermittlungen jedoch oft in einer »Grauzone« statt. Das Versprechen eines Au-pair-Aufenthaltes in Deutschland erweist sich leider nicht selten als erfolgreiche und einträgliche Lockmethode, derer sich dubiose Agenturen bzw. auch privat Personen bedienen.

Aus einer internen Untersuchung unter den Mitgliedsorganisationen des KOK geht hervor, dass Au-pair-Mädchen oft für die Gasteltern wie Sklaven arbeiten müssen. Der Kontakt nach außen wird ihnen verwehrt, nicht einmal das ihnen zustehende Taschengeld bekommen sie regelmäßig. Nicht selten kommt es sogar zu sexuellen Übergriffen.

In den meisten Fällen von Missbrauch von Au-pairs kommt es leider nie zu einer Anzeige. Dabei handelt es sich in vielen dieser Fälle um Menschenhandeldelikte. Denn das Einhergehen von Ausbeutung der Arbeitskraft, Freiheitsberaubung, Einbehaltung von Pässen, Ausnutzung der auslandsspezifischen Hilflosigkeit der jungen Mädchen, sexueller Missbrauch erfüllt den Tatbestand gemäß § 232 ff StGB.

Seit der Liberalisierung der Arbeitsvermittlung und dem Wegfall von Lizenzpflicht¹³⁷ für Au-pair-Agenturen (Anfang 2002) verzeichnet man einen regelrechten Wildwuchs von Vermittlungsagenturen. Manche davon sind lediglich via Internet oder telefonisch erreichbar. Das Internet als anonymes Vermittlungsforum birgt dabei in sich besondere Gefahren.

Unseriöse VermittlerInnen oder Privatpersonen können so risikofrei das Geschäft vorantreiben, ohne je eine Kontrolle fürchten zu müssen.

Deshalb ist die Wiedereinführung der Lizenzpflicht eine notwendige Maßnahme, um Missbrauch nicht zuzulassen bzw. optimal einzugrenzen. Au-pairs sind schutzbedürftige junge Menschen, die einem »Betreuungsverhältnis besonderer Art« unterliegen. Daher ist es nicht hinnehmbar, dass Jugendliche ohne eine betreuende Vermittlungsstelle als Au-pair nach Deutschland kommen können.

Au-pair definiert man deswegen als »Beschäftigungsverhältnis besonderer Art«, weil es sich hier vorrangig im weitestem Sinne um einen Kultur- und Bildungsaufenthalt¹³⁸ zwischen Schule und Beruf für Jugendliche aus einem fremden Land handelt. Dabei ist der besondere Akzent auf die Verfeinerung der Sprachkenntnisse und das Kennenlernen der Kultur eines fremden Landes gesetzt. Für die Erledigung von notwendigen Aufenthaltsmodalitäten brauchen Au-pairs einen Ansprechpartner, eine Stelle, die immer erreichbar und in Notfällen in der Lage ist, für die Au-pairs zu handeln.

Es muss daher dafür Sorge getragen werden, dass ein Au-pair-Verhältnis nicht als Deckmantel genutzt wird, um die Jugendlichen als billige Arbeitskräfte zu

¹³⁷ Um als Au-pair-Agentur zugelassen zu werden, mussten sich Agenturen bis 2002 einer strengen Überprüfung vom Arbeitsamt unterziehen.

¹³⁸ Für deutsche Au-pairs erfüllt ein Au-pair-Aufenthalt im Ausland bereits alle Voraussetzungen eines anerkannten Bildungsjahrs, deswegen wird auch das gesetzlich zustehende Kindergeld gezahlt.

.....
136 Bundesagentur für Arbeit » Au-pair-Info für deutsche Gastfamilien«

missbrauchen. Von Beginn eines Au-pair-Aufenthaltes an muss eine konkrete Vermittlungsstelle einem Au-pair mit Beratung und Betreuung verlässlich zur Seite stehen.

Viele Agenturen haben sich deshalb zusammengeschlossen, um gemeinsam verbindliche Qualitätsstandards zu erarbeiten, und sich verpflichtet, diese einzuhalten.

RAL-Gütezeichen

Das RAL-Gütezeichen wird von der Gütegemeinschaft Au-pair e.V. zur Verbesserung der Qualität und Transparenz für Gastfamilien und für angehende Au-pairs an nach strengen Qualitätsnormen geprüfte Au-pair-Agenturen verliehen. Die Gütegemeinschaft wird vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert und garantiert die durch neutrale Prüfungsinstanzen kontrollierte Einhaltung der gesetzlichen Mindeststandards. Verstöße werden mit Strafe belegt bis hin zum Entzug des Gütezeichens.

Somit ist eine Vermittlung durch kompetente Personen, eine umfassende Vorbereitung und Betreuung während des Au-pair-Aufenthaltes sowohl für die/den Au pair als auch für die Gastfamilie gesichert. So muss z.B. die Vermittlungsstelle an mindestens fünf Wochentagen erreichbar sein, und es steht für Notfälle eine 24-Stunden-Hotline (0800 / 1110 111 oder 0800 / 1110 222) zur Verfügung.

Fazit

In diesem Bereich fehlt es nicht an Bestimmungen oder Regelungen. Es mangelt hier vor allem an Kontroll- bzw. Überprüfungsmechanismen, die bereits im Vorfeld einer Vermittlung greifen.

Deswegen ist die Wiedereinführung der Lizenzpflicht eine notwendige Maßnahme, die den Schutz der Au-pairs optimiert bzw. garantiert. Die ausländischen Jugendlichen müssen die Möglichkeit haben über ihre Probleme / Schwierigkeiten in der Gastfamilie zu sprechen und bei eklatanten Au-pair-Vertragsverletzungen die Gastfamilie zu wechseln.

Zusätzlich sollte das Au-pair-Jahr ähnlich wie in Holland¹³⁹ als Bildungsjahr definiert werden. Dies würde sicherlich auch zur weiteren Attraktivität des Au-pair-Jahres führen.

Ein Antrag auf Einreisevisum von einem Au-pair, der mit Hilfe einer Au-pair-Agentur, die das Gütezeichen RAL führen darf, gestellt wird, sollte bei der jeweiligen deutschen Auslandsvertretung bevorzugt schnell und unbürokratisch bearbeitet werden.

Zu guter Letzt

»Es empfiehlt sich, nur eine Au-pair-Agentur in Anspruch zu nehmen, die sich verpflichtet, ihnen während des Aufenthaltes z.B. bei Schwierigkeiten mit der Gastfamilie beizustehen. Anderenfalls sind sie unter Umständen in Deutschland auf sich alleine gestellt.«¹⁴⁰

Das ist eine sicherlich wohl gemeinte Empfehlung der Bundesagentur für Arbeit. Nur wie soll ein/e Au-pair die Seriosität und Zuverlässigkeit einer Vermittlungsagentur ausreichend überprüfen können? Hier ist der Staat gefordert. Hier müssen Regelungen, die Missbrauch verhindern, gesetzlich fest verankert werden.

.....
139 Seit Anfang 2008 unterliegen Au-pair-Agenturen in Holland der Lizenzierung. Dies wurde nicht zuletzt auch deswegen möglich und mit EU-Gesetzen konform, weil man in Holland das Au-pair-Jahr als Bildungsjahr und nicht lediglich als Arbeitsverhältnis anerkannt hat.

.....
140 Zitat aus Kapitel V, Merkblatt »Au-pair« bei deutschen Familien« Bundesagentur für Arbeit Zentrale

Jae-Soon Joo-Schauen

HEIRATSMIGRATION UND HANDEL IN DIE EHE – AUS DER PRAXIS VON AGISRA E.V.

Der Kontext: Migration von Frauen

Die durch die Moderne erleichterten Möglichkeiten der räumlichen Mobilität sowie die wirtschaftlichen Gefälle zwischen den verschiedenen Ländern führen verstärkt zu Wanderbewegung. Mit dem Ziel, ihre Arbeits- und Lebensbedingungen zu verbessern, reisen MigrantInnen dorthin, wo es Arbeitsangebote gibt. Die Nachfrage nach preisgünstigen, frauenspezifischen Tätigkeiten ist in den Zielländern offensichtlich groß, ob in Gastronomie und Haushalt, in der Sexbranche oder – nicht zuletzt – in Partnerschaft und Ehe.

Die ILO (Internationale Arbeitsorganisation) schätzt weltweit die Zahl der ArbeitsmigrantInnen auf 86 Millionen¹⁴¹. Die Hälfte davon sind Frauen. Aufgrund des stetig wachsenden Anteils der Frauen spricht man von einer »Feminisierung der Migration«. Vor allem benachteiligte Frauen, wie beispielsweise Arbeitssuchende ohne Aussicht auf Einkommen, Geschiedene mit Kindern ohne Unterstützung der Herkunftsfamilie sowie Prostituierte, erhoffen sich durch die Migration eine Verbesserung ihrer persönlichen Lebenssituation. Solche Frauen sind besonders empfänglich für Jobangebote aus dem Ausland, die ihnen Verwandte und Bekannte unterbreiten oder von denen sie in Suchanzeigen in Zeitungen und im Internet lesen. Dabei beinhalten solche Angebote nicht nur Arbeitsgelegenheiten, sondern auch eine Vermittlung in die Ehe. Eine solche Ehevermittlung in ein unbekanntes Land birgt allerdings viele Gefahren in sich und kann schlimmstenfalls dazu führen, dass die betroffenen Frauen Opfer von Frauenhandel werden. Daher sind die Aspekte der Wanderbewegung mit denen der Heiratsmigration aber auch des Frauenhandels eng miteinander verknüpft.

Heiratsmigration der Frauen

Heiratsmigration ist frauenspezifisch. Traditionell betrachtet, verlassen in den patriarchalischen Gesellschaften größtenteils Frauen ihre Herkunftsfamilien und ziehen zu den Männern. Männliche Migranten suchen häufig ihre Ehefrau im Herkunftsland, um so ihre kulturbedingten Gepflogenheiten aufrechtzuerhalten. Frauen verbinden mit Heiratsmigration vielfach die Hoffnung, ihre Herkunftsfamilie finanziell unterstützen zu können.

Binationale / transnationale Eheschließung

Bei einer Eheschließung zwischen einem transnationalen Paar sind zunächst hohe rechtliche Hürden zu nehmen. Wenn einer der Ehepartner keine Aufenthaltserlaubnis hat, muss diese zunächst beantragt werden, und bei BürgerInnen aus Nicht-EU-Staaten wittert der Staat Zweckehe und Zwangsheirat allerorten. Eine Zweckehe wird als Eheschließung aus einem anderen Zweck als den der »Liebe« definiert und ist oftmals dadurch verurteilt, der Grund dieser Eheschließung sei die Erlangung einer Aufenthaltserlaubnis.

Unter einer Zwangsheirat wird eine Eheschließung verstanden, die nicht aus freiem Willen erfolgt. Die Zwangsehe ist nach § 240 Nr. 4 StGB strafbar. Durch den Nachweis deutscher Sprachkenntnisse sollen die MigrantInnen den Verdacht einer Zwangseheschließung entkräften. Unsere Erfahrung zeigt, dass dadurch einer Zwangsheirat nicht vorgebeugt wird, wie die Bundesregierung hofft. Vielmehr schürt die Regelung weiter das Misstrauen gegenüber den Migrantinnen – und fördert somit auch den Rassismus.

Paradox daran ist, dass Migrantinnen damit andere Maßstäbe als Deutschen auferlegt werden. Dem deutschen Ehe- und Familienrecht sind Begriffe von Romantik und partnerschaftlicher Vertrautheit fremd. Inhalt und Folge des staatlich-normierten Ehevertrages sind ein riesiger Katalog von Rechten, Pflichten und Vergünstigungen von der Kindererziehung bis zu den Rentenansprüchen, von der Witwenrente bis zur Möglichkeit, eine Arbeitsstelle in einer konfessionellen Einrichtung zu bekommen. Welchen Anteil Zuneigung und Liebe dabei haben, ist dem Staat bei rein deutschen Partnerschaften allerdings gleichgültig.

Ein Paar wird besonders häufig dann mit dem Verdacht auf »Zweckehe« konfrontiert, wenn ein großer Altersunterschied zwischen den Partnern besteht (insbesondere wenn die Frau älter ist als der Mann), wenn der Asylantrag eines Partners abgelehnt wurde oder der legale Aufenthalt auf andere Weise gefährdet ist. Auch wenn beide Partner keine gemeinsamen Sprachkenntnisse haben, ist der Staat misstrauisch.

Die staatliche Kontrolle und die Bindung des Aufenthaltsstatus an eine »echte« Ehe setzen den Rahmen, in dem es anderen möglich wird, Gewalt gegen Heiratsmigrantinnen auszuüben. Denn eine mögliche Trennung wird zu einer echten Bedrohung.

Vermittlung in die Ehe und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess

Die Heiratsvermittlung erfolgt heutzutage oftmals über Angebote im Internet. Viele Ehevermittlungsagenturen präsentieren sich dort. Bei solchen, oft unseriös arbeitenden Agenturen, werden Frauen nach ihrer geographischen Herkunft »sortiert und angeboten«. In der Regel erfahren die Heiratsmigrantinnen nicht, auf was für eine Person sie sich einlassen. Das stellt sich dann aber sehr schnell heraus, wenn die Frauen in die Ehe vermittelt wurden und sich der gewählte Partner als krank, pflegebedürftig, alkoholsüchtig oder gewalttätig entpuppt.

Heiratsvermittlung bringt Frauen oft in eine Lage, in der sie erpressbar werden, weil sie im Ausland wenig Hilfe und Unterstützung bekommen. Sie haben Sprachprobleme und wenig Kontakte. Das versetzt selbst einen gewalttätigen Mann in die Lage, das Gewaltschutzgesetz zu missbrauchen. Er zeigt seine Frau als Täterin an, um sie unter Druck zu setzen oder sogar der Wohnung verweisen zu lassen.

Manche Ehemänner drohen der Frau mit Abschiebung, halten sie unter strenger Kontrolle, auch unter Gewaltanwendung. Sie sind abhängig von ihm, er beutet sie aus, auch sexuell.

Wir bei agisra sehen manche Heiratsmigrantinnen deshalb als Betroffene von Frauenhandel an. Sie erleben Gewalt in Beziehungen und sie werden sexuell ausgebeutet. Frauenhandel ist Gewalt an Frauen im Migrationsprozess.

Wie Frauen dazu gebracht werden, lässt sich an folgenden Beispielen verdeutlichen:

141 Vgl. ILO: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067570.pdf

Beispiel 1: Vorgetäuschte Liebe als Falle für sexuelle Ausbeutung

Ein Mann wird zum Freund: Er spricht eine Frau an, unterhält sich nett mit ihr, lädt sie in Restaurants ein, umwirbt sie und gesteht ihr seine Liebe, er will sie heiraten. Nach seiner Rückkehr nach Deutschland schickt er ihr eine Einladung. Er verspricht ihr die Ehe. Die Frau reist mit einem Touristenvisum nach Deutschland und verbringt mit ihm zunächst eine schöne Zeit.

Doch dann lässt die Hochzeit auf sich warten. Der Freund bringt immer neue Gründe für eine Terminverschiebung vor. Er sei noch verheiratet, und die Scheidung ziehe sich hin. Sie brauchen Geld, er habe nicht genug für beide. Sie müsse also arbeiten gehen. Sexarbeit bringe am meisten. Die Frau willigt ein und wird dadurch erpressbar. Wenn sie nun nicht zur Arbeit gehen will oder wenn sie ihrem vermeintlichen Freund kein Geld abliefert, bedroht er sie: Er könne ihrer Familie von ihrer Arbeit erzählen. Eine wirksame Drohung, denn die Frau schämt sich für ihre Tätigkeit in der Prostitution und will alles tun, um diese zu verheimlichen. Sie liefert deshalb das Geld ab. Wenn es zu einer Eheschließung kommt, ist dies vorteilhaft für die Heiratsmigrantin. Sie bekommt eine reguläre Aufenthaltserlaubnis und eine Arbeitserlaubnis.

Auch nach der Heirat lässt der Mann nicht locker. Ist es denn nicht notwendig, dass sie arbeiten geht, damit sie ihre gemeinsame Wohnung schön einrichten können? Ist dann nicht Prostitution der einzige Weg zu schnellem Geld? Die Argumente leuchten der Frau eigentlich ein. Sie möchte ja auch ihre eigene Familie und gegebenenfalls ihre eigenen Kinder unterstützen. Daher ist sie bereit, jede Arbeit anzunehmen.

Aber nicht in der Prostitution. Sie leistet hartnäckig Widerstand, dann scheut der Mann nicht mehr vor Gewaltanwendung zurück und erniedrigt seine Frau, auch durch Vergewaltigung.

Körperliche Gewalt ist nicht sein einziges Mittel. Denn schließlich drohe ihr jeder Zeit die Abschiebung, wenn er sich von ihr trenne, so sagt er. Nur sein guter Wille bringe ihr die Aufenthaltserlaubnis, sonst sei sie ein Nichts – ein kurzer Anruf beim Ausländeramt, und sie sei weg. Schlimm an dieser Drohung ist: Es ist keine leere Drohung. Viele Ausländerämter reagieren genau wunschgemäß. Der Aufenthaltswitz eines Ehepartners erlischt nach einer Trennung vor Ablauf von zwei Jahren Ehe. Sie müsste also Deutschland verlassen. Die Trennung von ihrem Mann, die gescheiterte Migration, all das bringt aber Gesichtsverlust und Schande über die Familie der Frau. Das sind Gründe, die eine Rückkehr unmöglich machen.

Schließlich gelingt es ihm, sie der Prostitution zuzuführen. Der Ehemann unserer Klientin organisierte für seine Frau eine «Party». Er besorgt einen Freier, der die »privat Party« mit der Frau »verbringt«. Nach getaner Arbeit, gibt der Freier dem Ehemann den Lohn. Über den Lohn macht sie sich erst mal keine weiteren Gedanken – hatte er nicht immer wieder betont, das gemeinsame Einkommen wird für beide gespart? Nur wenn sie ihn jedes Mal neu nach Geld für ihre Familie fragen muss, kommt es ihr vor wie Betteln. Viel später erfährt sie, dass das Geld, das sie verdient hat, auf einen anderen Namen angelegt wurde und dass sie selbst mit leeren Händen dasteht. Doch immer noch ist sie dem Ehemann ausgeliefert. Die Angst, Scham und Sorge um die Konsequenzen für ihre Herkunftsfamilie erlauben ihr nicht, offen über ihre Lage sprechen.

Schließlich offenbart sie sich einer Nachbarin, die sie in unsere Beratungsstelle vermittelt.

Manche Frauen arrangieren sich mit ihrer schwierigen Situation, nicht selten sogar mit einer totalen Kontrolle (sie können sich nicht frei bewegen, werden ständig von ihren Ehemännern begleitet oder müssen Rechenschaft abgeben, wo sie waren usw.) und Freiheitsentzug – wenn sie nur ein wenig Geld nach Hause schicken können. Insbesondere die rechtliche Unsicherheit fesselt Frauen an ihre im Grunde unzumutbare Lebenslage. Dass ihre Aufenthaltserlaubnis in den ersten zwei Jahren von der Ehe abhängig ist und dass Ausnahmen davon (»besondere Härte«) vom Ermessen der Behörden abhängig sind, verunsichert viele Frauen so sehr, dass sie das oftmals qualvolle Leben mit dem Ehemann weiter aushalten.

Zur Beratung kommen Frauen erst dann, wenn ihre Situation unerträglich wird, z. B. wegen körperlicher Misshandlungen oder Suchtkrankheit der Ehemänner. Es ist häufig ein schwieriger Unterstützungsprozess, nicht zuletzt auch deswegen, weil die Ämter notwendige Entscheidungen verweigern oder lange hinauszögern.

Exemplarisch soll hier der Fall einer jungen Frau, die zu uns kam, nachdem sie von ihrem Ehemann aus der ehelichen Wohnung rausgeworfen wurde, dargestellt werden.

Ihre mit einem Deutschen verheiratete Schwester hatte ihr die Ehe vermittelt. Die Ehe stellte sich aber als eine Pflegestelle heraus.

Beispiel 2: Arbeitskraftausbeutung in der Ehe

Die Frau pflegte die schwerkranke Mutter des Mannes, die in seinem Haushalt lebte, und kümmerte sich um den Haushalt. Geld bekam sie nie. Von ihrer eigenen Mutter liebte sie sich das Geld für Winterkleidung. Wenn sie Ansprüche an ihren Ehemann stellte, tat er so, als verstünde er ihr angeblich so schlechtes Englisch kaum.

Die Schwiegermutter war ihr sehr dankbar für die Hingabe und Zuwendung, mit der die junge Frau sie pflegte. Freizeit hatte sie nie.

Ein Jahr nach der Hochzeit starb die Schwiegermutter und vererbte der Schwiegertochter ein kleines Vermögen. Eine Woche später begann der Mann, sie aus dem Haus zu drängen. Zunächst wollte sie es nicht wahr haben. Er war doch freundlich zu ihr gewesen – bis zum Tod seiner Mutter. Da wurde der Mann deutlicher, er sagte ihr offen, dass er sie aus dem Hause haben wolle. Nun wurde der Frau klar, was der Mann geplant und durchgeführt hatte: Er hatte sie nur geheiratet, um ihre Arbeitskraft bei der Pflege seiner Mutter auszubeuten.

Er schlug sie. Sie flüchtete vor weiteren Schlägen. Weil ihre Schwester ihr keine Hilfe bot, war sie gezwungen, eine Zuflucht im Frauenhaus zu suchen, und wandte sich an uns. Sie verfügte über keinerlei finanzielle Mittel. Wir halfen der Frau Sozialleistungen zu beantragen. Als der Ehemann davon erfuhr, übte er massiven Druck auf sie aus: Das sei Sozialbetrug, sie komme ins Gefängnis, wenn sie trotz des Erbes seiner Mutter Sozialleistungen erhalte. Aber sie hatte ja noch kein Erbe bekommen, und der Ehemann wollte ihr auch kein Geld geben. Vielmehr stellte sich heraus, dass der Mann zusammen mit seiner Freundin ein Konto unter ihrem Namen eröffnet hatte, über das sie keine Verfügungsgewalt hatte. Die Freundin des Mannes arbeitete bei dieser Bank und war deshalb in

der Lage, so ein Konto einzurichten und die Geheimnummer und Kontokarte nicht der Kontoinhaberin, sondern dem Mann auszuhändigen. Der Prozess um das Erbe ist noch nicht abgeschlossen. Ebenso wurde über den Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 31 Aufenthaltsgesetz nicht entschieden.

In einem anderen Fall dauerte es drei Jahre, bis die Behörde den Antrag positiv entschied. In dem Fall hat die Klientin den Ehemann verlassen, weil er sie massiv misshandelte. Sie erhielt in dieser Zeit eine Duldung (Aussetzung der Abschiebung). Diese wurde zwar immer wieder verlängert, doch die Perspektivlosigkeit und große Unsicherheit führten dazu, dass sich der gesundheitliche Zustand der Frau erheblich verschlechtert hat. Sachliche Gründe für eine so lange Verfahrensdauer waren in diesem Fall wie in vielen ähnlichen Fällen nicht erkennbar.

Beispiel 3: Frauenhandel in die Ehe, Zwangsverheiratung

Eine Familie verspricht ihre Tochter einer anderen Familie, ohne das Einverständnis der jungen Frau. Wenn Frauen mit einem im Ausland lebenden Mann verheiratet werden sollen, hoffen viele, in Deutschland ein besseres und freies Leben führen zu können. Doch in vielen Fällen findet sich die Betroffene in einer Zwangsehe wieder, bestehend aus Isolation, strenger Kontrolle aller Außenkontakte, harter Arbeit im Haushalt und sexueller Gewalt. Die Frau hat keine Kontakte nach außen. Sie weiß nicht, wo sie Hilfe holen könnte.

Eine unserer Klientinnen kam im Rahmen von Familienzusammenführung zu ihrem Ehemann nach Deutschland – das Ergebnis einer Zwangsverheiratung. Sie wohnte mit ihrem Ehemann im Haus ihrer Schwiegereltern. Die Familie des Ehemannes verfügte vollkommen über die junge Frau. Sie misshandelten sie und ließen sie hart arbeiten wie eine moderne Sklavin.

Als sie die Misshandlungen nicht mehr aushalten konnte, sprang sie aus dem Fenster vom dritten Stock. Sie wurde lebensgefährlich verletzt und musste auf der Intensivstation mehrere Tage behandelt werden.

In diese Familie kehrte sie nicht mehr zurück. Da sie minderjährig ist, müsste das Jugendamt für ihre Belange zuständig sein. Das Amt weigert sich monatelang, die Kosten für die Unterbringung sowie für den Lebensunterhalt zu übernehmen. Auch das Ausländeramt weigert sich, ihre Aufenthaltserlaubnis zu verlängern, da sie keine zwei Jahre in der Ehe gelebt hat. Die Entscheidung über ihren Antrag auf Aufenthaltserlaubnis wegen besonderer Härte nach § 31 Aufenthaltsgesetzes steht noch aus. Nach Hause in ihr Heimatland kann sie jedenfalls nicht mehr zurückkehren. Ihr eigener Vater verbietet ihr, in die Familie zurückzukommen.

Die strengen gesetzlichen Voraussetzungen des eigenständigen Aufenthaltsrechtes der Ehegatten führen dazu, dass eine mögliche Trennung von den Ehepartnern für Heiratsmigrantinnen zu einer – wie die oben eingeführten Beispiele zeigen – echten Bedrohung werden kann. Der Verlust des Aufenthaltstitels führt bei den meisten Frauen zu ernststen Existenzängsten. Diese Bedrohung wird oft von den Ehepartnern eingesetzt, um die betroffenen Frauen gefügig zu machen. Da sich all die Verletzungen und Misshandlungen im häuslichen Bereich ereignen, sind diese zum späteren Zeitpunkt – beispielsweise bei Beantragung einer Aufent-

haltserlaubnis nach § 31 AufenthG – nur schwer »objektiv« zu beweisen. Für diese schweren psychischen und allzu oft körperlichen Verletzungen fehlen meist die Zeugen. Es ist jedoch nicht hinnehmbar, dass nach derart schlimmen Erlebnissen, den Frauen noch langwierige Verfahren zugemutet werden. Wir fordern daher ein ehe-unabhängiges Aufenthaltsrecht und ein erleichtertes Verfahren in Härtefällen.

Dr. Nivedita Prasad

HAUSANGESTELLTE VON DIPLOMATINNEN

Mit der Ausweitung der strafrechtlichen Definition von Menschenhandel wird viel diskutiert über die Industrien, in denen Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft stattfindet. Einigkeit herrscht darüber, dass Hausangestellte sicherlich als vulnerable Gruppe anzusehen sind, denn sie sind in einer sehr wenig regulierten Industrie tätig, die zudem nach außen fast unsichtbar ist. Über das Ausmaß hingegen ist wenig bekannt. Immer wieder aber werden Fälle bekannt, in denen DiplomatInnen Hausangestellte nicht oder schlecht bezahlt haben, sie ausgebeutet haben und/ oder Gewalt gegen sie ausgeübt haben. Manche von ihnen waren Betroffene von Menschenhandel; eine strafrechtliche Verfolgung ist allerdings auf Grund der Immunität der DiplomatInnen nicht möglich. Dies und die Tatsache, dass der Aufenthaltstitel der Hausangestellten direkt an ihren Arbeitgeber geknüpft ist, ermöglicht ein extremes Maß an Ausbeutung.

Der Großteil der Hausangestellten von DiplomatInnen kommt aus asiatischen Ländern. Ban Ying hat in den letzten Jahren etwa 20 von ihnen beraten. Alle waren aus Asien – die meisten von den Philippinen, aber auch einige aus Indonesien.¹⁴² Wie viele Hausangestellte sich insgesamt derzeit in der Bundesrepublik aufhalten, ist nicht eindeutig, Schätzungen variieren zwischen 200 und 1700.¹⁴³

Für Arbeitsmigrantinnen ist das Hauptmigrationsmotiv in erster Linie eine Arbeitsaufnahme im Ausland, da es keine vergleichbare Alternative im Herkunftsland gibt, die es ermöglichen würde, den Lebensunterhalt der Familie nachhaltig zu sichern. Bei philippinischen Frauen kommt sicherlich hinzu, dass philippinische Staatsangehörige ihre Ehen nicht scheiden lassen können. Für viele Frauen ist eine Migration eine gesellschaftlich anerkannte Form der de facto Trennung vom Ehemann.

Die Anwerbung der Frauen auf den Philippinen – und insbesondere in Indonesien – erfolgt über Rekrutierungsagenturen, deren Praktiken zunehmend in die Kritik geraten sind.¹⁴⁴ DiplomatInnen und andere Arbeitgeber wenden sich mit Stellenangeboten an die Agenturen. Sowohl die Hausangestellten als auch die Arbeitgeber zahlen Gebühren an diese Agenturen. In manchen Fällen werden bis zu 5 Monatsgehälter der Hausangestellten als Gebühr für die Arbeitsvermittlung einbehalten! Diese Bindung macht es Indonesierinnen unmöglich, ihre Arbeitgeber zu verlassen, bevor sie diese Gebühr entrichtet haben.

.....
142 Laut einer kleinen Anfrage an den Bundestag sind 20% der Hausangestellten aus den Philippinen, 14 % aus Indonesien.

Vgl. Kleine Anfrage der Abgeordneten Irmingard Schewe – Gerigk u.a. 2008

143 Vgl. Jung, Elmar 2008.

144 Vgl. Hierzu: Association of Indonesian Migrant Workers 2008

Rechtlicher Rahmen

MigrantInnen können als Hausangestellte von DiplomatInnen legal nach Deutschland einreisen, um hier im Privathaushalt von DiplomatInnen als Hausangestellte zu arbeiten. Basierend auf dem Wiener UN-Übereinkommen über diplomatische Beziehungen von 1961, hat sich die internationale Staatengemeinschaft darauf geeinigt, dass Länder, die diplomatische Beziehungen untereinander unterhalten, es sich auch gegenseitig ermöglichen, dem privaten Hauspersonal von DiplomatInnen die Einreise und den Aufenthalt zu gestatten. Sollten DiplomatInnen ohne Hausangestellte einreisen, ist es ihnen erlaubt, ihr Personal weltweit zu rekrutieren.

Die aufenthaltsrechtliche Prozedur für die Hausangestellten ist sehr speziell und nicht vergleichbar mit anderen Formen der Migration. Zuständige Behörde ist nicht die lokale Ausländerbehörde sondern das Auswärtige Amt. Die Arbeitnehmerin muss zunächst ein Einreisevisum im Herkunftsland beantragen. Nur gegen Vorlage eines Einladungsschreibens, eines Gesundheitszeugnisses und eines Reisepasses kann ein Visum beantragt werden. In der Zwischenzeit setzt sich die Botschaft vom Entsendestaats des Arbeitgebers mit dem Auswärtigen Amt in Deutschland in Verbindung und teilt mit, dass ein Diplomat ihrer Botschaft die betreffende Person einstellen möchte. Wenn von Seiten des Auswärtigen Amtes keine Bedenken bestehen, stellt die deutsche Botschaft im Herkunftsland der Frau das Einreisevisum aus.

Nach der Einreise muss die Arbeitnehmerin binnen 14 Tagen beim Auswärtigen Amt angemeldet werden. Diese Anmeldung kann allerdings weder sie selbst, noch ihr Arbeitgeber vornehmen. Nur die Botschaft des Arbeitgebers kann diese Anmeldung vornehmen. In der Regel betreten die Hausangestellten diese Botschaften nicht, sodass sie ihren Pass ihrem Arbeitgeber aushändigen müssen, damit seine Botschaft die Hausangestellte beim Auswärtigen Amt anmeldet. Auch wenn das Auswärtige Amt darauf hinweist, dass »... dem / der Hausangestellten die Verfügungsgewalt über seine / ihre Personaldokumente (Reisepass und Protokollausweis) nicht entzogen werden darf«,¹⁴⁵ so gibt es keine Garantie, dass eine Hausangestellte jemals ihren Pass und/oder ihren Protokollausweis zurückerhält.

Ein Protokollausweis für die Hausangestellte wird nur ausgestellt, wenn die Botschaft des Arbeitgebers zusichert, dass der Arbeitgeber gemäß der Rundnote 7/2003 des Auswärtigen Amtes die in der Bundesrepublik Deutschland geltenden arbeits- und sozialrechtlichen Mindeststandards einhält. Seit März 2004 hat das Auswärtige Amt in der Rundnote 6/2004 sogar einen Mindestlohn in Höhe von 750/Monat definiert, den der Arbeitgeber neben der Krankenversicherung bezahlen muss. Ferner muss der Arbeitgeber der Hausangestellten kostenlos Kost und Logis – möglichst ein eigenes Zimmer – zur Verfügung stellen. Auch muss er zusichern, die Ein- und Ausreisekosten der Hausangestellten zu übernehmen.

Das Auswärtige Amt stellt dann einen sogenannten Protokollausweis aus. Im Gegensatz zu einem üblichen Aufenthaltstitel handelt es sich hierbei nicht um einen Stempel im Pass der Hausangestellten, sondern um einen gesonderten Ausweis, auf dem neben der Identität der Hausangestellten auch der Name ihres Arbeitgebers und seiner Botschaft steht! Dieser Ausweis ersetzt einen Aufenthaltstitel nach dem Aufenthaltsgesetz. Der Protokollausweis wird in der Regel für ein Jahr

ausgestellt und wird jährlich – höchstens aber für fünf Jahre – verlängert. Nach Ablauf dieser Zeit muss die Hausangestellte ausreisen und darf frühestens nach einem Jahr wieder nach Deutschland einreisen.¹⁴⁶

Der Protokollausweis ist an das jeweilige Arbeitsverhältnis geknüpft, für das er ausgestellt wurde, d.h. er entfällt in dem Augenblick, wo das Arbeitsverhältnis beendet wird. Ob das Arbeitsverhältnis in gegenseitigem Einverständnis aufgelöst wurde oder aber die Arbeitnehmerin vor Gewalt des Arbeitgebers flüchten musste, spielt dabei keine Rolle. Die Arbeitnehmerin verliert in jedem Fall ihren Aufenthaltstitel. Ein Wechsel des Arbeitgebers wird vom Auswärtigen Amt nicht gestattet. Es wird davon ausgegangen, dass die Botschaft des Arbeitgebers der Hausangestellten diese abmeldet, wenn das Arbeitsverhältnis beendet ist.

Während die Hausangestellte einen Status hat, der direkt abhängig von ihrem Arbeitgeber ist, hat dieser einen anderen ganz besonderen – quasi unantastbaren – Status. Er genießt diplomatische Immunität auf Grundlage des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen.¹⁴⁷ Diese Konvention regelt, dass auch die Privatwohnungen der diplomatischen Vertreter durch die Immunität geschützt sind¹⁴⁸. Dadurch haben Hausangestellte von DiplomatInnen keinerlei Möglichkeiten, rechtliche Schritte gegen ihre Arbeitgeber einzuleiten. Weder können ausstehende Löhne eingeklagt werden, noch ist bei Übergriffen durch DiplomatInnen eine strafrechtliche Verfolgung der Täter oder die Durchsetzung von Schmerzensgeldansprüchen möglich. Selbst bei dem Verdacht auf Menschenhandel nach §233 StGB ist eine Ermittlung von Seiten der Strafverfolgungsbehörden nicht möglich. Theoretisch wäre die Gerichtsbarkeit des Entsendestaates des Diplomaten zuständig, allerdings ist bisher kein einziger Fall bekannt geworden, in dem eine Hausangestellte einen Diplomaten erfolgreich gerichtlich belangen konnte.

Lebensbedingungen der Hausangestellten

Die Beratungs- und Koordinierungsstelle gegen Menschenhandel Ban Ying hat 2003 eine Eingabe gemäß Art. 8 des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) eingereicht in der Hoffnung, ein Untersuchungsverfahren gegen Deutschland anzuregen. Hierfür wurde eine bundesweite Umfrage zu Lebens- und Arbeitsbedingungen von Hausangestellten von DiplomatInnen durchgeführt¹⁴⁹. Es wurden 10 Fälle von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen dokumentiert. Seither haben sich etwa 15 weitere Frauen an Ban Ying gewandt, die als Hausangestellte von DiplomatInnen ausgebeutet wurden.

Alle Frauen gaben an, dass die tatsächliche Arbeit in keinem Vergleich zu dem stand, was ursprünglich abgesprochen worden war. Im Vorfeld ausgemacht wurden in der Regel einfache Haushaltstätigkeiten und Kinderversorgung.

Die Arbeitszeiten entsprachen nicht im Entferntesten den Mindeststandards in Deutschland; die angegebenen Arbeitszeiten bewegten sich zwischen 10 und 19 Stunden pro Tag, und dies normalerweise an sieben Tage pro Woche. Manche

.....
146 Hierdurch können keinerlei ausländerrechtliche Ansprüche erworben werden, denn eine Einreise nach einem Jahr gilt als neue Einreise.

147 UNO 1961

148 Ebenda Art. 30.1

149 Vgl. Ban Ying 2003

.....
145 Auswärtiges Amt 2003

Frauen gaben an, rund um die Uhr zur Verfügung gestanden zu haben. Manche Frauen gaben an, keinen Lohn erhalten zu haben. Diejenigen, die bezahlt wurden, erhielten keine angemessene Bezahlung für ihre Arbeit. Die Löhne bewegten sich zwischen 120 Euro pro Monat bei 19 Stunden Arbeit täglich und 500 Euro im Monat bei 69 Stunden wöchentlicher Arbeitszeit. Oftmals wurden von dem Betrag die vom Arbeitgeber für die Frau zu entrichtenden Krankenkassenbeiträge abgezogen. Die Zahlungen erfolgten immer bar und ohne Quittung.

Die Frauen, die im Haushalt der Arbeitgeber gelebt haben, hatten immer Bereitschaftsdienst. Sie gaben an, in Räumen zu wohnen, die eher einer Kammer glichen und häufig sogar unmöbliert waren. In keinem der dokumentierten Fälle gab es klare freie Tage, diese wurden wenn überhaupt, nur stundenweise erlaubt und waren von der Gunst der Arbeitgeber abhängig. Einige Frauen gaben an, körperliche Gewalt von Seiten der ArbeitgeberInnen erlebt zu haben. Psychische Gewalt, wie etwa die Androhung von Gewalt, Schlafentzug oder Beschimpfungen wurden ebenfalls angegeben. Etwa die Hälfte der Frauen gab an, dass sie das Haus alleine nicht verlassen durften bzw. konnten.

Der Fall Hasniati

Anfang 2008 hat Ban Ying den Fall einer Indonesierin – unter dem Pseudonym Frau Hasniati – bekannt gemacht, die insgesamt über 4 Jahre – davon 2.5 in Deutschland – als Hausangestellte eines jemenitischen Diplomaten unter sklavereiähnlichen Bedingungen gelebt und gearbeitet hat. Sie hat bis zu 19 Std./Tag gearbeitet, hat keinen Lohn erhalten, konnte die Wohnung nicht verlassen und durfte nur sehr wenig nicht sehr nahrhaftes Essen zu sich nehmen. Nur durch eine ernsthafte Erkrankung konnte sie der Situation entfliehen. Auch wenn es sich hierbei um einen extremen Fall handelt, so macht er doch die strukturellen Lücken in frappierender Weise deutlich.

Um Frau Hasniati einstellen zu können, hat auch ihr Arbeitgeber alle nötigen Unterlagen vorgelegt, um ihre Einreise zu ermöglichen. Dass er sich nicht an die in Deutschland geltenden arbeits- und sozialrechtlichen Mindeststandards gehalten hat ist unstrittig – allerdings gibt es keinen Weg, hier straf- und zivilrechtlich gegen ihn vorzugehen. Der Arbeitgeber hat sowohl den Pass als auch den Protokollausweis von Frau Hasniati konfisziert. Sie musste ihm den Pass aushändigen, damit seine Botschaft ihren Protokollausweis für sie beantragen kann. Er hat ihr den Pass nicht zurückgegeben; ihren Protokollausweis hat sie nie zu sehen bekommen. Dieser ist abgelaufen, während sie mit einer offenen Tuberkulose im Krankenhaus lag. Wäre das Auswärtige Amt nicht über die Erkrankung und die Begleitumstände informiert, wäre es ohne weiteres möglich gewesen ihren Ausweis zu verlängern – wieder ohne dass jemals jemand vom Auswärtigen Amt sie zur Gesicht bekommen hätte.

Frau Hasniati hat keinen Lohn für ihre Arbeit erhalten. Bei diesbezüglichen Verhandlungen mit dem Auswärtigem Amt hat der ehemalige Arbeitgeber behauptet, er habe den Lohn im Vorfeld für 2 Jahre an eine dritte Person bezahlt! Entsprechende Nachweise konnte er nie liefern. Unabhängig vom Wahrheitsgehalt einer solchen Aussage bleibt doch die Frage, ob diese Art der Lohnentrichtung nicht eher einem Sklavenhandel als einem Arbeitsverhältnis mit Rechten für beide

Seiten entspricht. Dennoch hat der Arbeitgeber es nicht gescheut, dies mehrmals auch öffentlich zu behaupten.¹⁵⁰ Auch dies bleibt für ihn ohne Konsequenzen.

Hinzu kommt, dass Frau Hasniati der Freiheit beraubt wurde und körperliche Gewalt erlebt hat. Dass sie sich in einer »Zwangslage befunden hat, in der unter Ausnutzung der Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, sie in Sklaverei, bzw. Schuldknechtschaft gebracht wurde und zu Bedingungen gearbeitet hat, die einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen anderer Arbeitnehmerinnen stehen, die eine vergleichbare Tätigkeit ausüben,«¹⁵¹ dürfte ziemlich eindeutig sein. Ebenso eindeutig sind die Befunde des Krankenhauses. Hinzu kommt, dass der Arbeitgeber nie bestritten hat, ihren Pass gehabt zu haben. Das Vorliegen einer Straftat nach § 233 StGB scheint sehr wahrscheinlich. Aber selbst die beste Beweislage hilft in diesem Fall nicht weiter, denn die Diplomatische Immunität des Täters schützt ihn vor Strafverfolgungsmaßnahmen.

Handlungsbedarf

Neben der Einhaltung des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen ist die Bundesrepublik durch verschiedene internationale Verträge¹⁵² verpflichtet, gegen Menschenhandel und andere Formen von Gewalt gegen Frauen tätig zu werden. Das Frauenrechtsübereinkommen CEDAW beispielsweise verpflichtet alle Vertragsstaaten in Artikel 6, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um Menschenhandel zu bekämpfen; verlangt werden von den Vertragsstaaten entsprechende Maßnahmen zur Prävention, Strafverfolgung und Opferschutz.

Dadurch dass der diplomatische Status jegliche Strafverfolgung verhindert, müsste die Lücke in diesem Bereich jedoch kompensiert werden durch zusätzliche Anstrengungen in den Bereichen der Prävention und des Opferschutzes, um die getroffenen Maßnahmen als ausreichend im Sinne der internationalen Übereinkommen im Bereich der Menschenrechte und insbesondere im Sinne von CEDAW zu bezeichnen.

Auch wenn das Auswärtige Amt einige Richtlinien verändert und einen sehr hilfreichen Mindestlohn definiert hat, so sind die Richtlinien leider weit davon entfernt, um als ausreichende Präventionsmaßnahmen zu gelten. Wie der Fall von Frau Hasniati deutlich macht, ist es möglich, alle Präventivmassnahmen zu umgehen. Die Lücken sind offensichtlich. Die Androhung eindeutiger Konsequenzen, wie zum Beispiel das Erklären eines Diplomaten als »Persona non grata« – einer unerwünschten Person – würde möglicherweise mehr DiplomatenInnen animieren, die Vorgaben des Auswärtigen Amtes ernster zu nehmen. Neben der Tatsache, dass die Prävention verbesserungsfähig ist, kommt hinzu, dass einige rechtliche Ausgestaltungen des ganzen Verfahrens¹⁵³ Strukturen schaffen, die einen Missbrauch sehr erleichtern. Auch hier besteht dringender Handlungsbedarf.

Dass es nicht nur in Deutschland einen dringenden Handlungsbedarf gibt, zeigt sich nicht zuletzt durch einen Bericht und eine entsprechende Empfehlung der

150 Vgl. Emmerich, Marlies 2008.

151 Vgl. § 233 StGB Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft

152 Vgl. hierzu Koopmann-Aleksin in Kapitel 6

153 Zum Beispiel die Verknüpfung des Aufenthaltstitel an einen Arbeitgeber oder die Verpflichtung, im Haushalt des Arbeitgebers leben zu müssen.

parlamentarischen Versammlung des Europarates vom Mai 2001,¹⁵⁴ die sich sehr besorgt darüber äußert, dass offenbar eine größere Anzahl von Frauen als Hausangestellte von Botschaftsangehörigen oder anderen DiplomatInnen ausgebeutet werden. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass das Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen von 1961 überarbeitet werden muss, damit Immunität nicht mit Straffreiheit gleichgesetzt wird¹⁵⁵. Ferner sind diese Berichte der Ansicht, dass ein Widerspruch im Internationalen Recht zwischen dem Wiener Übereinkommen und Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention besteht, die den Zugang zur Justiz für alle Menschen sichert. Möglicherweise begehen EU-Staaten somit einen Verstoß gegen die Europäische Menschenrechtskonvention, wenn eine Gruppe von Menschen keine Möglichkeit hat, sich gegen Ausbeutung und Ausnutzung gerichtlich zur Wehr zu setzen.

Um dies am Beispiel von Frau Hasniati deutlich zu machen: Gäbe es eine Verpflichtung, dass Hausangestellte ihren Protokollausweis selbst abholen,¹⁵⁶ wäre der schlechte körperliche Zustand von Frau Hasniati aufgefallen. Hätte sie die Möglichkeit gehabt, außerhalb der Wohnung des Arbeitgebers zu wohnen, hätte sie zum einen der Situation entkommen können, zum anderen wäre eine Verfügbarkeit von bis zu 19 Std./Tag gar nicht erst möglich gewesen. Bestünde eine Pflicht des Auswärtigen Amtes, Hausangestellte von DiplomatInnen über Ihre Rechte und über bestehende Beratungsstellen zu informieren,¹⁵⁷ hätte Frau Hasniati einen Ausweg gekannt. Hätte der Arbeitgeber befürchten müssen, dass er zur »persona non grata« deklariert wird oder gar seine diplomatische Immunität aufgehoben werden könnte, um eine Strafverfolgung im Inland zu ermöglichen – hätte er möglicherweise aus Eigeninteresse einiges unterlassen. Ohne all diese hypothetischen Möglichkeiten blieb Frau Hasniati nur der Weg, über die Erkrankung an offener TBC dieser Situation zu entkommen.

Die einzige Richtlinie, die (nicht nur) in ihrem Fall sehr hilfreich war, ist der definierte Mindestlohn – der sicherlich eine internationale »good practice« darstellt. Denn nur die Definierung der Mindestlohngrenze bei 750 Euro/Monat ermöglicht es, die Lohnforderungen von Hausangestellten zu errechnen und zu versuchen, sie beim Arbeitgeber oder bei der Botschaft durchzusetzen. Im Falle von Frau Hasniati war die jemenitische Botschaft – nach entsprechendem öffentlichem Druck – bereit ihren Lohn auszuzahlen, um die Reputation des Landes zu schützen. In einem weiteren Fall ist es gelungen, dass der Botschafter Druck ausgeübt hat, damit der Arbeitgeber der Hausangestellten ihren Lohn auszahlt. All dies ist aber ein kulanteres Entgegenkommen, auf das sich keine Rechtssicherheit für Hausangestellte von DiplomatInnen aufbauen lässt. Die Tatsache jedoch, dass rechtliche Schritte gegenüber DiplomatInnen nicht möglich sind, begründet eine besondere Schutzpflicht des Staates, um die daraus resultierenden Nachteile für die Betroffenen zu kompensieren und um Rechtsverletzungen vorzubeugen. Daher ist eine Überarbeitung der Regelungen für Hausangestellte dringend erforderlich.

Literatur

- ASSOCIATION OF INDONESIAN MIGRANT WORKERS: The Truth behind Illegal salary deductions to Indonesian migrant workers in Hong Kong, Hong Kong 2007 http://www.gaatw.net/publications/ATKI_primer_english.pdf (letzter Zugriff 6.2.2008)
- AUSWÄRTIGE AMT: Rundote 7/2003
- BAN YING: Weibliche Hausangestellte in privaten Haushalten von DiplomatInnen in der Bundesrepublik Deutschland« September 2003. <http://www.ban-ying.de/downloads/UN%20Eingabe.pdf> (letzter Zugriff 6.2.2008)
- KLEINE ANFRAGE DER ABGEORDNETEN IRMINGARD SCHEWE – GERIGK U.A.: Schutz des Personals in Diplomatenhaushalten, Bundestagsdrucksache Nr. 16/8288 vom 20.2.2008
- EMMERICH, MARLIES : »Jemenitische Botschaft zahlt Gehalt nach«. In Berliner Zeitung 1.2.2008.
- EU COMMITTEE ON EQUAL OPPORTUNITIES FOR WOMEN AND MEN, 2001: Empfehlung 1523 (2001) Nr. 3, »Domestic Slavery« Doc. 9102, Bericht des Komitees für Gleichberechtigung von Männern und Frauen. (Berichterstatter: Herr. Connor) und Doc. 9136, Meinung des Komitees für Soziales, Gesundheits- und Familienangelegenheiten. (Berichterstatterin: Ms. Belohorska).
- JUNG, ELMAR: »Der Diplomat und seine Sklavin«. In: Süddeutsche Zeitung, 2.2.2008.
- SMIT U.A.: Trafficking in Human Beings. Fifth Report of the Dutch National Rapportuer, 2008
- UNO: Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen; 18. April 1961.

.....
154 Vgl. EU-Committee on equal opportunities for women and men, 2001:

155 Vgl. Ebenda

156 wie zum Beispiel in Belgien. Siehe hierzu: Smit u.a. 2008 S. 172

157 zum Beispiel wie in Artikel 5 der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels vorgeschrieben.

Möglichkeiten der Alimentierung				
	Leistungsberechtigung	Leistungsumfang	Zuständige Behörde	Ausschlussgrund
AsylbLG	<p>Grundsätzlich: gemäß § 1 Absatz 1 AsylbLG sind Berechtigte, die sich tatsächlich im Bundesgebiet aufhalten und im folgenden in § 1 AsylbLG benannt sind.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Betroffene des Menschenhandels sind berechtigt gemäß § 1 Absatz 1 Nr. 3 AsylbLG, wenn diese Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 4 a AufenthG besitzen. 	<p>Leistungen sind um circa 30 % weniger als SGB II und SGB XII</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grundsatz des Vorranges der Sachleistung <p><i>Problem: Höhe des Leistungsumfangs ist nicht bedarfsgerecht. *</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Örtlicher Leistungs-Träger, siehe §§ 10 ff AsylbLG 	
SGB II (Grundsicherung)	<p>Gemäß § 7 SGB II sind Berechtigte folgende Personen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 15. Lebensjahr vollendet und nicht Altersgrenze nach § 7 a SGB II erreicht • Erwerbsfähigkeit • Hilfebedürftigkeit • Gewöhnlicher Aufenthalt in Deutschland <p>• Zusätzliche Voraussetzungen bei AusländerInnen und ihren Familien: Die Arbeitserlaubnis nach § 8 Absatz 2 SGB II ist erforderlich (Prüfung, ob Aufnahme einer Tätigkeit erlaubt werden kann). Nicht notwendig ist dies bei BürgerInnen aus alten EU Ländern. Gemäß § 284 Abs 1 SGB III ist dies notwendig bei Bürgerinnen aus neuen EU-Ländern.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In Form von Regelsätzen : (u.a. Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes einschließlich der Kosten für Unterkunft und Heizung, §§ 19 ff SGB II) • Grundsatz des Vorranges der Geldleistung 	<ul style="list-style-type: none"> • Behörde für Soziales, örtliche Zuständigkeit § 36 SGB II 	<ul style="list-style-type: none"> • Nach § 7 Abs. 1 S 2 Nr. 1 SGB II ist der Anspruch für die ersten drei Monate ausgeschlossen, wenn die ausländischen Personen weder Arbeitnehmer, noch selbständig, noch freizügigkeitsberechtigt sind. ** • Nach § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II ist der Anspruch insgesamt ausgeschlossen, wenn sich Aufenthaltswort allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt. Wenn dies der Fall ist, ist ein Anspruch nach § 23 SGB XII zu prüfen. <p><i>Wichtig: Die Ausschlussfrist beginnt mit dem Tag der tatsächlichen Einreise in Deutschland.</i></p>
SGB XII	<p>Berechtigte sind grundsätzlich gegeben: Bei Grundsicherung im Alter und einer Erwerbsminderung. Bei Ausländern besteht ein Anspruch nach § 23 SGB XII</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In Form von Regelsätzen Grundsatz des Vorranges der Geldleistung 	<p>Behörde für Soziales, örtlicher Leistungsträger, §§ 97 ff SGB XII</p>	<p>Ausgeschlossen, wenn sich nach § 23 Abs. 3 SGB XII der Aufenthaltswort allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt.</p>

* Siehe KOK-Stellungnahme zum Zuwanderungsgesetz

** Siehe obiges Gutachten, S. 11 »Leistungen nach SGB II/XII für Angehörige eines EU-8-Mitgliedstaates, Bulgariens oder Rumäniens, bei denen konkrete Hinweise vorliegen, dass sie Opfer von Menschenhandel geworden sind«, erstellt im Auftrag von KOOFRA im Dezember 2007, aktualisiert April 2008

Möglichkeiten der Schadenskompensation				
	Leistungsberechtigung	Leistungsumfang	Zuständige Behörde	Ausschlussgrund
Adhäsionsverfahren	<ul style="list-style-type: none"> Beteiligung am Strafverfahren als Zeugin o. Neben-Klägerin Rechtzeitiger Antrag beim Gericht 	<ul style="list-style-type: none"> Abhängig von der Art und dem Ausmaß der zugefügten Schädigung 	<ul style="list-style-type: none"> Abhängig vom Ausmaß der Straftat beim Amtsgericht oder Landgericht 	<ul style="list-style-type: none"> Wenn Antrag unzulässig oder unbegründet ist, dies ist z.B. möglich nach § 406 Abs. 1 S. 2, 3 StPO, wenn sich der Antrag zur Erledigung im Strafverfahren nicht eignet, da das Verfahren erheblich verzögert werden würde.
Zivilrechtl. Schadensersatzansprüche	<ul style="list-style-type: none"> Grundsätzlich unabhängig vom Aufenthaltstitel, allerdings möglich, dass Ausländerbehörde Kenntnis vom Sachverhalt erhält. 	<ul style="list-style-type: none"> Abhängig von der Art und dem Ausmaß der zugefügten Schädigung 	<ul style="list-style-type: none"> Klage ab 5.000 Euro beim LG Wenn Taten im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses entstanden sind, ist das Arbeitsgericht zuständig 	<ul style="list-style-type: none"> Wenn Klage unzulässig oder unbegründet ist.
Lohnansprüche	<ul style="list-style-type: none"> Grundsätzlich unabhängig vom Aufenthaltstitel, allerdings möglich, dass Ausländerbehörde Kenntnis vom Sachverhalt erhält. 	<ul style="list-style-type: none"> Abhängig von der erbrachten und vereinbarten Leistung 	<ul style="list-style-type: none"> Arbeitsgerichte 	<ul style="list-style-type: none"> Wenn Klage unzulässig oder unbegründet ist. <p><i>Wichtig: Besondere Fristen sind bei der Einreichung der Klage zu beachten.</i></p>
OEG	<ul style="list-style-type: none"> § 1 OEG: Opfer einer Straftat und Vorliegen von gesundheitlichen Schädigungen Alle Ausländer haben einen Anspruch auf Entschädigungsleistung, wenn sie sich rechtmäßig in Deutschland aufhalten * 	<p>Nach § 9 BVG umfasst die Versorgung u.a.</p> <ul style="list-style-type: none"> Heilbehandlung, Versehrtenleibesübungen u. Krankenbehandlung Beschädigtenrente Pflegezulage 	<ul style="list-style-type: none"> Örtlich zuständige Versorgungsämter 	<ul style="list-style-type: none"> Antragsfrist: Grundsätzlich 1 Jahr nach dem Eintritt der gesundheitlichen Schädigung. Formloser Antrag reicht aus. Mitwirkungspflichten Mitverursachung/Unbilligkeit **

* Siehe auch Kalthegener in Kapitel 3

** Siehe Broschüre zur Geltendmachung von Leistungsansprüchen nach dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (OEG) für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, Materialien zur Gleichstellungspolitik, Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel, Nr. 107/2007

»Kooperation ist der Schlüssel.«

»Kooperation ist der Schlüssel.«

Kapitel **5** VERNETZUNG, KOOPERATION
UND FORTBILDUNGEN

Kapitel 5

VERNETZUNG, KOOPERATION UND FORTBILDUNGEN

EINLEITUNG

Um Frauenhandel effektiv bekämpfen und Betroffene bedarfsgerecht unterstützen zu können, ist eine gute Zusammenarbeit aller beteiligten AkteurInnen notwendig. In der praktischen Arbeit mit und der Unterstützung von Betroffenen des Frauenhandels sind verschiedene AkteurInnen beteiligt. Dass die Zusammenarbeit dieser AkteurInnen gut funktioniert und sie vertrauensvoll kooperieren, kommt sowohl den Betroffenen als auch den MitarbeiterInnen der Fachberatungsstellen und von Behörden zugute. Auch im Bereich der politischen Lobbyarbeit und der Vernetzung von Nichtregierungsorganisationen ist eine gute Vernetzung wichtig. Nachfolgend wird in diesem Kapitel anhand von ausgesuchten Beispielen die bundesweite Vernetzung des KOK dargestellt. Am Beispiel der im Rahmen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel entstandenen Bundeskooperationsvereinbarung wird die Zusammenarbeit von Fachberatungsstellen und Polizei erläutert.

Um in der eigenen Arbeit und in der Zusammenarbeit mit anderen AkteurInnen stetig auf die aktuelle Lage reagieren zu können, sind Fortbildungen für die bei der Bekämpfung von Menschenhandel beteiligten AkteurInnen unabdingbar. Der zweite Teil dieses Kapitels widmet sich daher dem Thema Fortbildung und beschreibt bestehende Fortbildungskonzepte für die Polizei, die Justiz und die Fachberatungsstellen.

Claudia Franke

VERNETZUNG UND KOOPERATION

Der KOK e.V. bietet eine bundesweite Vernetzungsstruktur für Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die sich gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess engagieren. Ziel dieser Vernetzung ist es, Menschenrechtsverletzungen an Frauen kontinuierlich auf die politische Agenda zu setzen und ganzheitliche Konzepte gegen Frauenhandel und andere Formen der Gewalt an Migrantinnen einzufordern.

Zur Umsetzung dieser Ziele ist es sowohl für den KOK als auch für jede seiner Mitgliedsorganisationen von entscheidender Bedeutung, sich auf mehreren Ebenen mit verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren zu vernetzen und tragfähige Kooperationen herzustellen. Der Aktionsradius der Vernetzung folgt den jeweiligen Erfordernissen, die sich aus der Menschenrechts- sowie der praktischen Beratungsarbeit ergeben, und ist daher weit gefächert:

- international, bundes-, landesweit und regional,
- inner- und interdisziplinär,
- zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren.

Exemplarisch für die Wirksamkeit der Einflussnahme von NGOs auf den politischen Diskurs und die Umsetzung tragfähiger Konzepte beispielsweise gegen Frauenhandel sollen in diesem Kapitel zwei Bereiche vorgestellt werden:

- Mitwirkung des KOK in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel, die beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend angesiedelt ist,
- Kooperationsvereinbarungen zwischen Polizei und Fachberatungsstellen.

Selbstverständlich engagieren sich der KOK und seine Mitgliedsorganisationen in wesentlich mehr Bereichen der Kooperation und Vernetzung.

So arbeitet der KOK in bundesweiten und internationalen Gremien mit und bringt politische Forderungen sowie sein Fachwissen und das seiner Mitglieder in Gesetzgebungs- und Entscheidungsprozesse ein. Mit Lobbyarbeit nimmt er kontinuierlich Einfluss auf politische Diskurse, um z.B. die Verankerung von menschenrechtlichen Perspektiven in internationalen oder europäischen Konventionen, Protokollen oder Richtlinien zu erreichen. So war der KOK beispielsweise aktiv im Human Rights Caucus (HRC)¹⁵⁸. Die Umsetzung der internationalen Vorgaben treibt der KOK bei Gesetzgebungsverfahren der Bundesregierung voran, z.B. mit Stellungnahmen zu Gesetz-Entwürfen¹⁵⁹ und durch seine Mitarbeit im Forum Menschenrechte¹⁶⁰. Darüber hinaus reflektiert der KOK gemeinsam mit anderen Frauenorganisationen kritisch die Maßnahmen der Bundesregierung zur Umsetzung von CEDAW. Bereits zum dritten Mal wird ein gemeinsamer Schatten-

¹⁵⁸ HRC: Zusammenschluss von internationalen NGOs, die sich u.a. gegen Frauenhandel engagieren und Lobbyarbeit bei den Verhandlungen zum UN-Zusatzprotokoll der Crime Commission der UN von 1999 – 2000 ausübten.

¹⁵⁹ Vgl. Internetseite des KOK, www.kok-buero.de

¹⁶⁰ Das Forum Menschenrechte ist ein Netzwerk von mehr als 40 deutschen NGOs, die sich für einen verbesserten und umfassenden Menschenrechtsschutz einsetzen – weltweit und in der Bundesrepublik Deutschland.

bericht zum Staatenbericht der Bundesregierung erstellt.¹⁶¹ Außerdem pflegt der KOK Kooperationen mit Netzwerken, die sich im internationalen Kontext ebenfalls für die Unterstützung (von Frauenhandel oder Gewalt) betroffener Frauen einsetzen, z.B. mit dem La Strada-Netzwerk¹⁶² und anderen NGOs.

Die Organisationen, die Mitglied im KOK sind, engagieren sich je nach Zielsetzung ihrer Arbeit ebenfalls auf vielfältigen Gebieten. Viele der Organisationen sind Fachberatungsstellen, sie bieten praktische Beratung und Unterstützung für von Frauenhandel bzw. von Gewalt betroffene Migrantinnen an. Um hierfür angemessene und verlässliche Rahmenbedingungen in der Praxis zu schaffen, ist die Zusammenarbeit sowohl mit staatlichen Stellen wie Ämtern und Behörden als auch mit nichtstaatlichen Stellen unerlässlich. Zum »Kerngeschäft« gehört dabei die politische Lobbyarbeit sowie Gremien- und Öffentlichkeitsarbeit (z.B. auf Landes- und / oder kommunaler Ebene).

Vernetzung und Kooperation bieten die Chance, in der Praxis festgestellte Problembereiche auf einer übergeordneten Ebene zur Klärung zu bringen und koordinierte praxisnahe Verbesserungen herbeizuführen. Die Auswahl der in diesem Kapitel dargestellten Vernetzungsarbeit kann nur exemplarisch sein.

1. Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel

Ein bedeutender Beitrag zur fachübergreifenden Entwicklung geeigneter Strategien und Maßnahmen gegen Frauenhandel war die von der Bundesregierung vorgenommene Einrichtung einer »Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel« (im Folgenden: B-L-AG Frauenhandel) im Jahr 1997. Dieses Fachgremium ist beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) angesiedelt und trifft in regelmäßigen Abständen zusammen¹⁶³. Die Bundesregierung hat damit die Notwendigkeit anerkannt, Maßnahmen gegen Frauenhandel auch unter Beteiligung von NGOs zu beraten und deren Umsetzung koordiniert anzustoßen.

Die B-L-AG Frauenhandel konzentriert sich ausschließlich auf den Bereich »Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung«. Für den Bereich »Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft« sieht der KOK die Notwendigkeit, eine weitere B-L-AG, beispielsweise unter Federführung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) einzurichten.

1.1. Mitglieder, Aufgaben und Arbeitsweise

Die B-L-AG Frauenhandel ist interdisziplinär und ressortübergreifend mit Vertreter/innen aus Bund und Ländern besetzt:

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)
- Auswärtiges Amt (AA)
- Bundesministerium des Innern (BMI)
- Bundesministerium der Justiz (BMJ)
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

¹⁶¹ Vgl. hierzu Adams in Kapitel 6

¹⁶² Vgl. hierzu Adams in Kapitel 6

¹⁶³ Treffen finden zwei- bis dreimal im Jahr statt.

- Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
- Bundeskriminalamt (BKA)
- von den Ländern jeweils eine Vertretung der Innen-, Justiz-, Sozial- und Frauenministerkonferenzen
- KOK e.V.
- Solwodi e.V.
- Diakonisches Werk der Ev. Kirche Deutschlands für die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände

Zu den Aufgaben der B-L-AG Frauenhandel gehören:

- einen kontinuierlichen Fachaustausch zwischen den Beteiligten zu ermöglichen,
- einen Überblick über die verschiedenen Maßnahmen / Aktivitäten gegen Frauenhandel / Menschenhandel in den einzelnen Bundesländern sowie national und international zu gewinnen,
- Praxis-Probleme bei der Bekämpfung des Frauenhandels und bei der Umsetzung eines verantwortlichen Opferschutzes zu identifizieren und analysieren,
- »Best-practise-Modelle«¹⁶⁴ zu erarbeiten und als fachübergreifende Empfehlung an zuständige Entscheidungsträger bzw. Praxisstellen weiterzugeben.

In den regelmäßigen Sitzungen der B-L-AG werden Themenfelder identifiziert, in denen Handlungsbedarf gesehen wird. Sofern benötigt, werden einzelne Prüfaufträge zur Thematik erteilt, z.B. an zuständige Bundesministerien (die Mitglieder sind). Sind die notwendigen Informationen zusammengetragen, wird ein Vorschlag zum weiteren Vorgehen erarbeitet. Beispielsweise wird eine spezifische Unter-Arbeitsgruppe gebildet, die das Thema bearbeitet und das Ergebnis dem Plenum vorlegt. Ist innerhalb der B-L-AG Einigung erzielt (alle Beteiligten, auch die Bundesressorts und die Landesministerkonferenzen prüfen den Vorschlag), wird das Ergebnis als Empfehlung der B-L-AG an die zuständigen Entscheidungsträger in Bund und Ländern weitergeleitet.

1.2. Rolle und Einschätzung des KOK e.V.

Der KOK ist eine von drei NGOs, die kontinuierlich in der B-L-AG Frauenhandel mitarbeiten. Der KOK versteht sich als Interessensvertretung für die betroffenen Frauen und der Fachberatungsstellen, die sie unterstützen. Mit diesem Fokus bringt der KOK sowohl Problembereiche als auch Vorschläge für strukturelle (z.B. rechtliche) Regelungen oder praktische Maßnahmen ein. Die B-L-AG Frauenhandel profitiert dabei von der speziellen Fachexpertise des KOK, der durch seine Mitglieder eine differenzierte Praxissicht aus vielen Bundesländern, einen großen Erfahrungsschatz und umfassendes Expertinnenwissen einbringt. Die Handlungsansätze der B-L-AG Frauenhandel können somit immer auf Praxisnähe und Praktikabilität geprüft werden.

¹⁶⁴ Regelungen bzw. Vorgehensweisen, die erprobt wurden und sich strukturell und / oder praktisch bewährt haben

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Broschüre beschäftigte sich die B-L-AG Frauenhandel auf Initiative des KOK z.B. mit der Problematik der Alimentierung der Opfer von Menschenhandel, die aus den neuen EU-Staaten stammen.

Der KOK hält die B-L-AG Frauenhandel für ein wichtiges Gremium und begrüßt, dass die Arbeit seit 1997 kontinuierlich fortgesetzt wird. Die Federführung durch das BMFSFJ wirkt sich förderlich auf die Zusammenarbeit aller Beteiligten aus. Natürlich ist die gemeinsame Arbeit in solch einem Gremium nicht immer reibungsfrei, da sich wegen der verschiedenen Interessenslagen der Beteiligten auch Zielkonflikte ergeben. Die Erzielung gemeinsamer Ergebnisse braucht manchmal einen langen Atem und immer eine klares Auftreten der beteiligten NGOs, die letztlich im Sinne der Betroffenen agieren.

1.3. Ergebnisse

Die mittlerweile 11-jährige Arbeit des Gremiums hat zahlreiche Ergebnisse im Sinne eines verbesserten Opferschutzes hervorgebracht, u. a.:

- im Hinblick auf den Umgang mit Opfern von Menschenhandel wurden Vorschläge zur Ausgestaltung der Verwaltungsvorschriften zum (damaligen) Ausländergesetz erarbeitet¹⁶⁵
- mit dem Ziel, eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Polizei und Fachberatungsstellen zu etablieren, wurde ein entsprechendes Bundes-Kooperationsmodell entwickelt, das als Empfehlung an die Länder gegeben wurde¹⁶⁶
- um eine einheitliche Aus- und Fortbildung im Bereich Menschenhandel bei Polizei, Justiz, Behörden und Fachberatungsstellen anzuregen, wurde ein »Arbeitspapier zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung im Bereich Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung« erarbeitet¹⁶⁷
- mit dem Ziel, die Beantragung und Bewilligung von Leistungen nach dem Operentschädigungsgesetz (OEG) für Opfer von Menschenhandel zu erleichtern, wurde eine Broschüre für Behörden, Fachberatungsstellen und weitere Adressaten entwickelt.¹⁶⁸

1.4. Übertragbarkeit auf die Länder

Aufgrund des föderalen Systems in der Bundesrepublik obliegt die Ausführung der gesetzlichen Vorgaben des Bundes den Ländern. Um auch länderspezifische Konzepte gegen Frauenhandel erzielen zu können, sollten in jedem Bundesland Fachkommissionen nach dem Vorbild der B-L-AG Frauenhandel eingerichtet werden.

2. Kooperation zwischen Fachberatungsstellen und der Polizei

Die Wirksamkeit der verschiedenen Maßnahmen gegen Frauenhandel hängt im Wesentlichen davon ab, inwieweit es gelingt, die verschiedenen Interessen und Handlungsansätze der gesellschaftlichen AkteurInnen in ein kooperatives Miteinander zu bringen. Dies soll im Folgenden am Beispiel der Kooperation zwischen Fachberatungsstellen und der Polizei verdeutlicht werden.

Die beruflichen Aufträge von Polizei und Fachberatungsstellen sind grundverschieden:

- Die Polizei ist als »verlängerter Arm« der Staatsanwaltschaft (u. a.) für die Ermittlung des Deliktes Menschenhandel zuständig. Sie folgt dem Ziel, die TäterInnen zu ermitteln und ihnen die Straftaten nachzuweisen, um eine entsprechende Anklageerhebung sowie Verurteilung vorbereiten zu können. Im Zentrum der Arbeit steht die Sammlung aller Fakten, die zur Aufklärung der Straftaten erforderlich sind. Dazu gehört selbstverständlich die Aufgabe, die Geschädigten als ZeugInnen für die Strafverfolgungsbehörden zu gewinnen.
- Fachberatungsstellen beraten und unterstützen die Frauen, die von diesen Straftaten betroffen sind, und zwar unabhängig davon, ob diese mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren oder nicht. Die Arbeit der Fachberatungsstellen folgt dem Ziel, die Betroffenen bei der Verarbeitung des Erlebten und bei der Durchsetzung ihrer Rechte zu unterstützen, sie zu stabilisieren und gemeinsam mit ihnen neue Lebensperspektiven zu erarbeiten. Im Zentrum der Arbeit steht die Herstellung aller notwendigen Maßnahmen, die es der Betroffenen ermöglicht, ihre Rechte in Anspruch zu nehmen, ihre Selbstbestimmung wiederzuerlangen sowie ihre körperliche und seelische Integrität wiederherzustellen.

Beide Akteure agieren im Rahmen der jeweiligen rechtlichen Bestimmungen (z.B. Strafrecht, Polizeirecht, Aufenthaltsrecht, Sozialrecht, Entschädigungsrecht etc.).

Die Schnittmenge zwischen Polizei und Fachberatungsstellen bilden die Betroffenen selbst. Die Polizei braucht im Sinne der Strafverfolgung ihre zeugenschaftlichen Angaben als Geschädigte. Denn gerade im Deliktsbereich Menschenhandel können die Straftaten oft nur durch die Aussage der Opfer und ihr Erscheinen vor Gericht zur Anklage gebracht werden. Die Polizei kann es aber aus personellen und systemimmanenten Gründen nicht leisten, für die Betroffenen zu sorgen, die meist weder über eine geeignete Unterkunft noch über finanzielle Mittel verfügen und sich zudem oft in gesundheitlich schwierigem Zustand befinden, zum Teil sogar traumatisiert sind. Die Fachberatungsstelle kann durch ihr Fachangebot die psychosoziale Beratung erbringen, Unterbringung bereitstellen, aufenthalts- und sozialrechtliche Fragen klären, für medizinische Versorgung sorgen, Prozessbegleitung anbieten etc.. Die psychosoziale Unterstützung der Betroffenen durch die Fachberatungsstelle fördert ihre Stabilisierung, was wiederum ihre Rolle als Zeugin stärken kann, sofern sie sich den Strafverfolgungsbehörden als Zeugin zur Verfügung stellt. Dies wirkt sich letztlich positiv auf das Strafverfahren aus. Die Fachberatungsstelle kann Betroffene jedoch nur unterstützen, wenn sie mit ihnen in Kontakt kommt – z. B. bei polizeilichen Maßnahmen, bei denen potenziell Betroffene erkannt werden, sollte also die Polizei den Kontakt zur Fachberatungs-

165 4-Wochen-Frist zur freiwilligen Ausreise (Aussetzung der Abschiebung durch Duldung), sofern Anhaltspunkte dafür bestehen, dass es sich bei der Person um ein Opfer von Menschenhandel handeln könnte, heute aufgrund entsprechender EU-Vorgaben im § 50 Abs. 2 a AufenthG festgeschrieben

166 Erstfassung 1999, Neufassung 2007, Ausführliche Darstellung unter 2.1.

167 2007, Broschüre zu beziehen beim BMFSFJ, mehr dazu im Kapitel »Fortbildungen im Bereich Frauenhandel«

168 Titel: »Geltendmachung von Leistungsansprüchen nach dem Operentschädigungsgesetz für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung«, zu beziehen beim BMFSFJ

stelle vermitteln. Im Gegensatz zur Polizei kann die Fachberatungsstelle aber nur bedingt den Schutz der Betroffenen absichern. Hier wiederum ist die Zusammenarbeit mit der Polizei erforderlich, die beispielsweise Gefährdungsanalysen durchführen, ggf. Auskunftssperren oder andere Schutzmaßnahmen veranlassen muss.

Die Kernerkenntnis aus Vorgenanntem ist, dass es im Spannungsfeld zwischen Strafverfolgung und Unterstützung der Betroffenen Zielkonflikte gibt. Gleichzeitig kann daraus geschlossen werden, dass sich eine Zusammenarbeit zwischen Fachberatungsstellen und Polizei lohnt, weil beide Ebenen und die Betroffene selbst davon profitieren können.¹⁶⁹

Jedoch muss die Notwendigkeit der Kooperation von den Beteiligten anerkannt werden, und sie kann bei der Unterschiedlichkeit der Akteure nur unter folgenden Voraussetzungen gelingen:

- Identifizierung und Anerkennung einer gemeinsamen Zielsetzung (Bekämpfung des Menschenhandels / Frauenhandels)
- Anerkennung der Rolle, der Arbeitsstruktur und -prinzipien des Gegenübers (Interesse der staatlichen Stelle an der Strafverfolgung, Interesse der nicht-staatlichen Stelle an der Durchsetzung der Rechte Betroffener und ihrer Restitution)
- Transparenz über die jeweilige Arbeitsweise (klare Darstellung, wie, warum und nach welchen Prinzipien agiert wird)
- Bereitschaft zur Zusammenarbeit
- der Wille, auch unter erschwerten Rahmenbedingungen (z. B. Ressourcenknappheit, divergierende Interessenslagen) ein wirksames Miteinander aufzubauen
- Kritik- und Evaluationsfähigkeit (Analyse von Problemen in der Praxis, transparente Darstellung problematischer Vorgehensweisen)

Ist die Notwendigkeit der Kooperation erkannt, braucht es möglichst ein verabredetes Handlungskonzept zum gemeinsamen Vorgehen. Das können selbstverständlich auch Einzelabsprachen der jeweils beteiligten PraktikerInnen vor Ort sein (örtliche Polizeidienststelle und Fachberatungsstelle). Dieses Vorgehen ist jedoch sehr mühsam, zeit- und ressourcenintensiv und wenig verbindlich (z. B. müssen bei Personalwechseln ggf. sämtliche Absprachen neu getroffen werden).

Im Verlauf der letzten 10 Jahre hat sich deshalb die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Fachberatungsstellen klar und verbindlich festgeschrieben werden muss, um trotz des unterschiedlichen Rollenverständnisses und der Zielrichtungen der Arbeit nutzbringend kooperieren zu können. Als Instrument eignet sich eine schriftlich festgehaltene »Kooperationsvereinbarung«. Sie kann in Form eines Vertrages geschlossen werden oder mittels eines Erlasses durch die zuständige Verwaltungsbehörde (z. B. Ministerium / MinisterpräsidentIn) angeordnet werden. Um eine möglichst hohe Akzeptanz aller Beteiligten zu erreichen, sollte eine »Kooperationsvereinbarung« immer unter Beteiligung aller Kooperationspartner und –ebenen entwickelt werden.

169 Zur Vertiefung wird folgende Literatur empfohlen: Vgl. Herz/Minthe, Straftatbestand Menschenhandel 2006; Herz, Menschenhandel Eine empirische Untersuchung zur Strafverfolgungspraxis, Solwodi (Hrsg.) Koelges/Thoma/Welter-Kaschub; Probleme der Strafverfolgung und des Zeuginnenschutzes in Menschenhandelsprozessen – eine Analyse von Gerichtsakten, 2002

2.1. Vorbild Bundeskooperationskonzept

In Anerkennung der vorgenannten Aspekte wurde erstmals im Jahr 1999 ein solches Kooperationskonzept auf Bundesebene entwickelt. Die Initiative ging von der bereits erwähnten B-L-AG Frauenhandel aus. An der Entwicklung des »Kooperationskonzeptes zwischen Fachberatungsstellen und Polizei für den Schutz von Opferzeuginnen von Menschenhandel« waren das Bundeskriminalamt, Praktikerinnen aus den Fachberatungsstellen und der KOK e.V. maßgeblich beteiligt.

Das Konzept umreißt Vorstellungen, wie Fachberatungsstellen und Polizei unter Wahrung ihrer jeweiligen beruflichen Aufträge effektiv zusammenarbeiten können – mit dem gemeinsamen Ziel, für einen verbesserten Opferschutz zu sorgen. Klar geregelt sind die Aufgaben der Polizei und die Aufgaben, die die Fachberatungsstelle erbringt. Im Zentrum steht die Art und Weise der Zusammenarbeit. Derart klar geschilderte Vorgehensweisen bei der Zusammenarbeit waren ein Novum und wurden als Empfehlung der B-L-AG Frauenhandel an die Bundesländer herangetragen. »Das erste Verfahren mit diesem Kooperationskonzept wurde im BKA 1999 durchgeführt. Die Anwendung dieses Kooperationskonzeptes war auch aus polizeilicher Sicht ein großer Erfolg.«¹⁷⁰

Aufgrund rechtlicher Änderungen¹⁷¹ sowie der achtjährigen Erfahrungen wurde das Kooperationskonzept im Jahr 2007 evaluiert und überarbeitet. Im neuen Konzept ist die Zielgruppe der Betroffenen klarer beschrieben, sind das Grundverständnis der Zusammenarbeit sowie die Problemstellungen aus Sicht der einzelnen Akteure ausführlicher dargestellt und es werden deutliche Empfehlungen an die Länder ausgesprochen, z. B.:

- Einrichtung von speziellen Sachbereichen bei der Polizei, die für die Einleitung und Koordination von Schutzmaßnahmen zuständig sind,
- Sicherstellung der Einrichtung und Förderung qualifizierter unabhängiger Fachberatungsstellen zur Betreuung der Betroffenen,
- Entwicklung interdisziplinärer und berufsgruppenspezifischer Aus- und Fortbildungskonzepte,
- kontinuierliche Zusammenarbeit und Reflexion der Arbeit durch regelmäßige Treffen der AkteurInnen,
- Einrichtung von Clearingstellen in den Ländern, die Kooperationsvereinbarungen haben und bei Problemen in der Praxis einberufen werden / vermitteln.

Mit diesem Bundeskonzept ist der Weg aufgezeigt worden, wie eine Zusammenarbeit zwischen Polizei und Fachberatungsstellen institutionalisiert werden kann. Die Fachberatungsstellen sind dabei als ernstzunehmende, professionelle Ebene zur Unterstützung der Opfer von Menschenhandel anerkannt und haben im Katalog der Zuständigkeiten eine klare und anerkannte Rolle.

Das Konzept empfiehlt, bei der Erstellung von Kooperationsvereinbarungen, -verträgen und -erlassen in den Bundesländern weitere Bestandteile der Zusammenarbeit zu regeln – so sollen auch zuständige Stellen wie z. B. Justiz, Ausländer-

170 Heidi Rall, Bundeskriminalamt Wiesbaden in ihrer Rede »Kooperationsvereinbarungen als Instrument zur Zusammenarbeit zwischen Fachberatungsstelle und Polizei«, Klausurtagung des KOK, Januar 2006

171 z. B. Erweiterung der Menschenhandelsparagrafen durch das 37. Strafrechtsänderungsgesetz im Jahr 2005

behörden, Sozialleistungsträger, Agenturen für Arbeit etc. in das Konzept einbezogen werden. Aus Sicht der Fachberatungsstellen würde dies positive Auswirkungen auf den praktischen Umgang mit Betroffenen haben. Denn in der Praxis treten bislang in allen Bundesländern regelmäßig Schwierigkeiten bei der Unterstützung Betroffener auf, z.B. bezüglich ihres Aufenthalts und ihrer Alimentierung, bezüglich der Zuständigkeit der verschiedenen Stellen und zu verschiedenen Verfahrensabläufen, z.B. zum Umgang mit Opferzeuginnen bei Gericht. In einem ganzheitlichen Kooperationskonzept wären idealerweise sämtliche Regelungen, alle Beteiligten und klare Vorgehensweisen erfasst und könnten so zu einem sicheren und fachgerechten Umgang mit Betroffenen auf allen Ebenen führen.

2.2. Kooperationskonzepte in den Ländern

Die Strafverfolgung des Menschenhandels, die Förderung von Opferschutzmaßnahmen und die Finanzierung der Arbeit von Fachberatungsstellen sind in erster Linie Ländersache. Somit liegt auch die Entwicklung verbindlicher Kooperationsvereinbarungen in der Verantwortung der jeweiligen Bundesländer.

Seit 1999 wurden in 12 von 16 Bundesländern sowie einer Kommune solche Kooperationsvereinbarungen festgeschrieben, wobei Hamburg den Anfang gemacht hat.

Es können im Bundesgebiet zwei Formen von Kooperationsvereinbarungen identifiziert werden:

- Erlasse, d.h. die Kooperationsvereinbarung wird als Verwaltungsvorschrift von einem Ministerium angeordnet und richtet sich an bestimmte oder alle nachgeordneten Behörden
- Verträge, d.h. die Kooperationsvereinbarung ist ein geschlossener Vertrag zwischen konkret benannten Polizeidienst- und Fachberatungsstellen.

Der Aufbau der Kooperationsvereinbarungen gleicht sich in vielen Punkten und folgt häufig dem Vorbild des Bundeskooperationskonzeptes:

- In der Präambel ist die Notwendigkeit der Kooperationsvereinbarung begründet,
- eine gemeinsame Zielsetzung ist definiert,
- die Adressaten des Vertrages, deren Rollen und Aufgaben sind benannt,
- die Zielgruppe der Opfer, für deren Schutz die Vereinbarung getroffen wird, ist aufgeführt,
- die Art und Weise der Zusammenarbeit ist benannt.

Im Jahr 2006 wurden im Auftrag des KOK alle bestehenden Kooperationsvereinbarungen evaluiert und die Praxiserfahrungen ausgewertet.¹⁷² Kernerkenntnis der Analyse war, dass Kooperationsvereinbarungen ein gutes Instrument zur Verbesserung der Kooperation zwischen Fachberatungsstellen und Polizeidienststellen sind. Gleichzeitig zeigten sich deutliche Unterschiede in den Details der Regelungen, die sich auch auf die Praxis der Zusammenarbeit auswirken.

¹⁷² Elfriede Steffan: Kooperationsvereinbarungen zwischen Fachberatungsstellen und Polizeien in Deutschland als wirksames Instrument der Bekämpfung des Menschenhandels, 2006 – unter Angabe der Dienststelle fachintern zu beziehen bei KOK.

Es gibt noch immer vier Bundesländer¹⁷³, in denen keinerlei Kooperationsvereinbarung besteht und wo die Zusammenarbeit in Einzelabsprachen verabredet werden muss. Der Abschluss von Kooperationsvereinbarungen ist aus Sicht des KOK hier dringend anzuraten.

2.3. Spannungsfelder und Wirksamkeit der Zusammenarbeit zwischen Fachberatungsstellen und der Polizei

In der wissenschaftlichen Analyse ist mittlerweile mehrfach belegt, dass die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Fachberatungsstellen sich förderlich auf die Bekämpfung des Menschenhandels auswirkt.¹⁷⁴ Gleichzeitig ist die Erkenntnis gewachsen, dass die Betroffenen dieser Straftaten psychosoziale Beratung und Unterstützung benötigen.

Die Wirksamkeit von Kooperationsvereinbarungen wurde anlässlich einer Bund-Länder-übergreifenden Fachtagung des KOK im Jahr 2006 anhand der Praxiserfahrungen von Fachberatungs- und Polizeidienststellen in den einzelnen Bundesländern evaluiert.¹⁷⁵ Im Ergebnis wurde festgestellt:

- Die praktische Umsetzung der Kooperationsvereinbarungen wird sowohl von Fachberatungsstellen als auch Polizeidienststellen ganz überwiegend positiv bewertet.
- Hinsichtlich der bereits geschlossenen Kooperationsvereinbarungen empfiehlt sich dennoch eine Nachbesserung der Regelungen, die sich an den Erfahrungen aus der Praxis und am Bundeskooperationskonzept orientieren sollte.
- Je genauer die Kooperationsvereinbarung die Aufgaben der Beteiligten, die Art der Zusammenarbeit und die Zielgruppe der Betroffenen beschreibt, desto förderlicher ist dies für die Zusammenarbeit in der Praxis und die Akzeptanz der Kooperationsvereinbarung.
- Regelmäßige interdisziplinäre Fortbildungen können die Strukturen klären, Kooperationsbeziehungen verbessern. Übergeordnete Stellen, z.B. runde Tische sollten die Umsetzung regelmäßig reflektieren.

Jedoch – so stellte bereits Ulrike Gatzke 2001 in der KOK-Broschüre fest – auch wenn »alle Seiten die Kooperation befürworten, besteht immer ein reales Machtgefälle zu Gunsten der Polizei und anderer beteiligter Instanzen, dem die Projekte (NGOs / Fachberatungsstellen, Anm. der Autorin) bei Konflikten letztlich nicht viel entgegenzusetzen können. Diese unterschiedlichen Ausgangssituationen stellen immer ein ernst zu nehmendes Problem und eine nachteilige Diskussionsebene für die Projekte dar.«¹⁷⁶

¹⁷³ Dies sind Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Thüringen.

¹⁷⁴ Vgl. Herz/ Minthe, Straftatbestand Menschenhandel 2006, Herz: Menschenhandel Eine empirische Untersuchung zur Strafverfolgungspraxis, Solwodi (Hrsg.) Koelges/Thoma/Welter-Kaschub: Probleme der Strafverfolgung und des Zeuginnenschutzes in Menschenhandelsprozessen – eine Analyse von Gerichtsakten, 2002

¹⁷⁵ Fachinterne Klausurtagung »Gemeinsam Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung bekämpfen, Kooperation intensivieren und Finanzierung sichern« vom 25. – 26. Januar 2006 in Berlin, veranstaltet vom KOK in Kooperation mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), dem Bundeskriminalamt (BKA), dem Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) sowie der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ), Teilnehmerinnen: über 100 VertreterInnen aus Bund und Ländern: Mitglieder der B-L-AG Frauenhandel, Fachberatungsstellen mit dem Fokus Frauenhandel, jeweils Zuständige aus Innen-, Frauen- bzw. Sozialministerien, Landespolizeien. Zu dieser Fachtagung hat der KOK eine Dokumentation erstellt, die allerdings nur von fachnahen Stellen bezogen werden kann. Bei Interesse: info@kok-buero.de

¹⁷⁶ KOK e.V. (Hrsg.), Frauen handeln in Deutschland, 2001

Ganz klar ist auch, dass aus Sicht der Fachberatungsstellen die Gefahr besteht, dass ihre Arbeit sowie die Betroffenen selbst im Interesse der Strafverfolgung instrumentalisiert werden. Durch fehlende humanitäre Regelungen in der deutschen Gesetzgebung wird diese Instrumentalisierung noch vertieft; so dürfen sich beispielsweise ausreisepflichtige Opfer von Menschenhandel aus so genannten Drittstaaten nur erlaubt im Bundesgebiet aufhalten¹⁷⁷, wenn sie mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren und nur solange, wie sie als Zeuginnen für die Strafverfolgung benötigt werden. Wird das Verfahren eingestellt bzw. ist es beendet oder wird die Anwesenheit der Zeugin im Bundesgebiet für nicht erforderlich gehalten, wird sie ausreisepflichtig und muss Deutschland verlassen.

Diese Spannungsfelder existieren also real und bergen Konfliktstoff in der Praxis. Dennoch kann folgende Einschätzung nach heutigem Stand der Erkenntnisse getroffen werden: Kooperationsvereinbarungen sind ein gutes Instrument für die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Fachberatungsstellen, sofern sie gemeinsam entwickelt, kontinuierlich evaluiert und Konflikte offen besprochen werden.

Das Instrument von Kooperationsvereinbarungen nach dem Vorbild Deutschlands wird auch im internationalen Kontext mit großem Interesse aufgenommen.

3. Spannungsfelder bei der Vernetzungsarbeit von NGOs

NGOs wie der KOK und seine Mitgliedsorganisationen sind bei der Lobby- und Vernetzungsarbeit unterschiedlichen Spannungsfeldern ausgesetzt, die im Folgenden kurz skizziert werden sollen.

Wenngleich NGOs Mitte der 90iger Jahre eine politische Aufwertung erfahren haben und ihre Expertise heute weitgehend anerkannt wird, ergeben sich im Zusammenwirken mit staatlichen Stellen immer wieder Zielkonflikte. So zeigt sich sowohl in der Gesetzgebung als auch bei geförderten Unterstützungsmaßnahmen für Betroffene von Frauenhandel, dass diese letztlich weniger aus humanitären Gründen getroffen werden, sondern dem Strafverfolgungsinteresse des Staates dienen. Auch wenn der KOK und seine Mitgliedsorganisationen kontinuierlich eine Verankerung humanitärer Sichtweisen sowohl in der Gesetzgebung als auch beim Umgang staatlicher Stellen mit Betroffenen des Frauenhandels einfordern, ist dieses Ziel noch längst nicht erreicht und in mancherlei Hinsicht wirkt es wie eine Utopie.

Demgegenüber benötigt die Durchsetzung menschenrechtlich wirksamer politischer und praktischer Veränderungen ein hohes Maß an Kontinuität und Präsenz der NGOs. Die Ressourcen für diesen und andere Bereiche (wie z. B. die Beratungsarbeit für Betroffene selbst) sind jedoch meist äußerst knapp bemessen, da die finanzielle Ausstattung der Fachberatungsstellen in vielen Bundesländern unzureichend ist. Kaum eine der Fachberatungsstellen verfügt über eine Regelfinanzierung, die Planungssicherheit für mehrere Jahre zulässt. Im politischen Raum ist zwar die Fachexpertise der Fachberatungsstellen häufig anerkannt, dennoch muss zum Teil sogar jährlich ein nervenaufreibender und ressourcenschöpfender Kampf um die finanzielle Absicherung der Arbeit geführt werden. Außerdem bestehen teilweise Bestrebungen der öffentlichen Mittelgeber, die Aufgabenfelder der Fach-

beratungsstellen auf die »bloße Beratungsarbeit« zu beschränken. Gerade aber die Vernetzungsarbeit sowie Aufbau und Pflege interdisziplinärer Kooperationen sind Voraussetzungen, um letztlich die Beratungsarbeit unter vernünftigen Rahmenbedingungen ausüben zu können. Außerdem ist Frauenhandel kein gleichförmiges »Phänomen«, auf das mit immer gleichen Maßnahmen reagiert werden kann. Es handelt sich um ein sich ständig veränderndes Gewalt- und Kriminalitätsfeld, dem im Opferschutzbereich mit Umsteuerungen und flexiblen Maßnahmen begegnet werden muss. So braucht beispielsweise die Erkenntnis, dass seit der EU-Erweiterung betroffene Frauen immer seltener anlässlich polizeilicher Maßnahmen als Betroffene identifiziert werden, völlig neue Ansätze, um Zugangswege zu den Betroffenen zu erschließen (z. B. durch aufsuchende Arbeit in der Prostitution, Freiersensibilisierung etc.). Auch die Einführung des Straftatbestandes Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) muss aus Opferschutzsicht zum Aufbau neuer Kooperationen führen (z. B. unter Einbeziehung der Bundespolizei, der Zoll- und Finanzämter etc.).

Deutschland hat sich mit der Ratifizierung verschiedener Konventionen und EU-Instrumente zur Einhaltung verschiedener Menschenrechtsstandards und zur Umsetzung entsprechender Maßnahmen verpflichtet. Dazu gehört auch, den Bereich Opferschutz nachhaltig zu stärken. Diese Verpflichtung tritt jedoch gerade in Zeiten knapper Haushaltskassen gern in den Hintergrund. NGOs werden daher immer wieder für die Einhaltung festgelegter Standards kämpfen und den Ausbau entsprechender Maßnahmen vorantreiben müssen.

Jedoch müssen auch die NGOs eine kritische Auseinandersetzung mit ihrer Rolle im gesellschaftspolitischen Miteinander führen. So existiert ein reales Spannungsfeld zwischen der gewollten Autonomie von NGOs und deren Abhängigkeit von staatlicher Förderung, die jeweils auch mit Zielsteuerungen durch die Mittelgeber verbunden ist.

»Kooperation ist der Schlüssel« – so lautete ein Fazit der bereits erwähnten Klau- surtagung des Jahres 2006. Im Rahmen der Kooperation und Vernetzung hat der KOK viel erreicht. Jedoch gibt es nach wie vor Handlungsbedarf, um für Betroffene von Frauenhandel bestmögliche Unterstützung leisten zu können. So müssen auf dem Weg von Lobbyarbeit, Kooperation und Vernetzung weiter folgende Ziele verfolgt werden:

- Verbesserung der Konzepte gegen Frauenhandel im internationalen Raum,
- Verankerung humanitärer Regelungen in der deutschen Gesetzgebung und im Umgang mit den Betroffenen von Frauenhandel,
- ganzheitliche Konzepte zur Bekämpfung des Frauenhandels und einem angemessenen Opferschutz in den jeweiligen Ländern, z. B. durch die Einrichtung von Fachkommissionen, Kooperationsvereinbarungen, Spezialermittlungsstellen mit angegliederten Opferschutzmaßnahmen sowie ausreichende Maßnahmen zur humanitären Unterstützung Betroffener,
- ausreichende Absicherung der Arbeit der Fachberatungsstellen.

.....
177 Gem. § 25 Abs. 4a Aufenthaltsgesetz

Literatur

- BUNDESKRIMINALAMT UND KRIMINALISTISCHES INSTITUT (HRSG.), ANNETTE LOUISE HERZ/ ERIC MINTHE: Straftatbestand Menschenhandel Verfahrenszahlen und Determinanten der Strafverfolgung, Wolters Kluwer Deutschland GmbH, *München* 2006
- BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (HRSG.), Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel: Broschüre zur Geltendmachung von Leistungsansprüchen nach dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (Opferentschädigungsgesetz) für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, Materialien zur Gleichstellungspolitik Nr. 107/2007
- BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (HRSG.), Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel: Kooperationskonzept für die Zusammenarbeit von Fachberatungsstellen und Polizei für den Schutz von Opferzeugen/innen von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, 2007
- SCHRIFTENREIHE DES MAX-PLANCK-INSTITUTS FÜR AUSLÄNDISCHES UND INTERNATIONALES STRAFRECHT ALBRECHT / KAISER (HRSG.), ANNETTE LOUISE HERZ: Menschenhandel Eine empirische Untersuchung zur Strafverfolgungspraxis, Duncker & Humblot, *Berlin* 2005
- KOK E.V. (HRSG.): Frauen handeln in Deutschland, 2001
- KOK E.V. (HRSG.): Dokumentation der Fachtagung »Gemeinsam Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung bekämpfen, Kooperation intensivieren und Finanzierung sichern, Kooperationsvereinbarungen als Instrument zur Zusammenarbeit zwischen Fachberatungsstelle und Polizei«, *Potsdam*, November 2006
- NAILE TANIS, ULRIKE RICHTER: Hilfen für Opfer von Frauenhandel – Die Arbeit der Fachberatungsstellen in: Die Kriminalpolizei, März 2007
- SOLWODI E.V. (HRSG.), KOELGES, THOMA, WELTER-KASCHUB: Probleme der Strafverfolgung und des Zeuginnenschutzes in Menschenhandelsprozessen – eine Analyse von Gerichtsakten, *Boppard* 2002

Eva Schaab

FORTBILDUNGEN ZUR THEMATIK FRAUENHANDEL

In vielen Kooperationskonzepten, die insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Fachberatungsstellen regeln, ist die Notwendigkeit der Durchführung gemeinsamer, fachübergreifender bzw. berufsgruppenspezifischer Fortbildungen dargestellt.

Diese Veranstaltungen sind notwendig, um die mit der Thematik Menschenhandel befassten Berufsgruppen einerseits im Hinblick auf Gesetzesänderungen und andere neue Entwicklungen zu schulen und um darüber hinaus eine reibungslose interdisziplinäre Zusammenarbeit zu gewährleisten.

Entsprechend werden seit mehr als 10 Jahren auf Bundes- und Länderebene Seminare und Schulungen zur Thematik »Menschenhandel« im weitesten Sinne veranstaltet. Dabei zeigt sich eine große Heterogenität nicht nur hinsichtlich der inhaltlichen Schwerpunkte und Zielsetzungen, sondern auch hinsichtlich der Adressaten/innen. Der Teilnehmer/innenkreis setzt sich entweder jeweils aus den involvierten Berufsgruppen (v.a. Polizei, Justiz, Fachberatungsstellen) zusammen oder ist interdisziplinär besetzt. Dabei wird häufig auch internationales Fachpersonal eingebunden, vor allem im Rahmen von EU-Projekten. Der Großteil der Fortbildungen wird von Referenten/innen gestaltet, die den unterschiedlichen Berufsgruppen angehören, so dass die entsprechenden Sichtweisen präsentiert und verschiedene Facetten der Thematik aufgegriffen werden.

Neben den Fortbildungsveranstaltungen, die oft für den jeweiligen Anlass bzw. die jeweiligen Erfordernisse konzipiert sind, wurden bisher auch – in geringerem Umfang – Curricula und Trainingsmodule¹⁷⁸ sowie Handbücher¹⁷⁹ z. T. interdisziplinär erarbeitet.

Im Jahre 2007 wurde von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel ein »Arbeitspapier zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung im Deliktbereich Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung« veröffentlicht¹⁸⁰, welches federführend vom Bundeskriminalamt und dem KOK e. V. erarbeitet wurde. Neben juristischen und sozialwissenschaftlichen Kenntnissen wird insbesondere der qualifizierte und sensible Umgang mit den Opfern sowie ein abgestimmtes Vorgehen der Akteure für notwendig erachtet; dabei wird explizit angeregt, den Behördenvertreter/innen auch die Bedeutung und Angebote der Fachberatungsstellen zu präsentieren. Die Inhalte sollen den involvierten Berufsgruppen (Polizei, Fachberatungsstellen, Justiz, sonstigen Behörden, Finanzkontrolle-Schwarzarbeit und Justizvollzugsanstalten) zielgruppenspezifisch in Aus- und Fortbildung vermittelt werden.

178 International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) (2006). Anti-Trafficking Training Material for Judges and Prosecutors Training Material for Judges and Prosecutors in EU Member States and Accession and Candidate Countries. Wien (http://www.icmpd.org/830.html?&tx_icmpd_pi2%5Bdocument%5D=591&cHash=b924d5382e)

179 Solwodi e.V. (2003). Grenzüberschreitendes Verbrechen – Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Schutz, Beratung und Betreuung von Gewalt- und Menschenhandelsopfer Ein Handbuch für die Praxis. Boppard, Books on Demand.

180 <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Kategorien/Publikationen/Publikationen,did=101044.html>

Als Aufbaumaßnahmen werden zielgruppenübergreifende Fortbildungen empfohlen, die u. U. an lokal etablierte Strukturen (wie z. B. Runde Tische) geknüpft werden können.

Weniger der Wissensvermittlung als vielmehr der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Ermittlungsbehörden und Fachberatungsstellen können mehrtägige Workshops dienen, die von professionellen Trainer/innen geleitet werden sollten. Gegenseitige Vorbehalte, die eine Kooperation im Einzelfall behindern, können dabei abgebaut werden, indem die unterschiedlichen Arbeitsweisen und Zielsetzungen der Beteiligten transparent gemacht, sowie Schnittstellen bestimmt und gemeinsame Zielvereinbarungen ausgehandelt werden.

Ein solcher interdisziplinärer Workshop wurde im Jahre 2000 auf Einladung des BKA erstmalig durchgeführt. Angeregt vom BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) und dem BMI diente er der Steigerung der Akzeptanz des neu erarbeiteten Kooperationskonzeptes. Die Teilnehmer/innen arbeiteten sowohl innerhalb ihrer Berufsgruppe als auch in gemischten Arbeitsgruppen an Themen wie »Ziele«, »Unvereinbarkeiten« und entwickelten darüber hinaus worst-case-Szenarien. In einem zweiten Schritt wurden Faktoren für eine optimale Zusammenarbeit gesammelt. Zum Abschluss widmeten sich die Arbeitsgruppen den Umsetzungsmöglichkeiten der zuvor festgelegten gemeinsamen Ziele (z. B. »Publikation eines Kooperationskonzeptes«). Dazu wurden Arbeitsaufträge formuliert und vergeben. Insbesondere wurde die weitere Vorgehensweise festgelegt, um die Verabschiedung und Umsetzung des Kooperationskonzeptes zu erreichen und zusätzlich in diesem Zusammenhang die Möglichkeiten der Erteilung einer Arbeitserlaubnis für Opferzeuginnen zu erwirken. Eine Annäherung zwischen den Vertreter/innen beider Berufsgruppen wurde gerade auch deshalb erreicht, weil negative Aspekte der Kooperation nicht ausgespart, sondern im Gegenteil zum Thema gemacht wurden.

1. Fortbildungen für die Polizei (und andere Behörden)

Auf Bundesebene führt das BKA seit 1997 regelmäßig Speziallehrgänge durch, die sich in erster Linie an Ermittlungsbeamte/innen wenden, aber auch für Mitarbeiter/innen der Zeugenschutzdienststellen und der Staatsanwaltschaft offen sind. Auf diesen Lehrgängen beleuchten Vertreter/innen unterschiedlicher Berufsgruppen verschiedene Aspekte des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung aus ihrer Sicht. In mehreren Beiträgen wird vor allem auch die Opferperspektive und ein adäquater Umgang mit den Betroffenen durch externe Referenten/innen vermittelt, indem psychische Folgestörungen, interkulturelle Kommunikation oder die Rolle der Fachberatungsstellen dargestellt werden.

Darüber hinaus finden auch Schulungen zum Zeugenschutz statt, die jedoch nicht ausschließlich auf den Deliktbereich Menschenhandel bezogen sind.

Zu aktuellen Themen, z. B. Handel mit Kindern, führt das BKA in unregelmäßigen Abständen Workshops durch, an denen meistens auch Mitarbeiterinnen von Fachberatungsstellen als Referentinnen beteiligt werden.

Auch im Ausland, in den Herkunftsländern der Opfer und auch der Täter/innen, veranstaltet das BKA mehrtägige Schulungen, die der Optimierung der internationalen Zusammenarbeit dienen. Die inhaltlichen Beiträge zeigen insbesondere die

Möglichkeiten und Grenzen der staatenübergreifenden Kooperation auf und stellen die unterschiedlichen rechtlichen Voraussetzungen zur Bekämpfung des Deliktes dar. Durch die Einbeziehung von Mitarbeiterinnen der Fachberatungsstellen wird eine Sensibilisierung für die Situation der Opfer angestrebt und die interdisziplinäre Zusammenarbeit mit lokalen Nichtregierungsorganisationen angeregt.

Beispielhaft sind hierbei die BKA-Fortbildungsmaßnahmen für litauische Polizeibeamte/innen (Ermittlung und Zeugenschutz) zu erwähnen, die vor dem EU-Beitritt des Landes durchgeführt wurden, da Litauen laut der BKA-Lagebilder der Jahre 2000 bis 2002¹⁸¹ als das Hauptherkunftsland der Opfer von Menschenhandel in Deutschland anzusehen war. Insgesamt wurden drei aufeinander aufbauende Schulungen veranstaltet (z. T. finanziert durch die GTZ), eine davon in Deutschland. Dabei waren jedes Mal auch litauische Fachberatungsstellen eingebunden. Aufgrund der jeweils einwöchigen Dauer der Module war nicht nur eine Vertiefung der Thematik und ein umfassender Austausch zwischen den Teilnehmer/innen möglich, sondern die interdisziplinäre Kooperation konnte bereits auch im Rahmen der Veranstaltungen praktiziert werden.¹⁸²

Durch die föderale Struktur der Bundesrepublik sind Polizeiangelegenheiten und damit auch die Aus- und Fortbildung der Beamten/innen Sache der Bundesländer. Aufgrund der jeweiligen innenpolitischen Vorgaben (z. B. Priorisierung der Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung in Rheinland-Pfalz) oder aufgrund aktueller Entwicklungen und Lobbying (etwa im Vorfeld der Fußball-WM 2006) wird »Menschenhandel« dann verstärkt vor allem bei Fortbildungsseminaren der Landespolizeischulen zum Thema gemacht.

Die Finanzierung durch EU-Programme ermöglicht einzelnen Bundesländern bzw. Länderdienststellen auch die Durchführung von Seminaren mit internationaler Ausrichtung und Besetzung. Folgerichtig liegt dabei ein Schwerpunkt auf der Darstellung von »best practices« mit dem Ziel einer Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (z. B. AGIS-Programm 2004/ Landespolizeischule Rheinland-Pfalz, April 2006¹⁸³).

Den gleichen Zweck verfolgen Veranstaltungen und Seminare, die im Rahmen von längerfristigen EU-Projekten durchgeführt werden. Diese werden von unterschiedlichen Kooperationspartnern – aus verschiedenen europäischen Ländern – konzipiert, beantragt und umgesetzt.

Die Fachberatungsstelle Café Nachtfalter (Caritas Bistum Essen) entwickelte gemeinsam mit der Polizei Essen und der Fachhochschule Mönchengladbach im Rahmen des AGIS- Programms 2004 Schulungskonzepte, die weniger auf Fachvorträge setzten, sondern Kommunikation und Dialog fördern sollten, u. a. durch die Methode des Szenischen Theaters. Die TeilnehmerInnen der durchgeführten Konferenzen waren MitarbeiterInnen von Fachberatungsstellen und Strafverfolgungsbehörden aus Polen, Italien, der Ukraine und Deutschland.

.....
181 <http://www.bka.de/lageberichte/mh/2000/mh2000.pdf>
<http://www.bka.de/lageberichte/mh/2001/mh2001.pdf>
<http://www.bka.de/lageberichte/mh/2002/mh2002.pdf>

182 Auf Einladung der Caritas Kaunas führte die Verfasserin ergänzend im Jahre 2005 eine Schulung für litauische Sozialarbeiterinnen und Polizeibeamte/innen durch, die Themen wie »Umgang mit traumatisierten Opfern« und »Interdisziplinäre Zusammenarbeit« vertiefte.

183 Internationale Factaging »Bekämpfung des Menschenhandels – Herausforderungen für die erweiterte Europäische Union« (JLS/AGIS/2005/096)

2. Fortbildungen für die Justiz

Die Deutsche Richterakademie mit Tagungsstätten in Trier und Wustrau, die der Fortbildung von Richtern/innen und Staatsanwälten/innen dient, veranstaltet regelmäßig auch Tagungen zum Thema Menschenhandel, die z. T. auch ausländischen Juristen/innen offenstehen. Meist wird auch eine Vertreterin der Fachberatungsstellen oder des KOK e.V. als Dozentin eingeladen, die in ihrem Beitrag die Opferperspektive einbringen kann. In diesem Kontext ist jedoch insbesondere die Funktion der Betroffenen als Zeuginnen im Ermittlungs- und Strafverfahren relevant.

Im Vorfeld der EU-Osterweiterung führte auch die Europäische Rechtsakademie (ERA) in Trier Fortbildungen zum Thema Menschenhandel durch. Gemäß ihres Profils stehen dabei Verständnis und Anwendung des EU-Rechts im Vordergrund. Im Jahre 2004 wurde z. B. ein Seminar zur Auseinandersetzung mit Fortschritten in der Bekämpfung des Menschenhandels im Zusammenhang mit der Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses veranstaltet, bei dem auch Vertreter/innen von Nichtregierungsorganisationen referierten.¹⁸⁴

Berufsverbände und Zusammenschlüsse bzw. Interessenvertretungen der Berufsgruppen (z. B. Deutscher Juristinnenbund e.V.) bieten in Einzelfällen auch Fortbildungen für ihre Mitglieder an, vor allem aber werden Stellungnahmen zu Gesetzesinitiativen und -änderungen abgegeben.

In Kooperation mit der Generalstaatsanwaltschaft Koblenz führte die Fachberatungsstelle SOLWODI e.V. im Jahr 2005 zwei Schulungen für Staatsanwälte/innen und Richter/innen durch – Fortbildungsmaßnahmen, die Bestandteil eines AGIS-Projektes¹⁸⁵ waren und der Erprobung der entwickelten Curricula dienten. Inhaltliche Schwerpunkte, die vorab gemeinsam festgelegt und auf die Bedürfnisse der Juristen/innen abgestimmt wurden, waren »Opferbezogene Deliktshintergründe«, die Auswirkungen traumatischer Ereignisse und die Zusammenarbeit gemäß Kooperationskonzept.

3. Fortbildungen für die Fachberatungsstellen

Angebote z. B. von Bildungseinrichtungen, die sich ausschließlich an Mitarbeiterinnen der Fachberatungsstellen für Betroffene des Menschenhandels und andere nichtstaatliche Organisationen richten und die entsprechenden Themen aufgreifen, sind selten. Möglichkeiten einer intensiven, wenn auch nicht spezifischen, Weiterbildung zur »Prozessbegleiterin« und insbesondere zur »Traumabehandlerin« bieten unterschiedliche Träger an – der zeitliche und finanzielle Aufwand ist jedoch meist von den Teilnehmerinnen zu erbringen.

Die Initiierung adäquater Schulungen bleibt somit meist den Fachberatungsstellen überlassen. Die Durchführung in den Händen einzelner Organisationen erfordert jedoch finanzielle, zeitliche und personelle Ressourcen, die oft nicht ausreichend zur Verfügung stehen. Andererseits initiieren die einzelnen Fachbe-

ratungsstellen Fachtagungen, die der – auch interdisziplinären – Zusammenarbeit dienen und ein wichtiges Standbein im Kontext der jeweiligen Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit sind. Oft steht dabei jedoch weniger die Schulung der Mitarbeiterinnen der Fachberatungsstellen im Vordergrund als vielmehr die Verbesserung der grenz- und berufsgruppenübergreifenden Vernetzung (z. B. Kobra, Hannover und La Strada/Polen 2006¹⁸⁶).

Die jährlichen Vernetzungstreffen für die Mitgliedsorganisationen des KOK e.V. dienen neben dem kollegialen Austausch auch der Fortbildung. Gemäß den Bedürfnissen der Mitglieder werden Themenschwerpunkte festgelegt und geeignete Referenten/innen eingeladen.

Im Januar 2006 veranstaltete der KOK e.V. eine Klausurtagung mit Vertreter/innen, der Ministerien, der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel, der Polizei und der Fachberatungsstellen mit dem Ziel, die interdisziplinäre Kooperation zu intensivieren und die Finanzierung (der Opfer und der Fachberatungsstellen) zu sichern. Bei diesem länder- und berufsübergreifenden Fachaustausch wurden Ergebnisse erarbeitet, die als Ausgangsbasis für den zukünftigen Austausch auf Bundes- und Länderebenen bewertet wurden. Vor allem einigten sich die Teilnehmer/innen auf die Notwendigkeit der rechtlichen Verankerung der in vielen Kooperationskonzepten aufgeführten Maßnahmen, wie Bedenk- und Stabilisierungsfrist für Opfer, Zugang zu Arbeitsmarkt und beruflicher Weiterqualifikation sowie die verbindliche Zusicherung einer Prozessbegleitung durch Fachberatungsstellen.¹⁸⁷

Über aktuelle Entwicklungen werden die Mitarbeiterinnen der Fachberatungsstellen kontinuierlich durch den KOK e.V. informiert. Neue rechtliche oder politische Vorgaben und die Probleme der Anwendung oder Umsetzung werden in vom KOK e.V. in Auftrag gegebenen Expertisen abgehandelt und stehen im Internet auch der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung¹⁸⁸.

4. Defizite und Handlungsbedarf

Angesichts der Komplexität der Thematik Frauenhandel/Menschenhandel, der Veränderungen – nicht nur im rechtlichen Bereich¹⁸⁹ – und der Notwendigkeit der interdisziplinären Zusammenarbeit ist offensichtlich, dass die bestehenden Fortbildungsangebote insgesamt betrachtet weder in quantitativer noch in qualitativer Hinsicht ausreichend sind.

Seminare werden nur punktuell und manchmal parallel durchgeführt, so dass Synergieeffekte nicht genutzt werden. Gleichzeitig fehlt häufig der Erfahrungsaustausch zwischen den Veranstalter/innen, und eine Evaluation der einzelnen Maßnahmen unterbleibt.

Im Rahmen der Möglichkeiten kann häufig nur Basiswissen vermittelt werden, Aufbaumodule, die der Schulung von Fachpersonal der involvierten Berufsgruppen und der Vertiefung der Thematik dienen, sind selten.

184 http://www.era.int/web/de/html/nodes_main/4_2127_474/Archives/conferences_2004/5_1796_1007.htm

185 International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) (2006).

Anti-Trafficking Training Material for Judges and Prosecutors Training Material for Judges and Prosecutors in EU Member States and Accession and Candidate Countries. Wien

(http://www.icmpd.org/830.html?&tx_icmpd_pi2%5Bdocument%5D=591&cHash=b924d5382e)

186 http://www.kobra-beratungsstelle.de/downloads/Dokumentation_Menschenhandel_in_Polen_und_Deutschland.pdf

187 KOK-Newsletter 3/2006 http://www.kok-buero.de/data/Medien/2006_03_kok_news.pdf?PHPSESSID=dcff4c65be8f9d0ab104ab2f8dd17eae

188 Publikationen des KOK: <http://www.kok-buero.de/index.php?idcat=161&lang=1>

189 Unter anderem wären beispielsweise nach der Strafrechtsänderung und der Einführung des Straftatbestandes »Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft« im Jahr 2005 für alle Berufsgruppen Fortbildungen in diesem Bereich notwendig, auch weil sich die bisherigen Erkenntnisse und Erfahrungen nicht ohne weiteres übertragen lassen

Der Aspekt der Strafverfolgung und damit die Instrumentalisierung des Opfers von Menschenhandel als Zeugin im Ermittlungs- und Strafverfahren spiegelt sich auch in den meisten Fortbildungsangeboten für Polizei und Justiz wieder. Aufgrund internationaler, auch europäischer, Vorgaben wird zwar der Notwendigkeit der Begleitung durch Fachberatungsstellen Rechnung getragen, so dass die Mitarbeiterinnen auch bei Schulungen anderer Berufsgruppen für Referate angefragt sind, jedoch bleibt die Präsentation der Themen, die sich der Situation der Betroffenen und der Rolle der Fachberatungsstellen widmen, oft marginal.

Andererseits sorgen die rechtlichen Rahmenbedingungen (und z. T. auch die Vorgaben der Geldgeber, z. B. EU) dafür, dass sich auch die Fachberatungsstellen in Fortbildungsveranstaltungen häufig in erster Linie unter dem Aspekt »Zeuginenschaft« mit ihrem Klientel und der Thematik Menschenhandel beschäftigen.

Da aus Sicht der Fachberatungsstellen insbesondere der Austausch und die Kooperation mit der Justiz noch zu verbessern ist, müssten vor allem in diesem Bereich verstärkt Anstrengungen unternommen und (berufsübergreifende) Fortbildungsangebote konzipiert werden. Diese sollten sich schwerpunktmäßig mit den Hintergründen der von Menschenhandel Betroffenen, den Auswirkungen traumatischer Erlebnisse, der Situation der Zeuginnen vor Gericht und den Rechten der Opfer widmen. Zusätzlich müssten Maßnahmen entwickelt werden, die die Bereitschaft zu einer interdisziplinären Zusammenarbeit fördern und damit der praktischen Umsetzung der Kooperationskonzepte dienen.

Ein Großteil der Fortbildungen findet im Rahmen von zeitlich befristeten (d. h. auch kurzzeitig finanzierten) Projekten statt, die aufgrund der Vorgaben oft eine sehr heterogene Teilnehmer/innenstruktur aufweisen, die über unterschiedlichste Ausgangsvoraussetzungen verfügen. Eine konstruktive Zusammenarbeit und die Erzielung von Ergebnissen, die sich im Berufsalltag umsetzen lassen, kann dadurch erschwert werden.

Die Vermittlung von Informationen und (berufsspezifischen) Sichtweisen erfolgt meist in Form von Referaten, z. T. werden ergänzend Workshops durchgeführt. Dies und die zeitliche Beschränkung der Fortbildungsveranstaltungen – oft nur ein bis zwei Tage – führen dazu, dass für kontroverse Diskussionen und auch für den fachlichen sowie informellen Austausch zu wenig Zeit bleibt. Notwendig sind zum einen die Anwendung anderer didaktischer Methoden, welche die Teilnehmer/innen zur aktiven Mitwirkung motiviert, und zum anderen die Etablierung anderer Zielsetzungen (z. B. Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung). Darüber hinaus sollten zukünftig mehr Elemente der Selbsterfahrung, z. B. in Form von Rollenspielen, und Anleitungen zur bzw. Möglichkeiten der Umsetzung den Eingang in die Fortbildungsveranstaltungen finden.

Ein Problem bei der Durchführung von Fortbildungen bleibt die Motivierung der Zielgruppen zur Teilnahme. Gerade Mitarbeiter/innen der Justiz und der Strafverfolgungsbehörden sehen sich häufig außerstande, zusätzlich zu den Anforderungen ihres Berufsalltages Bildungsmaßnahmen zu absolvieren, es sei denn sie sind in dem Themenbereich engagiert – oder werden zur Teilnahme an Schulungen bestimmt. Die dementsprechend unterschiedliche Motivations- und Interessenlage kann die Ergebnisse der Veranstaltungen beeinflussen.

Wünschenswert wäre bei allen Beteiligten auch mehr Offenheit für die Sichtweisen der anderen Berufsgruppen, d. h. Kooperationspartner/innen, und die Bereitschaft, sich auf andere didaktische Methoden und Lernerfahrungen einzulassen.

Für Bildungsveranstaltungen der Mitarbeiterinnen von Fachberatungsstellen gilt, dass keine Standards im Sinne von Qualifikationsanforderungen für »Beraterinnen für Opfer von Menschenhandel« existieren, an denen sich ein Fortbildungsbedarf orientieren könnte. Die Einführung solcher Standards wäre auch deswegen sinnvoll, weil damit mehr Transparenz gegenüber den anderen Berufsgruppen und in Folge dessen u. U. mehr Akzeptanz für den Arbeitsbereich »Zeuginnenbetreuung« erzielt werden könnte.

Darüber hinaus wäre es auch wünschenswert, dass qualifizierte Schulungen zertifiziert und die Teilnehmerinnen von der Bildungsfreistellung profitieren könnten.

Resümierend lässt sich feststellen, dass die Fachberatungsstellen bundesweit oft entsprechend ihrer Kapazitäten, aber immer mit beträchtlichem personellen, finanziellen und zeitlichen Aufwand Veranstaltungen durchführen und dabei auf die Expertise ihrer Mitarbeiterinnen zurückgreifen, dass andererseits aber für diese Mitarbeiterinnen zu wenige Angebote für deren kontinuierliche Fortbildung zur Verfügung stehen.

Es bleibt zu hoffen, dass das oben erwähnte »Arbeitspapier zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung im Deliktsbereich Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung« bundesweit flächendeckend zur Anwendung kommt und in der Folge neuartigen Erfordernissen angepasst wird. Insbesondere sollte verpflichtend festgeschrieben werden, dass die Inhalte auch bereits in die Ausbildung der involvierten Berufsgruppen verstärkt aufgenommen werden. Die durchzuführenden Fortbildungen sollten zukünftig umfassend und kontinuierlich angeboten werden auf der Grundlage einer ausreichenden Finanzierung. Dabei sollte auch darauf Wert gelegt werden, dass die Inhalte anders gewichtet werden: Die Situation der Betroffenen sollte – unabhängig von ihrer Zeuginenschaft – mehr in den Fokus gerückt werden, um der Tatsache gerecht zu werden, dass Menschenhandel eine Menschenrechtsverletzung darstellt, woraus sich zum einen Rechte für die Opfer ergeben, zum anderen die Verpflichtung zu einem adäquaten Umgang der verschiedenen Berufsgruppen mit den Betroffenen.

*»Menschenhandelspolitiken:
Herausforderungen für den Menschen-
rechtsschutz und die Entwicklung
von demokratischen Institutionen.«*

»Menschenhandelspolitiken:

*Herausforderungen für den Menschen-
rechtsschutz und die Entwicklung
von demokratischen Institutionen.«*

Kapitel 6 INTERNATIONALES

EINLEITUNG

Die Thematik Frauenhandel/Menschenhandel wird auch im internationalen Bereich viel diskutiert. Da es sich bei Frauenhandel häufig um ein grenzüberschreitendes Delikt handelt, ist gerade die Schaffung von Maßnahmen auf internationaler Ebene sowie die internationale Vernetzung von Nichtregierungsorganisationen von großer Bedeutung. Dieses Kapitel beschäftigt sich daher mit den internationalen Maßnahmen und Rechtsinstrumenten zur Bekämpfung des Menschenhandels. Hierbei werden die relevanten Übereinkommen auf EU-Ebene und auf UN-Ebene vorgestellt. Anhand von ausgesuchten Beispielen wird im zweiten Teil in einem Überblick die internationale Lobbyarbeit und Vernetzung des KOK dargestellt.

Im dritten Teil werden diese Instrumente dann einer kritischen Analyse unterzogen, die ihre Defizite und daraus folgend den Handlungsbedarf aufzeigt.

Kirsten Koopmann-Aleksin

ÜBERBLICK ÜBER INTERNATIONALES RECHT UND INTERNATIONALE INSTRUMENTE ZUR BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS

A. Einführung

Menschenhandel stellt eine Verletzung der Menschenrechte der hiervon betroffenen Personen und einen Verstoß gegen ihre Würde und Unversehrtheit dar.¹⁹⁰ Zugleich ist er ein lukratives Geschäft für die global agierenden Täter.¹⁹¹ Basierend auf der Erkenntnis, dass eine effektive Bekämpfung auf nationaler Ebene allein nicht gelingen kann, sind auf internationaler Ebene in den letzten hundert Jahren verschiedene Maßnahmen ergriffen worden. Der folgende Beitrag bietet einen kompakten Überblick über die wichtigsten Rechtsinstrumente, die unter der Federführung der Vereinten Nationen, der Europäischen Union und des Europarats entstanden sind.¹⁹²

B. Maßnahmen im Rahmen der Vereinten Nationen

I. Konvention zur Unterbindung des Menschenhandels und der Ausnutzung der Prostitution anderer

Nachdem Anfang des 20. Jahrhunderts internationale Abkommen¹⁹³ zur Bekämpfung des weltweiten Frauen- und Kinderhandels geschlossen worden waren, nahm sich die internationale Staatengemeinschaft kurz nach Gründung der Vereinten Nationen des Menschenhandels an. Ende 1949 beschloss die Generalversammlung eine *Resolution zur Unterbindung des Menschenhandels und der Ausnutzung der Prostitution anderer*¹⁹⁴, die im darauffolgenden Jahr als Konvention¹⁹⁵ zur Unterzeichnung aufgelegt wurde. Die Konvention enthält keine abstrakte, rechtsverbindliche Definition des Begriffs Menschenhandel und befasst sich lediglich mit dem Menschenhandel in die Prostitution. Bis heute sind ihr 80 Staaten bei-

190 Vgl. den Text der Präambel des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005, CETS N° 197, nichtamtliche Übersetzung abrufbar unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/197.htm> (zuletzt besucht am 21.03.2008).

191 Die ILO beziffert die jährlich durch Menschenhandel erzielten Profite mit 32 Milliarden Dollar (http://www.ilo.org/public/german/region/eurpro/berlin/aktuelles_globalreport.htm [zuletzt besucht am 21.03.2008]).

192 Für eine ausführliche Darstellung und Analyse der Bedeutung der einzelnen Maßnahmen für die praktische Arbeit der Fachberatungsstellen siehe Kirsten Koopmann-Aleksin, *Internationale und Europäische Rechtsinstrumente zur Bekämpfung des Menschenhandels*, KOK e.V. (Hrsg.), Berlin 2007 abrufbar auf: <http://www.kok-buero.de> (zuletzt besucht am 21.03.2008).

193 Abkommen über Verwaltungsmaßnahmen zur Gewährleistung wirksamen Schutzes gegen den Mädchenhandel vom 18. Mai 1904 (RGBl. 1905, 695 ff.); Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung des Mädchenhandels vom 4. Mai 1910 (RGBl. 1913, 31 ff.); Internationale Übereinkunft zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels vom 30. September 1921 (RGBl. 1924 II S. 180 ff.); Internationales Abkommen über die Unterdrückung des Handels mit volljährigen Frauen vom 11. Oktober 1933 (LNTS No 3476, Bd. 150, 431ff.).

194 Resolution 317 IV vom 2.12.1949, UN Dok. A/1251 (28.11.1950).

195 Konvention zur Unterbindung des Menschenhandels und der Ausnutzung der Prostitution anderer vom 21.3.1950, abgedruckt in deutscher Übersetzung in Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), *Menschenrechte – Dokumente und Deklarationen*, 3. Aufl., Bonn 1999, S. 169 ff.; in der Originalfassung abrufbar auf: <http://untreaty.un.org/English/TreatyEvent2003/Texts/treaty8E.pdf> (zuletzt besucht am 01.03.2008).

getreten.¹⁹⁶ Deutschland gehört nicht zu den Unterzeichnern, weil die Konvention nicht nur dazu dient, den Menschenhandel zum Zwecke der Prostitution zu bekämpfen, sondern die Prostitutionsausübung an sich.¹⁹⁷ Dies zeigt sich bereits in der Präambel. Darin wird die Ansicht vertreten, dass Prostitution, unabhängig davon, ob sie unter Zwang oder freiwillig und selbstbestimmt ausgeübt wird, mit der Menschenwürde ebenso unvereinbar ist wie ihre »Begleiterscheinung« Menschenhandel.¹⁹⁸ Darüber hinaus gefährdet beides das Allgemeinwohl. Mit der Konvention wurde daher das Ziel verfolgt, Prostitution zu unterbinden, ohne die sich prostituierende Person selbst zu inkriminieren. Staaten, die der Konvention beitreten, werden dazu verpflichtet, jeden strafrechtlich zu verfolgen, der kausal dazu beiträgt, dass sich eine andere Person prostituiert bzw. jeden, der daraus Gewinne erzielt. Die Anwendung von Zwangs- oder Täuschungsmitteln gehört nicht zum Tatbestand. Folglich ist auch derjenige zu bestrafen, der einer anderen Person dabei hilft, sich freiwillig und selbstbestimmt zu prostituieren.

II. Zusatzprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität

Im Anschluss daran dauerte es fünfzig Jahre bis mit dem *Zusatzprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität* vom 25. November 2000 (ZP)¹⁹⁹ ein weiteres Abkommen geschlossen wurde, das sich ausschließlich mit der Thematik Menschenhandel befasst.²⁰⁰ Das Zusatzprotokoll wird von vielen als Meilenstein betrachtet²⁰¹, weil es als erstes internationales Abkommen eine umfassende rechtsverbindliche Definition des Begriffs Menschenhandel enthielt. Gemäß Artikel 3 lit. a ZP²⁰² umfasst der Begriff neben dem Handel im eigentlichen Sinn auch Handlungen, die im Vorfeld oder als Begleiterscheinung des Verkaufsgeschäftes erfolgen sowie solche, die überhaupt nicht mit dem An- und Verkauf von Menschen zusammenhängen. Maßgeblich ist, dass die Tathandlung in Kombination mit der Anwendung eines Zwangs- oder Täuschungsmittels (Tatmittel) davon zeugt, dass der Täter Macht und Kontrolle über einen anderen Menschen ausübt, um diesen auszubeuten (Tatzweck).²⁰³ Der Katalog der möglichen Tatzwecke ist nicht abschließend und erfasst jede erdenkliche Form der Ausbeutung von der Ausnutzung der Prostitution eines anderen

196 vgl. <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/ChapterVII/treaty11.asp> (zuletzt besucht am 01.03.2008).

197 Daniela Demko, Internationale und europäische Maßnahmen gegen den Menschenhandel, *MenschenRechtsMagazin* 2007, S. 6; Angelika Kartusch, Internationale und Europäische Maßnahmen gegen den Frauen- und Menschenhandel, 2003, http://web.fu-berlin.de/gpo/angelika_kartusch.htm (zuletzt besucht am 21.03.2008), S. 10.

198 »Whereas prostitution and the accompanying evil of the traffic in persons for the purpose of prostitution are incompatible with the dignity and worth of the human person and endanger the welfare of the individual, the family and the community...« (Hervorhebung durch die Verfasserin).

199 Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. November 2000 (BGBl. 2005 II, S. 995). Das Zusatzprotokoll trat am 25.12.2003 in Kraft. Zum Ratifikationsstand vgl. <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/countrylist-traffickingprotocol.html> (zuletzt besucht am 05.03.2008).

200 Ebenfalls in 2000 wurde das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornographie vom 25. Mai 2000 (UN Dok. A/RES/54/263) verabschiedet. Dieses beinhaltet als erstes internationales Dokument eine für die Vertragsparteien rechtlich verbindliche Definition des Begriffs Kinderhandel. Zu den Einzelheiten vgl. Koopmann-Aleksin (Fn. 194), S. 2 ff.

201 Kartusch (Fn. 199), S. 3; Demko (Fn. 199), S. 9.

202 Gemäß Artikel 3 a ZP »...bezeichnet der Ausdruck ‚Menschenhandel‘ die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung.«

203 Demko (Fn.199), S. 10.

Menschen über Zwangsarbeit bis hin zur Entnahme von Organen.²⁰⁴ Der Strafbarkeit des Täters steht eine Einwilligung des Opfers nicht entgegen.²⁰⁵

Das Zusatzprotokoll findet gemäß Artikel 4 ZP nur Anwendung auf Straftaten mit grenzüberschreitender Natur, die von einer organisierten kriminellen Gruppe begangen werden.²⁰⁶ Staaten, die ihm beitreten, sind verpflichtet, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um Menschenhandel sowie den Versuch und die Teilnahme daran unter Strafe zu stellen (Artikel 5 Abs. 2 ZP).²⁰⁷

Neben einer verbesserten Strafverfolgung dient das Zusatzprotokoll auch dem Opferschutz. Diesbezüglich finden sich zahlreiche Vorgaben in den Artikeln 6 ff. ZP, die vom Schutz der Identität und Privatsphäre der Opfer bis hin zu Entschädigungsmöglichkeiten reichen.²⁰⁸ Zu beachten ist jedoch, dass mit Ausnahme von Artikel 8 ZP, der die Rückführung der Opfer betrifft, sämtliche Vorschriften so formuliert sind, dass den Vertragsstaaten ein Ermessensspielraum hinsichtlich der Durchführung der genannten Maßnahmen eingeräumt wird.²⁰⁹

Der letzte Teil des Zusatzprotokolls beinhaltet Maßnahmen zur Prävention und zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit (Artikel 9 ff. ZP).

Die Umsetzung des *Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität* (OK-Übereinkommen)²¹⁰ und der Zusatzprotokolle wird im Rahmen einer in regelmäßigen Abständen stattfindenden Konferenz der Vertragsparteien überwacht (Artikel 32 OK-Übereinkommen). Die Konferenz ist kein Kontrollorgan, das einen Vertragsstaat zu einem bestimmten Verhalten zwingen könnte. Sie dient in erster Linie dem Austausch von Informationen und Erfahrungen sowie der Festigung der internationalen Kooperation zwischen den Vertragsstaaten. Gleichwohl stellt sie aufgrund des politischen Drucks, der von ihr ausgehen kann, einen wirksamen und im Völkervertragsrecht gängigen Überwachungsmechanismus dar.

Mit Gesetz vom 1. September 2005 hat der Bundestag dem OK-Übereinkommen und seinen Zusatzprotokollen (mit Ausnahme des Zusatzprotokolls gegen den Handel mit Handfeuerwaffen) zugestimmt.²¹¹ Dies war die Voraussetzung dafür, dass es überhaupt innerstaatliche Rechtswirkung entfalten kann.²¹²

204 Vgl. Artikel 3 a ZP: »Ausbeutung umfasst mindestens ...« (Hervorhebung durch die Verfasserin).

205 Beachte die in Artikel 3 lit. c ZP getroffene Sonderregelung im Falle von minderjährigen Opfern.

206 Das Zusatzprotokoll kann keinen weitergehenden Anwendungsbereich haben als das OK-Übereinkommen selbst (vgl. Legislative Guide for the Implementation of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, Ziff. 16 ff., abrufbar unter: http://www.unodc.org/pdf/crime/legislative_guides/Legislative%20guides_Full%20version.pdf [zuletzt besucht am 21.03.2008]).

207 Dagegen beinhaltet das Zusatzprotokoll anders als seine Vorläufer keine Vorgaben für die Vertragsstaaten zum rechtlichen Umgang mit Prostitution. Die Legalisierung der Prostitution verstößt daher nicht gegen das Zusatzprotokoll (vgl. Interpretative notes for the official records [travaux préparatoires] of the negotiation of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, UN Doc. A/55/383/Add. 1, Ziff. 64).

208 Beachte zudem Artikel 24 und 25 des OK-Übereinkommens, die gemäß Artikel 1 ZP entsprechende Anwendung finden.

209 Kartusch (Fn. 199), S. 13; Demko (Fn. 199), S. 13.

210 Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. November 2000, im Volltext abrufbar auf: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html#Fulltext> (zuletzt besucht am 21.03.2008).

211 Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 15. November 2000 gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität sowie zu den Zusatzprotokollen gegen den Menschenhandel und gegen die Schleusung von Migranten vom 1. September 2005 (BGBl. 2005 II, S. 954 ff.).

212 Matthias Herdegen, *Völkerrecht*, 4. Aufl., München 2005, § 22, Rn. 6 f.

C. Maßnahmen der Europäischen Union

I. Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels

Die Bekämpfung des Menschenhandels steht seit Mitte der neunziger Jahre auf der Agenda der Europäischen Union.²¹³ Eine der wichtigsten Maßnahmen auf diesem Gebiet ist der *Rahmenbeschluss des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels* (RB)²¹⁴. Dieser ist Teil eines umfassenden Konzeptes, das im Kern aus der Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten besteht.²¹⁵

Artikel 1 RB verpflichtet alle Mitgliedsstaaten, die darin aufgeführten Handlungen als Menschenhandel unter Strafe zu stellen. Der Wortlaut der Vorschrift entspricht weitestgehend dem von Artikel 3 a ZP.²¹⁶ Lediglich bei der Aufzählung der Tathandlungen und Tatzwecke wird von der im Zusatzprotokoll enthaltenen Definition geringfügig abgewichen.²¹⁷ Menschenhandel im Sinne des Rahmenbeschlusses liegt vor, wenn der Täter eine der in Artikel 1 Abs. 1 RB genannten Handlungen unter Anwendung eines der genannten Tatmittel vornimmt, um einen anderen Menschen durch Arbeiten oder sexuell auszubeuten (Tatzweck).²¹⁸ Das Einverständnis des Opfers lässt die Strafbarkeit des Täters unberührt (Artikel 1 Abs. 2 RB). Neben diesen Vorgaben für einen Straftatbestand des Menschenhandels enthält der Rahmenbeschluss detaillierte Bestimmungen zu den Rechtsfolgen für Täter und Tatbeteiligten (Artikel 3 und 5 RB).

Im Gegensatz zum Zusatzprotokoll ist der Rahmenbeschluss auch auf den rein innerstaatlichen Menschenhandel, an dem keine organisierte kriminelle Gruppe beteiligt ist, anwendbar.²¹⁹ Der Sinn und Zweck dieses Rechtsinstruments besteht einzig und allein in der Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften. Dagegen spielen opferschutzrechtliche Belange lediglich eine untergeordnete Rolle. Zwar ist Artikel 7 RB laut Überschrift dem Schutz und der Unterstützung der Opfer gewidmet; die darin getroffenen Regelungen erschöpfen sich jedoch in dem Gebot, Menschenhandel in allen Fällen von Amts wegen zu verfolgen (Artikel 7 Abs. 1 RB) und minderjährige Betroffene als besonders gefährdete Opfer im Sinne des *Rahmenbeschlusses des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren* zu betrachten (Artikel 7 Abs. 2 RB)²²⁰ sowie in der Aufforderung, Maßnahmen zur angemessenen Unterstützung der Familien von minderjährigen Opfern zu treffen (Artikel 7 Abs. 3 RB).

Rahmenbeschlüsse sind eine mögliche Handlungsform des Rates der Europäischen Union im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS), um die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mit-

gliedsstaaten anzugleichen.²²¹ Sie müssen innerhalb einer vorgegebenen Frist in nationales Recht umgesetzt werden. Allerdings handelt es sich bei Rahmenbeschlüssen nicht um Gemeinschaftsrecht im eigentlichen Sinne, sondern um intergouvernementales Unionssekundärrecht.²²² Rahmenbeschlüsse sind daher nicht unmittelbar wirksam (Artikel 34 Abs. 2 lit. b EU). Aus ihnen können keine subjektiven Rechte abgeleitet werden.²²³ Innerstaatlich verbindliche Rechtswirkungen entstehen erst, wenn und soweit die Umsetzung in nationales Recht erfolgt ist.²²⁴ Deutschland hat den Rahmenbeschluss mit dem 37. Strafrechtsänderungsgesetz vom 11. Februar 2005²²⁵ umgesetzt.

II. Richtlinie des Rates über die Erteilung eines befristeten Aufenthaltstitels für Opfer von Menschenhandel

Mit der *Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind* (RL)²²⁶, wird das Ziel verfolgt, in den Mitgliedsstaaten einheitliche Regelungen für ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht für Opfer von Menschenhandel aus Drittstaaten zu schaffen. Dieses ist jedoch an bestimmte Voraussetzungen geknüpft.²²⁷ Zum einen müssen die Opfer des Menschenhandels²²⁸ mit den Behörden kooperieren, zum anderen ist die Erteilung des (auf mindestens sechs Monate) befristeten Aufenthaltstitels an die Dauer des innerstaatlichen Strafverfahrens gekoppelt. Dies hat zur Folge, dass eine Verlängerung nach dessen Abschluss²²⁹ ausgeschlossen ist (Artikel 8 und 13 RL). Das Recht des Opfers zum weiteren Verbleib im Zielland bestimmt sich im Anschluss nach den allgemeinen Vorschriften des Ausländerrechts (Artikel 13 Abs. 2 RL).

Allein die Kooperationsbereitschaft des Opfers reicht für die Erteilung des Aufenthaltstitels nicht aus. Die Behörden müssen außerdem zu dem Schluss gelangen, dass seine Anwesenheit für die Ermittlungen oder das Gerichtsverfahren nützlich ist (Artikel 8 Abs. 1 RL).²³⁰ Liegen diese Voraussetzungen nicht oder nicht mehr vor, ist neben der Nichtverlängerung auch der Entzug des Aufenthaltstitels zulässig (Artikel 8 Abs. 3 und 13 Abs. 2 RL). Den Betroffenen ist eine Bedenkzeit einzuräumen, in der sie nicht abgeschoben werden dürfen und an deren Ende sie sich entscheiden müssen, ob sie mit den Behörden zusammenarbeiten (Artikel 6 RL). Im Gegensatz zum ursprünglichen Entwurf enthält die beschlossene Richtlinie keinerlei Angaben bezüglich der Mindestdauer dieser Be-

213 Vgl. http://www.ec.europa.eu/justice_home/key_issues/human_trafficking/human_trafficking_1004_de.pdf (zuletzt besucht am 16.03.2008).

214 ABl. L 203 vom 1.8.2002, S. 1.

215 Vgl. http://www.ec.europa.eu/justice_home/key_issues/human_trafficking/human_trafficking_1004_de.pdf (zuletzt besucht am 21.03.2008).

216 Demko (Fn. 199), S. 12; Kartusch (Fn. 199), S. 15.

217 Beispielsweise zählt die Entnahme von Organen nicht zu den möglichen Tatzwecken.

218 Im Falle von minderjährigen Betroffenen wird allerdings auf die Anwendung von Zwangs- oder Täuschungsmitteln als Tatbestandsmerkmal verzichtet (vgl. Artikel 1 Abs. 3 RB). Das Einverständnis des Opfers lässt die Strafbarkeit des Täters unberührt (vgl. Artikel 1 Abs. 2 RB).

219 Demko (Fn. 199), S. 13.

220 Der Rahmenbeschluss des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren (2001/220/JI) legt einen Mindeststandard für den Schutz von Opfern im Rahmen von Strafverfahren fest. Dieser Standard wird auch volljährigen Opfern von Menschenhandel zuteil. Sie werden jedoch anders als Minderjährige nicht grundsätzlich als besonders gefährdete Opfer im Sinne von Artikel 8 Abs. 4 des Rahmenbeschlusses vom 15. März 2001 betrachtet.

221 Jürgen Zimmerling, in: Carl Otto Lenz/Klaus-Dieter Borchardt (Hrsg.), EU- und EG-Vertrag – Kommentar, 3. Aufl., Köln 2003, Artikel 34 EU, Rn. 7.

222 vgl. Rudolf Streinz, Europarecht, 6. Aufl., Heidelberg 2003, Rn. 422 ff. (bzgl. Qualifizierung und Zuordnung der Akte im Rahmen der EU) und Rn. 107 ff. (bzgl. der Rechtsnatur der EG und der EU); Thomas Oppermann, Europarecht, 3. Aufl., München 2005, § 6, Rn. 3 f.

223 Zimmerling (Fn. 223) a.a.O.

224 Zum Stand der Umsetzung vgl. Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament auf der Grundlage von Artikel 10 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 2. Mai 2006, KOM(2006) 187 endg.

225 BGBl. 2005 I S. 239.

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

227 Ausführlich hierzu Koopmann-Aleksin (Fn. 194) S. 16 ff. m.w.N.

228 Anstelle einer eigenen Definition des Begriffs Menschenhandel verweist die Richtlinie in Artikel 2 lit. c auf die entsprechenden Artikel im Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels.

229 Das Verfahren ist nicht nur dann abgeschlossen, wenn ein Gerichtsurteil ergangen ist, auch die Verfahrenseinstellung stellt einen Abschluss dar (vgl. KOM[2002] 71 endg., S. 16).

230 Kritisch hierzu Koopmann-Aleksin (Fn. 194), S. 20 m.w.N.

denkzeit.²³¹ Die Festlegung des Beginns und der Dauer dieser Zeitspanne bleibt vielmehr ausdrücklich den Mitgliedsstaaten vorbehalten (Artikel 6 Abs. 1 RL).

Neben der Einführung eines befristeten Aufenthaltsrechts enthält die Richtlinie für die Mitgliedsstaaten auch die Pflicht, bereits vor Erteilung des Aufenthaltstitels Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung der Opfer zu treffen.²³² Hierzu zählen insbesondere der Zugang zu medizinischer Notversorgung und die Gewährung von Mitteln zur Sicherstellung des Lebensunterhalts (Artikel 6 Abs. 2 i.V.m. Artikel 7 Abs. 1 RL). Außerdem sind den Opfern Übersetzungs- und Dolmetscherdienste zur Verfügung zu stellen, wenn und soweit dies erforderlich ist (Artikel 7 Abs. 3 RL). Schließlich kann ihnen unentgeltlicher Rechtsbeistand gewährt werden, wenn das innerstaatliche Recht diese Möglichkeit vorsieht und die Voraussetzungen dafür erfüllt sind (Artikel 7 Abs. 4 RL).²³³

Nach der Erteilung des Aufenthaltstitels stehen den Opfern weitere Rechte zu. Dazu gehört unter anderem das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt und zur beruflichen und allgemeinen Bildung (Artikel 11 RL).²³⁴ Schließlich ist den Inhabern des Aufenthaltstitels die Möglichkeit einzuräumen, an Programmen oder Maßnahmen teilzunehmen, die ihnen die Rückkehr in ein normales soziales Leben ermöglichen. Den Mitgliedsstaaten steht es frei, ein solches Angebot zu machen. Wenn sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, können sie die Erteilung des Aufenthaltstitels mit der Teilnahme an diesen Programmen und Maßnahmen verknüpfen (Artikel 12 RL).

Der Erlass einer Richtlinie ist eine der Handlungsformen, die den Gemeinschaftsorganen (Rat und Kommission) zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft zur Verfügung stehen (Artikel 249 Abs. 1 EG). Sie bilden auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene das Pendant zu den auf unionsrechtlicher Ebene erlassenen Rahmenbeschlüssen.²³⁵ Richtlinien sind mit Rahmenbeschlüssen hinsichtlich der Zweckbestimmung (Rechtsangleichung) und der Geltung in den Mitgliedsstaaten (Umsetzungsbedürftigkeit) weitgehend vergleichbar.²³⁶

Deutschland hat die Richtlinie mit dem *Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007*²³⁷ in nationales Recht umgesetzt.²³⁸

D. Das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels

Das *Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels* vom 16. Mai 2005 (CATHB)²³⁹ übernimmt die im Zusatzprotokoll der Vereinten Nationen enthaltene Definition des Begriffs Menschenhandel Wort für Wort (Artikel 4 CATHB).²⁴⁰ Sein sachlicher Anwendungsbereich ist jedoch weiter und erstreckt sich gemäß Artikel 2 CATHB auf alle Formen des Menschenhandels, sei er innerstaatlich oder grenzüberschreitend der organisierten Kriminalität zuzuordnen oder nicht. Im Gegensatz zu den bisher dargestellten Rechtsinstrumenten dient das Europarats-Übereinkommen primär dem Opferschutz.²⁴¹ Dieser Aspekt wird daher auch in den Kapiteln IV und V berücksichtigt, die sich mit dem materiellen Strafrecht und der Strafverfolgung befassen (z.B. in den Artikeln 26 ff.).

Kapitel III des Europarats-Übereinkommens, das ausschließlich dem Schutz und der Förderung der Rechte der Opfer gewidmet ist, enthält einen umfangreichen Katalog von Maßnahmen, der alle relevanten Punkte abdeckt. Angefangen von der Ausstattung der zuständigen Behörden mit speziell für diese Thematik geschultem und qualifiziertem Personal (Artikel 10 CATHB) bis hin zur Gewährleistung einer Entschädigung für die Betroffenen (Artikel 15 CATHB) werden den Vertragsstaaten umfassende Verpflichtungen auferlegt.²⁴² Die Formulierungen sind erheblich strenger als die vergleichbaren Regelungen des Zusatzprotokolls und lassen den Vertragsparteien dadurch keinen Raum für eigene Beurteilungen.²⁴³ Die Bereitschaft des Opfers, als Zeuge oder Zeugin aufzutreten, darf dabei nicht zur Voraussetzung für die Gewährung von Unterstützung gemacht werden (Artikel 12 Abs. 6 CATHB).²⁴⁴

Wie die zuvor dargestellten Rechtsinstrumente enthält auch das Europarats-Übereinkommen strafrechtliche Bestimmungen (Artikel 18 ff. CATHB). Neben der Verpflichtung, Menschenhandel unter Strafe zu stellen (Artikel 18 CATHB), umfassen diese auch einige neue Regelungen. Dazu gehört unter anderem die Pflicht, Handlungen, die typischerweise zur Ermöglichung des Menschenhandels vorgenommen werden (z.B. die Fälschung eines Reise- oder Identitätsdokuments), unter Strafe zu stellen (Artikel 20 CATHB). Darüber hinaus sollen die Vertragsstaaten Maßnahmen erwägen, die die strafrechtliche Verfolgung von Personen, die wissentlich die Dienste von Betroffenen von Menschenhandel in Anspruch nehmen, ermöglichen (Artikel 19 CATHB).²⁴⁵

231 In Artikel 8 des ursprünglichen Entwurfs war noch eine Mindestdauer von 30 Tagen vorgesehen (vgl. KOM[2002] 71 endg., S. 22).

232 Gleichwohl ist die gemeinhin gebräuchlich gewordene Bezeichnung der Richtlinie als Opferschutzrichtlinie kritisch zu betrachten (vgl. hierzu Koopmann-Aleksin [Fn. 192] S. 19 ff.).

233 Dagegen war im ursprünglichen Entwurf noch ein Anspruch des Opfers auf unentgeltlichen Rechtsbeistand vorgesehen (vgl. Artikel 9 Abs. 2 des RL-Entwurfs [KOM[2002] 71 endg., S. 22]).

234 Zu den Einzelheiten vgl. Koopmann-Aleksin (Fn. 194), S. 17 f.

235 Vgl. hierzu Koopmann-Aleksin, (FN 194)

236 Zu den Einzelheiten vgl. oben Punkt C. I.

237 BGBl. 2007 I S. 1970.

238 Zu den Auswirkungen in der Praxis vgl. Koopmann-Aleksin (Fn. 194), S. 19 ff. sowie die Stellungnahme des KOK vom 5. Juni 2007 abrufbar unter: <http://www.kok-buero.de/data/Medien/KOKaktuelleStellungnahmeZuw.G.pdf> (zuletzt besucht am 21.03.2008).

239 Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings, CETS N° 197, abrufbar unter: http://www.coe.int/t/DG2/TRAFFICKING/campaign/default_en.asp (zuletzt besucht am 21.03.2008).

240 Zu den Einzelheiten vgl. die Ausführungen oben B. II.

241 Julia Planitzer, Menschenhandel – Was hat sich seit Palermo getan?, Juridikum 2007, S. 107.

242 Dreh- und Angelpunkt des Kapitels III ist Artikel 12 CATHB. Darin werden die Vertragsstaaten verpflichtet, Maßnahmen durchzuführen, die die Opfer bei ihrer körperlichen, psychischen und sozialen Erholung unterstützen. Zu den Einzelheiten vgl. Koopmann-Aleksin (Fn. 194), S. 24 ff.

243 Vgl. die entsprechenden Formulierungen in Artikel 10 ff. CATHB. Lediglich Artikel 11 Abs. 3 CATHB verpflichtet die Vertragsstaaten nur dazu, Maßnahmen mit dem Ziel eines verbesserten Schutzes der volljährigen Opfer in den Medien zu »erwägen«.

244 Explanatory Report on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Ziff. 168 ff, abrufbar unter: http://www.coe.int/T/E/human_rights/trafficking/PDF_Conv_197_Trafficking_E.pdf (zuletzt besucht am 21.03.2008).

245 Diese Thematik wird in Deutschland unter dem Stichwort Freierstrafbarkeit diskutiert. Vgl. Pressemitteilung der Bundesregierung vom 24.01.2007, Bundesfamilienministerin von der Leyen: »Prostitution ist kein Beruf wie jeder andere – Ausstieg ist das Ziel«, abrufbar unter: <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Kategorien/Presse/pressemitteilungen,did=93274.html> (zuletzt besucht am 21.03.2008) sowie die Stellungnahme des KOK vom 20.02.2007 hierzu, abrufbar unter: http://www.kok-buero.de/data/Medien/Stellungnahme_des_KOK_ProstG20.022007.pdf (zuletzt besucht am 21.03.2008).

Im Bereich Prävention greift das Übereinkommen zunächst auf bereits im Zusatzprotokoll enthaltene Maßnahmen zurück.²⁴⁶ Ein Novum ist die in Artikel 5 Abs. 4 CATHB niedergelegte Aufforderung an die Staaten, Migration auf legalem Wege zu ermöglichen.

Die Umsetzung und Anwendung des Übereinkommens wird zum einen von einer Gruppe unabhängiger Experten für die Bekämpfung des Menschenhandels (»GRETA«) und zum anderen von einem Ausschuss, in dem Vertreter der Vertragsstaaten versammelt sind, überwacht (Artikel 36 und 37 CATHB). GRETA erstellt auf Grundlage von Informationen, die sie aus den Vertragsstaaten erhält, Berichte, die neben dem jeweiligen Vertragsstaat, dem Ausschuss der Vertragsparteien und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden (Artikel 38 CATHB). Auf Grundlage der Berichte von GRETA ist der Ausschuss befugt, Empfehlungen an die Staaten auszusprechen (Artikel 38 Abs. 7 CATHB). Außerdem kann er Termine festsetzen, zu denen die Vertragsstaaten Informationen zur Umsetzung der Schlussfolgerungen von GRETA vorlegen müssen (Artikel 38 Abs. 7 CATHB).

Nachdem die im Europarats-Übereinkommen vorgeschriebene Mindestzahl an Ratifikationen²⁴⁷ vorlag, ist es am 1. Februar 2008 in Kraft getreten. Deutschland gehört bislang nur zu den Unterzeichnern.²⁴⁸

E. Fazit

Eine Analyse der europäischen und internationalen Rechtsinstrumente zur Bekämpfung des Menschenhandels zeigt, dass nur dem Europarats-Übereinkommen ein menschenrechtsbasierter Bekämpfungsansatz²⁴⁹ zugrunde liegt, während mit den anderen Rechtsinstrumenten vorrangig kriminalpolitische Ziele verfolgt werden. Dies wird insbesondere daran deutlich, dass sie überwiegend Regelungen enthalten, die eine verbesserte Zusammenarbeit der Staaten bei der strafrechtlichen Bekämpfung des Menschenhandels bezwecken. Dem Opferschutz wird nur insoweit Bedeutung beigemessen, als dies dem Primärzweck einer effektiven Strafverfolgung dienlich ist.²⁵⁰ Das Europarats-Übereinkommen ist das erste Rechtsinstrument, das den Anspruch der Opfer von Menschenhandel auf staatliche Hilfe und Unterstützung von deren Bereitschaft in einem Strafverfahren als Zeuge oder Zeugin aufzutreten, abkoppelt. Insofern ist es für die Betroffenen ein großer Schritt nach vorn.

Der strafrechtliche Bekämpfungsansatz wird zu Recht als zu kurz gegriffen kritisiert.²⁵¹ Menschenhandel ist durch repressive Maßnahmen allein nicht zu unterbinden. Eine effektive Präventionsarbeit, die über allgemeine Aufklärungs- und Informationskampagnen hinausgeht, ist mindestens ebenso wichtig.

246 Dabei handelt es sich hauptsächlich um Informations-, Sensibilisierungs- und Bildungskampagnen sowie Maßnahmen, die der Nachfrage entgegenwirken (vgl. Artikel 5 und 6 CATHB).

247 Gemäß Artikel 42 Abs. 3 CATHB ist die Ratifizierung der Konvention durch zehn Staaten, von denen mindestens acht Mitglieder des Europarats sein müssen, erforderlich.

248 Die Unterzeichnung erfolgte am 17.11.2005. Zum aktuellen Ratifikationsstand vgl. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=197&CM=1&DF=&CL=GER> (zuletzt besucht am 24.03.2008).

249 Zu den Elementen eines menschenrechtsbasierten Bekämpfungsansatzes vgl. Petra Follmar-Otto, Menschenrechtliche Instrumente gegen Menschenhandel, Jahrbuch Menschenrechte, Frankfurt a.M. 2008, S. 63 ff.

250 Koopmann-Aleksin (Fn. 194), S. 20 m.w.N.; vgl. auch Michael Schwelien, Wo keine Zeuginnen sind, gibt es keine Täter, DIE ZEIT vom 02.10.2003, abrufbar auf: <http://www.zeit.de/2003/41/Infokasten> (zuletzt besucht am 21.03.2008).

251 Vgl. Follmar-Otto (Fn. 251), S. 72 ff.

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die Interessen der Strafverfolgungsbehörden nicht zwangsläufig mit den Interessen der Betroffenen übereinstimmen. Grundsätzlich ist auch den Betroffenen daran gelegen, dass die Täter durch eine effektive Strafverfolgung an der Fortführung ihrer kriminellen Aktivitäten gehindert werden, aber nicht um jeden Preis und insbesondere nicht auf ihre Kosten. Denn was nützt den Betroffenen ein Urteil, wenn sie keine Zukunftsperspektive außerhalb des durch den Menschenhandel begründeten Abhängigkeitsverhältnisses haben? Diese kann ihnen beispielsweise durch Unterstützungs- und Qualifizierungsangebote eröffnet werden.²⁵²

252 Empowerment-Ansatz siehe hierzu Follmar-Otto (Fn. 251), S. 74 f.

Katrin Adams

DIE INTERNATIONALE LOBBYARBEIT DES KOK E.V.

Einleitung

Frauen- bzw. Menschenhandel ist oftmals ein grenzüberschreitendes Phänomen. Um dafür einzutreten, dass die Menschenrechte der von Frauenhandel Betroffenen gewährleistet werden, ist die internationale Lobby- und Vernetzungsarbeit für eine Koordinierungsstelle wie den KOK e.V. sehr bedeutsam. Dieses schlägt sich in der Arbeit der Fachberatungsstellen und der Lobbyarbeit des KOK in zwei Aspekten besonders nieder.

Viele Frauen werden im Ausland sexuell oder in ihrer Arbeitskraft ausgebeutet.²⁵³ Sobald sie sich aus ihrer Zwangssituation lösen und im Idealfall danach von einer spezialisierten Fachberatungsstelle betreut werden, stellt sich die Frage, wie eine Frau nach dem Verlassen der Bundesrepublik in ihrem Heimatland weiter betreut werden kann.²⁵⁴ Dazu ist die Vernetzung zwischen den deutschen Fachberatungsstellen und denen in den Herkunftsländern absolut notwendig.

Für eine nationale Koordinierungsstelle wie den KOK, der sich unter anderem zum Ziel gesetzt hat, dafür einzutreten, dass sich die Situation von Betroffenen von Frauenhandel auch auf internationaler Ebene verbessert, ist es zudem äußerst wichtig, seine Erfahrungen und die seiner Mitgliedsorganisationen in die Lobby- und Vernetzungsarbeit auf internationaler Ebene einzubringen.

Im Folgenden soll zur Veranschaulichung dieser beiden Punkte erstens die Vernetzungsarbeit des KOK mit dem La Strada Netzwerk als gutes Beispiel für eine gelungene Kooperation zwischen Fachberatungsstellen beschrieben werden. In einem zweiten Teil folgt eine Darstellung, wie eine Vernetzungsstelle wie der KOK auf die Umsetzung von europäischen Vorschriften und der Vorgaben der UN Frauenrechtskonvention in das nationale Recht der Bundesrepublik Einfluss nehmen kann.

Internationale NGO-Vernetzung: Beispiel La Strada

Das La Strada-Netzwerk wurde 1995 gegründet und hat seine Geschäftsstelle in Amsterdam. Es gibt heute neun La Stradas, d.h. Fachberatungsstellen, die unabhängige Beratung und Betreuung für Betroffene von Frauenhandel anbieten und sich einem bestimmten Standard verschrieben haben: in Bosnien, Bulgarien, Mazedonien, Moldawien, den Niederlanden, Polen, Tschechien, Ukraine und Weißrussland²⁵⁵. Die La Strada-Organisationen sind Fachberatungsstellen und Frauenrechtsorganisationen, die mit Betroffenen des Menschenhandels arbeiten und sich für die Bekämpfung von Menschenhandel einsetzen.

Für die Fachberatungsstellen in der Bundesrepublik sind die Kontakte zu den La Stradas für die konkrete Arbeit bedeutsam. Die meisten Frauen, die nach Deutsch-

land gehandelt werden, stammen aus mittel- und osteuropäischen Ländern und einige aus den Ländern, in denen eine La Strada-Organisation tätig ist. Viele von den Betroffenen wünschen eine sofortige Rückkehr in ihr Heimatland, andere erhalten keine Aufenthaltserlaubnis und müssen aus Deutschland ausreisen. In Zusammenarbeit mit den La Stradas in den Heimatländern wird gewährleistet, dass die betroffene Frau sicher und gut in ihr Heimatland zurückkehren kann und auch dort nach ihren Wünschen und Bedürfnissen weiter betreut wird.

Der KOK steht als Dachorganisation in regelmäßigem Kontakt und im Austausch mit der Geschäftsstelle von La Strada. Auch auf den zweijährigen internationalen »Platform Meetings« (Vernetzungstreffen), die La Strada organisiert, hat der KOK in der Vergangenheit bereits teilgenommen und die Erfahrungen aus Deutschland in die dort diskutierten Themen eingebracht. Das letzte dieser Treffen fand im Oktober 2007 in Skopje, Mazedonien, statt.²⁵⁶ Dort konnten sich die KOK-Vertreterinnen mit ihren Kolleginnen austauschen, die gemeinsame Arbeit abstimmen, Kooperationen vertiefen und viele Impulse mitnehmen.

Die gute Zusammenarbeit schlug sich auch in dem von La Strada erarbeiteten und vom KOK mitgetragenen Statement »Time for Action« anlässlich des ersten Tages der Europäischen Union gegen Menschenhandel am 18.10.2007 nieder.²⁵⁷ Dieses Dokument wurde an diesem Tag bei einer Konferenz in Brüssel als Input von Nichtregierungsorganisationen vorgestellt und enthält wichtige Anregungen für die Mitgliedsstaaten und die Europäische Union hinsichtlich der Implementierung bestehender europäischer Ansätze und deren Weiterführung, wobei im Mittelpunkt die Verwirklichung der Menschenrechte der von Frauenhandel Betroffenen steht.

Lobbyarbeit zur EU-Opferschutzrichtlinie

Innerhalb der Europäischen Union gibt es Anstrengungen, die einzelstaatlichen Bemühungen zur Bekämpfung des Frauenhandels zu vereinheitlichen. Bedeutsam war dabei die Verabschiedung der Richtlinie 2004/81/EG über die Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige.²⁵⁸

Die gebotene Umsetzung dieser Richtlinie in das Recht der Bundesrepublik, insbesondere in das Zuwanderungsgesetz, wurde von den Mitgliedsorganisationen des KOK zum Anlass genommen, ihre Erfahrungen in Bezug auf Aufenthaltstitel und Betreuungsstandards zu sammeln und zu analysieren. Darauf aufbauend verfasste der KOK zwei ausführliche Stellungnahmen, die die rechtliche Situation im Hinblick auf die Praxis analysieren.²⁵⁹ Diese waren an die politischen Entscheidungsträger wie das deutsche Parlament, einzelne Abgeordnete, den Innenausschuss und den Menschenrechtsausschuss des Bundestages sowie die relevanten Ministerien gerichtet und enthielten eine konkrete Beschreibung der existierenden Defizite sowie Empfehlungen für eine richtlinienkonforme Umsetzung entsprechend der Bedürfnisse und dem Schutz der betroffenen Frauen. Die Empfehlungen bezogen sich im We-

253 Vgl. zum Beispiel »Lagebericht Frauenhandel«, zu finden unter www.bka.de

254 Dabei wünschen einige Frauen die Rückreise, andere müssen aufgrund der Bestimmungen des Aufenthaltsrechtes die Bundesrepublik verlassen.

255 Für mehr Informationen siehe die Internetseiten von La Strada International unter: <http://www.lastradainternational.org>; die Kriterien für eine Mitgliedschaft des La Strada-Netzwerkes sind unter http://www.lastradainternational.org/documents/Membership_Criteria.pdf zu finden.

256 Das Treffen trug den Titel »Responding to root causes and creating equal opportunities«. Insgesamt nahmen dort VertreterInnen von 30 NGOs teil, um die Vernetzung und Kooperation zu stärken, Best-Practices auszutauschen sowie den zukünftigen Austausch und die Zusammenarbeit zu planen.

257 Siehe unter anderem: <http://www.kok-buero.de/data/Medien/331-18OctoberNGOstatement-final1.pdf>

258 Der Text der Richtlinie ist zum Beispiel unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0019:0023:DE:PDF> zu finden.

259 Stellungnahmen KOK <http://www.kok-buero.de/index.php?idcat=26&lang=1>

sentlichen auf ein Aufenthaltsrecht, welches nicht von der Kooperationsbereitschaft der Frauen mit den Strafverfolgungsbehörden oder dem Ermessen der zuständigen Behörde abhängt, auf die Einführung einer Bedenk- und Stabilisierungsfrist von mindestens sechs Monaten und auf die Gewährleistung von angemessener medizinischer Versorgung inklusive psychologischer Hilfe. Die Stellungnahmen des KOK fanden in der Öffentlichkeit viel Beachtung und trugen maßgeblich dazu bei, dass die Standpunkte der Fachberatungsstellen in die öffentliche und politische Diskussion einfließen.

Die Arbeit des KOK und seiner Mitgliedsorganisationen zu der Richtlinie und ihrer Umsetzung in das Zuwanderungsgesetz stellt einen wichtigen Teil der Lobbyarbeit auf Bundesebene mit Bezug zur Politik der EU dar. Sie veranschaulicht, wie wichtig das Europarecht für die Praxis sein kann und auch wie das Europarecht für Lobbyarbeit genutzt werden kann.

CEDAW und Alternativberichte

Eine der UN-Menschenrechtskonventionen, die für die Staaten, die diese Konventionen ratifizieren, verbindliche Regelungen zum Menschenrechtsschutz enthalten, ist die UN-Frauenrechtskonvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau.²⁶⁰ Diese Konvention ist das wichtigste verbindliche internationale Instrument für die Stärkung und Verwirklichung von Frauenrechten. Sie enthält unter anderem ein umfassendes Diskriminierungsverbot, welches sich auf alle Lebensbereiche erstreckt. Für den KOK ist insbesondere Artikel 6 CEDAW von großer Bedeutung.²⁶¹ Damit überprüft werden kann, ob die Vertragsstaaten ihren Pflichten nachgekommen sind, sind diese verpflichtet, in regelmäßigen Abständen sogenannte Regierungsberichte über die getroffenen Maßnahmen und diesbezügliche Fortschritte zu erstellen. Diese Berichte werden vom CEDAW-Ausschuss sorgfältig geprüft. Für unabhängige Nichtregierungsorganisationen (NGOs) hat sich in den letzten Jahrzehnten die Möglichkeit der Beteiligung etabliert. NGOs können in einem Alternativ- oder Schattenbericht ihre Kritik an dem vorgelegten Regierungsbericht und an der Situation der Frauenrechte in dem jeweiligen Land darstellen. Für den CEDAW-Ausschuss sind diese NGO-Berichte eine zusätzliche wichtige Erkenntnisquelle.

Die Bundesrepublik Deutschland hat CEDAW im Jahr 1985 ratifiziert; die Bestimmungen der Konvention sind für sie rechtlich verbindlich geworden. Die Regierungsberichte wurden in den vergangenen Jahren von deutschen NGOs in Alternativ- bzw. Schattenberichten kommentiert.²⁶² Der KOK hat dabei aktiv an der Erstellung der Berichte mitgearbeitet und die Bemühungen der Bundesrepublik im Hinblick auf Artikel 6 CEDAW und auf die Probleme von Migrantinnen kritisch analysiert und kommentiert.²⁶³

.....
260 CEDAW-Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm>

261 In diesem heißt es: »Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Abschaffung jeder Form des Frauenhandels und der Ausbeutung der Prostitution von Frauen.«

262 Siehe zum Beispiel die Seiten des Deutschen Instituts für Menschenrechte unter www.institut-fuer-menschenrechte.de

263 So hat der CEDAW-Ausschuss bei seiner letzten Befragung der Bundesrepublik Deutschland im Januar 2003 einige Aspekte aus dem Alternativbericht aufgegriffen und dazu konkrete Fragen an die Regierungsvertreter/Innen gestellt. Der Schattenbericht ist unter www.kok-buero.de einzusehen

Durch die Berücksichtigung der Kritik und der Forderungen von NGOs durch den CEDAW-Ausschuss bei der Beurteilung des Regierungshandelns können gesellschaftliche Veränderungsprozesse auf höchster politischer Ebene angestoßen werden.

Nachdem die Bundesregierung im letzten Jahr ihren sechsten Regierungsbericht vorgestellt hat, ist es erstmals gelungen, dass sich eine Allianz von mehr als 25 deutschen NGOs zusammengefunden hat, um ausführlich und umfassend auf die Situation der Frauenrechte in der Bundesrepublik in einem Alternativbericht einzugehen.²⁶⁴

Diese Beispiele zeigen, wie wichtig der Aufbau und der Ausbau von internationalen Kooperationen sind. Dies gilt auch für die praktische Anwendung von internationalen Mechanismen für die konkrete Lobby- und Vernetzungsarbeit. Beides sind Aufgaben, die der KOK als Kernaufgaben begreift, und in seiner täglichen Arbeit kontinuierlich bearbeitet und weiterverfolgt.

.....
264 Im Juli fand in New York eine vorbereitende Sitzung (Pre Session) des CEDAW-Ausschusses statt und im Januar 2009 wird die Bundesregierung dem Ausschuss während seiner 43. Sitzung ausführlich Rede und Antwort stehen müssen. Zu beiden Sitzungen waren und werden Vertreterinnen der NGOs anwesend sein. nach der Fertigstellung des Alternativberichtes im Dezember 2008 wird dieser auf den Internetseiten des KOK zu finden sein.

Bärbel Heide Uhl

ZERREISSPROBEN. INTERNATIONALE UND EUROPÄISCHE MENSCHEN- HANDELPOLITIKEN ZWISCHEN »KOLLATERALSCHÄDEN« UND MENSCHENRECHTSSCHUTZ

Einleitung

Die Jahrtausendwende signalisierte einen Meilenstein in der internationalen und europäischen Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels. Nach jahrelangen Verhandlungen hatte im Jahre 2000 die internationale Staatengemeinschaft sich erstmals auf eine einheitliche, weltweit gültige und völkerrechtlich bindende Definition von Menschenhandel geeinigt (die sog. Palermo Definition) und diese im Rahmen der UN Konvention zur Bekämpfung der transnationalen Kriminalität und deren Zusatzprotokollen verabschiedet.²⁶⁵

In dessen Folge fanden sich zahlreiche Akteure, die im internationalen, nationalen und zivilgesellschaftlichen Kontext Strategien zur Bekämpfung von Menschenhandel entwarfen und umsetzten. Das Politikfeld »Menschenhandel« unterlag einem enormen Wandel: Während sich in den letzten beiden Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts vor allem AkteurInnen der Frauen-, Migrantinnen- und Sexarbeiterinnenbewegung in Europa mit dem Thema Menschenhandel befassten, entwickelten sich seit der Verabschiedung des Palermo Protokolls Politiken, Institutionalisierungen und Rechtsinstrumente in bisher unbekanntem quantitativen Ausmaß. Auch inhaltlich verschoben sich die Schwerpunktsetzungen.

Im Folgenden soll auf der Grundlage entstandener Politikinstrumente eine kritische Bestandsaufnahme versucht werden, die charakteristisch für die Nach-Palermo-Zeit steht. Welche Herausforderungen birgt das Politikfeld Menschenhandelsbekämpfung am Anfang des 21. Jahrhunderts?

Menschenhandelspolitiken: Herausforderungen für den Menschenrechtsschutz und die Entwicklung von demokratischen Institutionen

In einer weltweiten Studie hat die Global Alliance against Trafficking in Women 2007 unter dem Titel »Collateral damages« Menschenrechtsverstöße in existierenden Maßnahmen gegen Menschenhandel vorgestellt.²⁶⁶

Kritisiert werden vor allem die Maßnahmen in der Menschenhandelsbekämpfung, die unmittelbar die Rechte der Betroffenen verletzen, wie z.B. Freiheitsentzug in Schutzunterkünften und den an Kooperation mit der Polizei geknüpften Zugang zu Unterstützungsstrukturen. Außerdem werden fehlende Gefahrenanalysen bei Rückführungen, diskriminierende Reintegrationsprogramme und brutale Razzien als weitere Verletzungen von Menschenrechten angeprangert.

265 Art. 3, United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organised Crime, 2000.

266 GATTW: Collateral damages.

Schlussfolgernd fordert die Global Alliance einen institutionell verankerten Überwachungsmechanismus von Menschenhandelsbekämpfungsmaßnahmen, der durch die nationalen Menschenrechtsinstitute ausgeübt werden könnte. Darüber hinaus wird die Einbeziehung der betroffenen Gruppen (gehandelte Menschen, SexarbeiterInnen, ArbeitsmigrantInnen sowie deren Interessensvertretungen) in die Analyse und die Politikentwicklung gefordert.²⁶⁷

Diese Forderungen stehen in der Tradition, Politiken der Menschenhandelsbekämpfung in einen breiteren Ansatz des Menschenrechtsschutzes einzubetten und setzen damit ein deutliches Zeichen gegen den Spezialisierungstrend, der seit der Verabschiedung der Palermo-Konvention in der europäischen und internationalen Politik dominiert.²⁶⁸

Rückblick

In den 1990er Jahren förderten hochrangige UN-Veranstaltungen die internationale Diskussion um den Menschenrechtsschutz.²⁶⁹ Zivilgesellschaftliche Organisationen nutzten zunehmend völkerrechtliche Menschenrechtsinstrumente, um das zu jener Zeit noch recht unbekanntes Politikfeld Menschenhandel politisch und rechtlich zu artikulieren. Als prominentes Dokument dieser Auseinandersetzung sind die »Human Rights Standards for the Treatment of Trafficked Persons« hervorgegangen. Diese stellen einen Versuch dar, existierende völkerrechtliche Menschenrechtsinstrumente auf die Anwendbarkeit für die Schutzbedürftigkeit gehandelter Menschen hin zu prüfen und zusammenzufassen. Das Ergebnis ist ein umfassender Katalog, basierend auf geltendem Recht, der die komplexe Situation gehandelter Menschen berücksichtigt.²⁷⁰

Dieser Ansatz stand symptomatisch für die 1990er internationale NGO-Bewegung gegen Menschenhandel, die sich in der Tradition des Menschenrechtsaktivismus verstand: In dem Bewusstsein des im Politikfeld Menschenhandel inhärenten repressiven Potentials wurde der Schwerpunkt nicht darauf gelegt, sich für neue spezialisierte Rechtsinstrumente einzusetzen, sondern Menschenhandel in den Koordinaten der Menschenrechtsarbeit von Gewalt gegen Frauen, Migration, Feminisierung der Armut anzusiedeln.

Im Fokus dieser Herangehensweise stand der gehandelte Mensch als Rechtsträger und Rechtseinkläger anstelle einer auf Viktimisierung basierenden Identitätspolitik, die Stereotype von gehandelten Menschen manifestiert. In der Tradition der für Menschenhandel relevanten völkerrechtlichen Instrumente der Vor-Palermo-Zeit wurden oftmals gehandelte Menschen nicht als eigenständig handelnde

267 Mike Dottridge: Collateral damages- Introduction. In: Gattw.2007 p

268 siehe unzählige spezialisierte Politikinstrumente, die in den letzten Jahren erschienen sind: IOM: Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking, ICMPD: Handbook on Anti-Trafficking Data Collection in South-Eastern Europe; ICMPD: Guidelines for the Development and Implementation of a Comprehensive National Anti-Trafficking Response u.v.m.

269 Prominente Weltkonferenzen waren die UN-Weltkonferenz zu Menschenrechten, Wien 1993 <http://www.unhchr.ch/html/menu5/wchr.htm> und die UN-Weltfrauenkonferenz, Peking 1995 <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/human.htm>

270 Global Alliance against Trafficking in Women, Foundation against Trafficking in Women, International Human Rights Law Group: Human Rights Standards for the Treatment of Trafficked Persons. January 1999. <http://www.legislationline.org/upload/old/a53d3053f4520a0662576dcd8b9751a9.pdf>

Individuen dargestellt, sondern als naive, verführbare und leichtgläubige Opfer.²⁷¹ Sie sind gleichzeitig in ihren Herkunftsländern »Risikofaktoren«, da sie auf Grund ihres Verhaltens oder Charakters das Verbrechen des Menschenhandels ermöglichen und in den Zielländern zu bemitleidende Menschen sind, die zu schwach und zu unterdrückt sind, um ihre Rechte einzuklagen und einzufordern.²⁷²

Zahlreiche Bilder europäischer und internationaler Aufklärungskampagnen zu den Gefahren des Menschenhandels, die in den 1990er Jahren und in den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts durchgeführt wurden, vermitteln einen Eindruck dieser Herangehensweise. Sie stellen Frauen gefangen in Vogelkäfigen dar oder als Marionetten, gehalten von einem übergroßen, schattigen Mann im Halbprofil, der nicht richtig zu erkennen ist und unangreifbar zu sein scheint.²⁷³

Stereotypisierungen in dieser Art, gepaart mit sexualisierten Zuschreibungen, die im europäischen Menschenhandelsdiskurs nach wie vor dominant sind, entfernen die betroffenen Personen eher von der legitimen Einforderung ihrer Rechte, als dass sie durch eine solche Identifizierung in ihrer Schutzbedürftigkeit erkannt werden. Die US-amerikanische Juristin Alice Miller beschreibt das Verhältnis identitätspolitischer Zuschreibungen und Rechtsansprüchen sehr prägnant:

»Die Entfernung, die überwunden werden muß, um ein männliches Folteropfer in einen anerkannten Bürger und subjektiven Rechtsträger zu verwandeln ist kürzer als die Entfernung, die überwunden werden muß, um eine vergewaltigte Frau in eine Bürgerin und Rechtsträgerin zu verwandeln. Ich werde versuchen die aufgestellten Barrieren zu erfassen, die sich in den Kategorien von gender, Sexualität, Alter, Rasse oder ethnische Zugehörigkeit manifestieren. Für Männer ist die Entfernung am kürzesten, wenn das Folteropfer bereits einen anerkannten und respektierten männlichen Bürger repräsentiert, d.h. dass er der richtigen Rasse, Sexualität und sozialen Status angehört (kein verurteilter Straftäter, Roma, Jugendlicher oder ein schwuler Stricher). Bei Personen jedoch, die in die Kategorie »Frau« fallen, werden Auffassungen von Bürgerrechte durch kulturelle und politische Normen der weiblichen Sexualität gedämpft, um nur ein Beispiel zu nennen. Daher ist für viele Frauen, besonders für Frauen aus der sogenannten Dritten Welt, die Entfernung von »Sexsklavin« zur Bürgerin bemerkenswert lang.«²⁷⁴

Der durch zivilgesellschaftliche Akteure geforderte Menschenrechtsansatz in der Bekämpfung des Menschenhandels hat sich inzwischen in der Mainstream Rhetorik der internationalen Politik durchgesetzt.²⁷⁵ Die Umsetzung der auf Menschenrechtsschutz basierenden Maßnahmen in die Praxis hat sich jedoch als problematisch herausgestellt. Zentral in der Umsetzungsproblematik ist der nicht-existierende völkerrechtliche Status des »gehandelten Menschen« analog z. B. zum

.....
271 Völkerrechtliche Übereinkommen im Politikfeld Menschenhandel standen im 20. Jahrhundert vor allem in der Tradition des »Weissen Sklavenhandels für unmoralische Zwecke«: International Agreement for the Suppression of the White Slave Trade. Paris 1904; International Convention for the Suppression of the White Slave Trade. Paris 1910; International Convention for the Suppression of the Traffic in Women and Children. Geneva 1921; International Convention for the Suppression of the Traffic in Women. Geneva 1933; United Nations Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of Exploitation of the Prostitution of others (1949)

272 Aradau, Claudia: The Perverse Politics of Four-Letter Words: Risk and Pity in the Securitisation of Human Trafficking. In: Millennium. Journal of International Studies, Vol. 33, No.2, March 2004. S. 251-277.

273 siehe zahlreiche Kampagnen von IOM

274 Alice M. Miller: Women make demands and ladies get protection. S. 30 Übersetzt durch die Autorin.

275 siehe den Bezug des Menschenhandels als Menschenrechtsverletzung in zahlreichen UN-, OSCE-, EU- und Europaratskonferenzbeiträgen zum Thema Menschenhandel in den letzten Jahren.

Flüchtlingsstatus. Die Palermo-Definition bietet ausschließlich eine Strafrechtsdefinition des Verbrechens Menschenhandel, welche den gehandelten Menschen als Verbrechenopfer sieht, ohne diesen mit spezifischen Schutzansprüchen auszustatten.

In diesem rechtlichen Vakuum werden Schutzmaßnahmen entworfen für gehandelte Menschen, hauptsächlich basierend auf dem Regelwerk und der institutionellen Eigenlogik der jeweils nicht-staatlichen oder internationalen Akteure, die Zufluchtswohnungen betreiben sowie psychologische und soziale Beratungen und Rückführungsprogramme in den unterschiedlichen europäischen Ländern durchführen. Haftung und Rechenschaftspflicht gegenüber dem gehandelten Menschen können daher nur in begrenztem Rahmen gewährleistet werden, da nicht nur der fehlende Status rechtliche Unsicherheit mit sich führt, was sowohl die Rechtsansprüche der Betroffenen als auch die Schutzverpflichtungen des Staates betrifft. Zudem können als Akteure in der Durchführung von Schutzmaßnahmen ausschließlich Nationalstaaten haftbar gemacht werden für eventuelle Verletzungen von Menschenrechten, wie z.B. möglichen Freiheitsentzug im Rahmen von Unterbringung von Menschenhandelsopfern, Gefahr für Leib und Leben nach Rückführung, irreguläre Sammlung von persönlichen Daten usw.

Der grenzüberschreitend gehandelte Mensch genießt daher weder seinen staatsbürgerrechtlichen Schutz noch kann er seinen völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz einklagen, da die ihn betreffenden Maßnahmen mehrheitlich von internationalen und nicht-staatlichen Akteuren ausgeführt werden.²⁷⁶

Die Politikwissenschaftlerin Seyla Benhabib beschreibt den Widerspruch eines universellen Menschenrechtsanspruchs und der auf Aus- und Abgrenzung basierenden Idee von Nationalstaaten als einzige haftbare Entitäten des Menschenrechtsschutzes als »Januskopf der modernen Nation«:

»Diese Zerreißprobe zwischen den Menschenrechtsforderungen und den besonderen kulturellen und nationalen Identitäten ist wesentlich für die demokratische Legitimation.«²⁷⁷

Die Umsetzung einer auf Menschenrechten basierenden Politik zur Bekämpfung von Menschenhandel ist dann unzureichend, wenn sie nicht die Prinzipien demokratischer Teilhabe berücksichtigt. Durch die Einbindung der Betroffenen in direkter Form oder in Form zivilgesellschaftlicher Interessensvertretungen in die Entscheidungsprozesse und Politikentwürfe der Menschenhandelsbekämpfungspolitik können direkte Einsprüche ermöglicht werden, um geplante Maßnahmen an der Realität der Betroffenen messen zu können.

In einigen europäischen Ländern wird versucht, durch die Einrichtung von multi-disziplinären Runden Tischen dieser demokratischen Teilhabe Rechnung zu tragen. Dadurch positioniert sich die Menschenhandelsbekämpfungspolitik nicht nur im Politikfeld des Menschenrechtsschutzes, sondern sie kann sich auch gezielt am Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen und demokratischer Institutionen beteiligen.

.....
276 Siehe auch Andrea Sölkner, Bärbel Heide Uhl: Freiwillige Rückkehrprogramme für gehandelte Menschen: Menschenrechtsschutz vs. Migrationsmanagement? Jahrbuch Menschenrechte 2008. Sklaverei heute. Frankfurt 2007.

277 Seyla Benhabib: Citizen, Leadership and Political Participation. In: Contemporary Political Science. 2007, p.115 Übersetzung durch die Autorin

Die Einrichtung von Runden Tischen als Entwurfs-, Überwachungs- und Interventionsforum von Strafverfolgungs- und Schutzmaßnahmen unter Teilnahme aller zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteure basiert auf dem OSZE-Konzept der National Referral Mechanism. Es wurde 2003 durch den Ständigen Rat der OSZE in Wien verabschiedet.

Das NRM-Konzept ist ein Versuch, auf menschenrechtlichen Prinzipien basierende Standards für Schutzmaßnahmen für gehandelte Menschen zu definieren und diese der Kakophonie von Geldgeberforderungen und eigenen Regelwerken unterworfenen europäischen Vielfalt entgegenzustellen.

Gleichzeitig basiert das Konzept der NRM auf der partizipatorischen Methode der Stärkung nationaler staatlicher und nicht-staatlicher Akteure. Durch die Einführung von Runden Tischen wird ein Rahmen vorgeschlagen, der den zivilgesellschaftlichen Dialog mit Regierungsvertretern institutionalisiert und gleichzeitig die Umsetzung der menschenrechtlichen Schutzmaßnahmen überwacht.²⁷⁸

Multidisziplinäre Runde Tische wurden in den letzten Jahren auch von zwischenstaatlichen bzw. supranationalen Strukturen, wie der Europäischen Union und dem Europarat, als geeignetes Werkzeug erkannt, die umfangreichen Politikfelder der Menschenhandelsbekämpfungspolitik abzudecken und in lokale, nationale und internationale Strategien zu übersetzen. So wurde 2003 eine Sachverständigengruppe zur Bekämpfung von Menschenhandel durch die Europäische Kommission eingerichtet, die in den Folgejahren die Maßnahmen der Kommission durch Berichte, Stellungnahmen und bilaterale Gespräche begleitete.²⁷⁹ In der Tradition demokratischer Teilhabe wurde die Sachverständigengruppe nicht nur multi-national besetzt, es waren auch die verschiedenen relevanten Sektoren, wie Strafverfolgungsbehörden, zivilgesellschaftliche Akteure der grass-root-Ebene, Wissenschaft und Internationale, vertreten.

Ein Ergebnis dieses multi-disziplinären Ansatzes ist ein umfangreicher Bericht der Gruppe an die Kommission, der 2004 an den damaligen Kommissar für Inneres und Justiz Franco Frattini übergeben wurde. Dieser Bericht versucht, einen menschenrechtlichen Ansatz in konkrete politische Maßnahmen zu übersetzen, und fand in einigen Kommissionsinstrumenten ihren Niederschlag.²⁸⁰

Ein weiterer multi-disziplinärer Runder Tisch wird zur Zeit durch den Europarat eingerichtet. Eine »Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings« (GRETA) soll die Umsetzung der im Februar 2008 in Kraft getretenen Europaratskonvention überwachen.²⁸¹ Dieses Sachverständigenforum wird durch diejenigen Mitgliedsstaaten der Europaratskonvention berufen, die bereits die Konvention ratifiziert haben. Anders als bei den Verhandlungen der Konvention, bei denen NGOs nur sehr bedingt bis gar nicht zu gelassen waren, ist im GRETA-Mechanismus die Expertise zivilgesellschaftlicher Sachverständiger ausdrücklich erwünscht.

278 Das Konzept der NRM beruht auf den Erfahrungen der Anti-trafficking Arbeit von 2001-2002 im Rahmen der OSZE-Mission in Belgrad. Ein im damaligen jugoslawischen Innenministerium angesiedelter Runder Tisch zur Bekämpfung von Menschenhandel wurde 2001 initiiert und stellte das erste Forum im post-Milosevic-Jugoslawien, an dem Polizei und Nicht-Regierungsorganisationen sich regelmäßig in einem Dialog zusammenfanden.

Die NRMs werden seit 2003 in zahlreichen ost-, südost- und westeuropäischen Ländern initiiert. Auch in Teilen Zentralasiens und des Kaukasus wurden Machbarkeitsstudien und Umsetzungsstrategien für NRMs entwickelt.

279 S. Berichte und Stellungnahmen der Europäischen Sachverständigengruppe: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc_crime_human_trafficking_en.htm#Experts%20Group%20on%20Trafficking%20in%20Human%20Beings

280 s. http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc/report_expert_group_1204_en.pdf. Der Bericht bildet auch die Grundlage für die Mitteilung der Kommission an den Rat (2005) sowie den EU-Aktionsplan (2005).

281 Informationen zu GRETA und die Europaratskonvention : http://www.coe.int/t/dg2/trafficking/campaign/default_en.asp

Verzweifelt gesucht: gehandelte Menschen oder: Diagnose »Menschenhandel«

Soziale und psychologische Zuschreibungen von Charakter- und Verhaltensmustern von gehandelten Menschen sind bis heute eine der Dominanten europäischer und internationaler Menschenhandelspolitik. Gleichzeitig berichten zahlreiche Beratungsstellen und Behörden in Europa von einem deutlichen Rückgang identifizierter gehandelter Menschen sowie deren Ablehnung von Unterstützungsangeboten.²⁸²

Europäische und internationale Akteure setzten daher in den letzten Jahren einen verstärkten Fokus auf das Sammeln von Daten und das »Profiling« gehandelter Menschen²⁸³:

»Es ist wichtig zu verstehen, wer die gehandelten Opfer sind, sowie die ganze Skala der Menschenhandelserfahrung – von den Handelsrouten bis zu den Anwerbungspraktiken; Gründe für Menschenhandel bis zu Erfahrung des Menschenhandels; und die Erfahrungen der Erkennung und Unterstützung.«²⁸⁴

Aufgrund der rückläufigen Zahlen von identifizierten gehandelten Menschen wurden in den letzten Jahren zahlreiche Identifizierungsinstrumente und Checklisten hauptsächlich für Strafverfolgungsbehörden entwickelt. Diese umfassen sowohl subjektive als auch objektive Indikatoren, die auf einen gegebenen Menschenhandelsfall hinweisen können.²⁸⁵

Während solche Polizei-Checklisten weiterhin auf Stereotypisierung eines erwarteten Opferhabitus setzen (»ängstlicher, verstörter Eindruck, Anzeichen körperlicher Gewalt usw.«), ziehen andere Identifizierungsinstrumente – wie ein kürzlich in Norwegen entwickeltes Konzept – den gesamten Kontext des vermuteten Opfers in Betracht²⁸⁶. Einem medizinischen Diskurs folgend, können dort anhand eines Koordinatensystems die verschiedenen Abstufungen verdächtigen Verhaltens eingetragen werden und in einem verschlüsselten Zahlensystem wird am Ende die Diagnose Menschenhandel »ja oder nein« ausgespuckt.

Auch die Sammlung erhobener persönlicher Daten von gehandelten Menschen spezialisiert sich immer mehr: In den entwickelten Datenbanken von IOM und ICMPD werden ausnahmslos die Profile gehandelter Menschen und die der Menschenhändler gesammelt. Außen vor bleiben z.B. Profile von KonsumentInnen von Dienstleistungen und Arbeit gehandelter Menschen. Suggestiert wird eine dem Kontext entthobene Beziehung zwischen Opfer und Täter, der man nur mehr auf die Spur kommen muss, um Profile zukünftiger Opfer und Täter zu entwickeln, um damit das Verbrechen schon im Vorfeld bekämpfen zu können.

Interessanterweise liegt der quantitative und qualitative Fokus der Datensammlungen auf dem Profil des Opfers. In dem ICMPD Datensammlungsinstrument

282 Brunovskis, Annette; Surtees, Rebecca: Leaving the past behind? When victims of trafficking decline assistance. 2007 <http://www.fao.no/pub/rapp/20040/20040.pdf>

283 IOM betreibt eine weltweite Datenbank mit persönlichen Informationen zu gehandelten Menschen. S. http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/research/Data_and_Research_on_Human_Trafficking.pdf; ICMPD entwickelt in verschiedenen europäischen Regionen Kriterien und Software zur Datensammlungen von Opfern und Tätern von Menschenhandel ICMPD: Handbook on Anti-trafficking data collection in South-Eastern Europe. Developing Regional Criteria. 2008

284 ICMPD: Handbook on Anti-trafficking data collection in South-Eastern Europe. Developing Regional Criteria. 2008 S.14

285 s. z.B. die Indikatoren-Liste der Hamburger Polizei in. OSCE/ODIHR:NRM

286 siehe http://www.migrabel.no/verktoy/identifying_tool_2007.doc

werden z. B. für die Erfassung der Opfer 19 Indikatoren vorgeschlagen, einschließlich Informationen über persönliche Daten, Anwerbung, Transport und Ausbeutungsdetails, während der Menschenhändler nur mit 10 Indikatoren erfasst wird.

Einen ähnlichen Trend zeigen auch politische Dokumente auf, die in den letzten Jahren in Europa verabschiedet wurden wie z. B. der OSZE-Aktionsplan oder die EU-Kommissionsmitteilung an den Rat 2005: Diese sind von Zuschreibungen potentieller Opfer auf soziale Gruppen durchzogen, während die Täterprofile kaum beschrieben werden.²⁸⁷

Für zahlreiche Menschen in Herkunftsländern hat eine derartige Stereotypisierung ernsthafte Konsequenzen: Als Risikogruppe wird ihnen im Zuge von Präventionsmaßnahmen – zu ihrem eigenen Schutz oder dem Schutz von Staatsgrenzen – kein Visum zur Einreise ausgestellt. Zudem werden sie zur Zielgruppe und als Adressaten verschiedener Aufklärungskampagnen erklärt, die vor den Gefahren und Risiken in den jeweiligen Zielländern warnen. Sozial marginalisierte Gruppen wie Internal Displaced Persons (IDPs), ethnische Minderheiten, Menschen mit Behinderungen, alleinerziehende Mütter usw. werden im Zuge dieser Maßnahmen bereits als Risikogruppen stigmatisiert und in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt.

Persönliche Daten gehandelter Menschen werden nicht nur im Zuge strafrechtlicher Ermittlungen und Verfahren durch nationalstaatliche Akteure erhoben und gespeichert, sondern auch im Rahmen von Unterstützungs- und Rückführungsmaßnahmen durch Internationale Akteure und Nichtregierungsorganisationen. Dabei werden oft detaillierte Abläufe der Ausbeutungssituation zusammen mit den persönlichen Angaben aufgenommen. In den wenigsten Fällen hat der gehandelte Mensch Zugang zu seinen Daten und Kontrolle über deren Weiterleitung. Das kann weitere Stigmatisierungen und Belästigungen in den Herkunftsländern zur Folge haben, insbesondere, wenn es sich um Fälle von Menschenhandel in die sexuelle Ausbeutung handelt.²⁸⁸

Schlussfolgerungen

Die »Kollateralschäden« der europäischen und internationalen spezialisierten Menschenhandelsinstrumente fordern zu einer Rückbesinnung der Nutzung des völkerrechtlichen Menschenschutzes auf. Politiken gegen Menschenhandel sollten in existierende Politikfelder und Prozesse einfließen und sie somit einem transparenten und partizipatorischen Diskussionsprozess aussetzen anstatt sie weiterhin als »technische Unterstützung« für Nationalstaaten durch internationale Akteure zu spezialisieren und infolgedessen auch zu de-politisieren. Es gilt, Haftungs- und Schutzmechanismen für gehandelte Menschen in der Ära des Ausgliederns nationalstaatlicher Kompetenzen auf private und oder internationale Akteure zu sichern.

Dabei müssen vor allem zwei Transformationen des identitätspolitischen Konzepts des »passiven Opfers« in Betracht gezogen werden:

.....
287 s. OSCE-Action-Plan http://www.osce.org/press_rel/2003/pdf_documents/07-3447-pcl.pdf

sowie EU Mitteilung : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0514:FIN:EN:DOC>

288 Zu Datenschutz und Menschenhandel siehe: Waltraud Kotschky: Data Protection. In: OSCE/ODIHR: Ensuring Human Rights Protection in Countries of Destination: Breaking the Cycle of Trafficking. Warsaw 2005. Page 99. http://www.osce.org/publications/odihr/2005/08/15919_434_en.pdf

1. Vom »passiven Opfer« zu einer Definition von Ausbeutung

Die Realität gehandelter Menschen ist sehr komplex: Die Übergänge zwischen Anwerbung, irregulärer oder auch regulärer Migration und informeller Arbeit auf der einen Seite sowie sklavereiähnlichen Praktiken, Zwangsarbeit und Schuldknechtschaft auf der anderen Seite sind oftmals fließend. Die Erweiterung des Strafrechts auf EU-Ebene von 2002 und in der Bundesrepublik Deutschland von 2005, die Menschenhandel für alle ausbeuterische Tätigkeiten definiert und nicht nur für sexuelle Ausbeutung, fordert Handlungsbedarf für alle Formen von Zwangsarbeit und ausbeuterischen Tätigkeiten in unterschiedlichen Arbeitssektoren²⁸⁹. Welche Kriterien für Ausbeutung können jedoch festgelegt werden, ohne dass flächendeckende Mindestlohnstandards existieren, wie es zur Zeit noch in Deutschland Realität ist? Die Frage der Definition von »sexueller Ausbeutung« ist ebenfalls im internationalen Raum bisher noch ungeklärt.

2. Vom »passiven Opfer« zur Trägerin von Menschen- und Bürgerrechten

In einer Welt, die geprägt ist von zunehmender Arbeitsmigration und Transnationalisierung von Immigration und gleichzeitig den Menschenrechtsschutz ausschließlich durch Nationalstaaten verankert, plädiert Seyla Benhabib für ein neues Konzept der »politischen Mitgliedschaft«, die unabhängig von territorialer Politik entworfen und eingefordert wird:

»Ich mahne durchlässige Grenzen an, die eine Verwandlung der ersten Aufnahme in eine bürgerliche und danach politische Mitgliedschaft erlauben entlang eines Kontinuums von transparenten, öffentlich-artikulierten und verfassungsgemäßen Bedingungen.«²⁹⁰

.....
289 s. den EU-Rahmenbeschluss von 2002 : http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32002F0629&model=guichett

290 Benhabib s. 424

*»Der Schutz der Betroffenen muss
im Mittelpunkt stehen.«*

*»Der Schutz der Betroffenen muss
im Mittelpunkt stehen.«*

Kapitel 7 ZUSAMMENFASSUNG UND PERSPEKTIVEN

KOK e.V.

Seit der Entwicklung des Themas Frauenhandel in der öffentlichen und politischen Diskussion in den achtziger Jahren ist sehr viel erreicht worden. Sowohl Nichtregierungsorganisationen als auch die Politik haben auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene viele Konzepte und Maßnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel angestoßen und umgesetzt. Als ein positives Beispiel auf nationaler Ebene ist hier das Bundes-Kooperationskonzept zu nennen, das im Rahmen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel gemeinsam von VertreterInnen von NGOs und Behörden erarbeitet wurde. Dieses Konzept diente vielen Bundesländern als Vorlage für die Erarbeitung eigener Bundeskooperationskonzepte.

Wie in den vorangegangenen Kapiteln dargestellt, haben auch auf rechtlicher Ebene sowohl national durch die Erweiterung des Straftatbestands Menschenhandel als auch international beispielsweise durch die so genannte EU-Opferschutzrichtlinie 2004/81/EG²⁹¹ wesentliche Veränderungen stattgefunden. Mit den Änderungen des Zuwanderungsgesetzes im August 2007 hat die Bundesregierung versucht, letztere in deutsches Recht umzusetzen.

Im Bereich der Beratungsstellen und Nichtregierungsorganisationen fanden ebenfalls Entwicklungen statt: Viele neue Fachberatungsstellen wurden eröffnet, so dass es inzwischen in jedem Bundesland eine spezialisierte Anlaufstelle für von Menschenhandel betroffene Frauen gibt. Die Mitarbeiterinnen der Fachberatungsstellen haben durch ihre unermüdliche Arbeit sowohl vielen Betroffenen helfen als auch die Politik und Öffentlichkeit weiterhin sensibilisieren können. Durch die Erweiterung der rechtlichen Definition des Menschenhandels auf den Bereich der Ausbeutung der Arbeitskraft hat sich auch das Themen- und Beratungsfeld der Mitarbeiterinnen erweitert beziehungsweise sind neue Herausforderungen dazugekommen. Auch die internationale Vernetzung und der Austausch auf internationaler Ebene wurden weiter ausgebaut.

Trotz einiger positiver Entwicklungen bleibt jedoch noch erheblicher Verbesserungsbedarf bestehen, um Menschenhandel wirklich effektiv bekämpfen und den Betroffenen adäquate und bedarfsgerechte Unterstützung bieten zu können. Obwohl Deutschland durch die Unterzeichnung einiger internationaler Dokumente²⁹² sowie durch Anpassungen in der Gesetzeslage bemüht ist, internationale Standards zur Bekämpfung des Menschenhandels und zur Verbesserung des Opferschutzes umzusetzen, zeigt die Erfahrung der Praxis, dass insbesondere im Bereich des Opferschutzes erhebliche Defizite zu beklagen sind.

Im Folgenden werden einzelne Bereiche und die notwendigen Verbesserungen in ihnen in einer Übersicht zusammenfassend dargestellt.

²⁹¹ Richtlinie 2004/81/EG des Rates zur Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind, oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde, und die mit den zuständigen Behörden kooperieren.

²⁹² Vgl. Koopmann-Aleksin in Kapitel 6

Ursachen und Hintergründe des Menschenhandels:

Um Menschenhandel effektiv bekämpfen zu können, ist es nicht ausreichend, sich auf die Symptome zu beschränken. Vielmehr muss ein ganzheitlicher Ansatz gewählt werden, der auch die Ursachen des Menschenhandels berücksichtigt. Hierzu zählt neben der schlechten wirtschaftlichen Lage und den fehlenden Chancen, insbesondere für Frauen, in den Herkunftsländern auch die restriktive Migrationspolitik der Zielländer. Zu einer ganzheitlichen und nachhaltigen Bekämpfung des Menschenhandels gehört daher auch:

- Aufklärung und Armutsbekämpfung in den Herkunftsländern
- Ausweitung der transnationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Frauenhandels
- Schaffung von mehr legalen (temporären) Migrationsmöglichkeiten, auch für gering qualifizierte Personen
- Information und Aufklärung zu der aufenthaltsrechtlichen Situation in den Zielländern
- Information zu Unterstützungsangeboten in den Zielländern

Opferschutz / Unterstützung der Betroffenen:

Im Bereich des Opferschutzes und der Unterstützung Betroffener bestehen noch erhebliche Defizite. Eine bedarfsgerechte Unterstützung von Betroffenen ist in der Praxis vielfach nicht gewährleistet. Dies betrifft insbesondere folgende Bereiche:

Alimentierung:

Bei der Alimentierung betroffener Frauen besteht sowohl rechtlich als auch in der praktischen Versorgung einiger Verbesserungsbedarf. Opfer von Frauenhandel aus Drittstaaten (d. h. aus Nicht-EU-Staaten), die bereit sind, mit den Strafverfolgungsbehörden zu kooperieren, erhalten in der Regel Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Dies gilt, wenn sie sich als Opferzeuginnen zur Verfügung stellen oder ihnen eine Bedenkfrist nach § 50 Abs. 2 a AufenthG gewährt wird. In der Praxis hat sich jedoch immer wieder bestätigt, dass diese Leistungen nicht ausreichend sind, um eine angemessene und bedarfsgerechte Betreuung zu gewährleisten. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Unterbringung, medizinische Versorgung und Lebensunterhalt. Frauen, die von Menschenhandel betroffen sind, haben häufig traumatische Erlebnisse hinter sich. Sie benötigen daher oft therapeutische Unterstützung, um sich stabilisieren, das Erlebte verarbeiten und sich eine neue Zukunftsperspektive aufbauen zu können. Durch das Asylbewerberleistungsgesetz werden jedoch nur die allernotwendigsten medizinischen Leistungen erbracht, weitergehende Hilfe ist in der Regel kaum möglich.

Daher fordert der KOK klare bundesweite Regelungen analog SBG II, die eine bedarfsgerechte Versorgung von Betroffenen von Menschenhandel im Hinblick auf ihre Grundversorgung, ihren Lebensunterhalt, ihre Unterbringung und ihre medizinische Versorgung gewährleisten.

Aufenthaltstitel:

Die so genannte Bedenkfrist für Betroffene von Menschenhandel (§ 50 Abs. 2a AufenthG) beträgt einen Monat und soll den Betroffenen dazu dienen, sich zu stabilisieren und zu entscheiden, ob sie mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren wollen. Die Praxis zeigt jedoch, dass diese Zeit für eine Stabilisierung und wohlüberlegte Entscheidung zu kurz ist.

Nach § 25 Abs. 4a AufenthaltsG kann Betroffenen von Menschenhandel, die aus Drittstaaten kommen, ein vorübergehender Aufenthalt gewährt werden, wenn sie sich als Opferzeuginnen zur Verfügung stellen. Problematisch ist in der Praxis aber, dass dieser laut Gesetzestext erteilt werden *kann*, aber nicht *muss*, die zuständigen SachbearbeiterInnen treffen die endgültige Entscheidung. Für die Betroffenen wäre es aber im Sinne eines effektiven Opferschutzes notwendig, verbindlich zu wissen, ob ihnen in dieser Zeit ein Aufenthaltstitel gewährt wird. Nötig wäre also statt einer Ermessensentscheidung ein rechtmäßiger Anspruch.

Wenn sich die Betroffenen nicht als Zeuginnen in dem Strafverfahren zur Verfügung stellen, erhalten sie keine Aufenthaltserlaubnis und müssen wieder ausreisen. Der Aufenthaltstitel ist demzufolge an die Kooperationsbereitschaft gebunden. Zusätzlich kann es vorkommen, dass eine Betroffene zwar Aussagen macht, diese sich aber als nicht ausreichend für die Einleitung eines Verfahrens herausstellen, auch in diesem Fall wird der Aufenthalt nicht gewährt. Zu diesem Zeitpunkt hat die Person sich aber in vielen Fällen bereits durch die bereits gemachten Angaben gefährdet. Die Regelung des § 25 Absatz 4 a AufenthG kann zu einer Instrumentalisierung der Frauen führen, da nicht das Wohlergehen der Betroffenen, sondern die Effektivität der Strafverfolgung alleiniger Grund für die Erteilung eines Aufenthaltstitels ist.

Ein weiterer Kritikpunkt ist der fehlende Zugang zu Ausbildungs- und Arbeitsmöglichkeiten für die Betroffenen während dieser Zeit. Wenn sie sich als Opferzeuginnen zur Verfügung stellen, kann es mitunter Jahre dauern, bis ein Prozess abgeschlossen ist. Während dieser Zeit ist es für die persönliche Situation und die Entwicklung von Zukunftsperspektiven für die Betroffenen wichtig, die Möglichkeit zu haben, eine Ausbildung zu absolvieren oder zu arbeiten. Die Umsetzung dessen gestaltet sich in der Praxis aber oft schwierig, da der unsichere und begrenzte Aufenthaltstitel der Betroffenen potentielle ArbeitgeberInnen abschreckt oder Bildungsabschlüsse nicht anerkannt werden.

Zudem wird ein Aufenthaltsrecht lediglich für die Dauer des Prozesses gewährt. Nach Abschluss des Prozesses müssen die Betroffenen in der Regel ausreisen. Viele Frauen möchten zwar in ihr Herkunftsland zurückreisen. Allerdings gibt es auch Frauen, die nicht zurückreisen wollen oder aber nicht zurückreisen können, beispielsweise aufgrund der Gefährdung durch die in Deutschland gemachte Aussage gegen die TäterInnen. Um ein Aufenthaltsrecht in Deutschland zu bekommen, muss die konkrete bestehende Gefährdung im Herkunftsland nachgewiesen werden. Bei der Einschätzung der Gefährdungslage werden das jeweilige LKA oder das BKA abhängig davon, wer das Verfahren geführt hat, eingebunden. Die Entscheidung liegt dann beim BAMF. Um ein dauerhaftes Bleiberecht zu erhalten, muss das Bestehen einer Gefährdung über mehrere Jahre immer wieder nachgewiesen werden, was in der Praxis, beispielsweise aufgrund von personellen Veränderungen in den zuständigen Behörden, sehr schwierig ist. In Anbetracht der Menschenrechtsverletzungen, die Betroffene von Menschenhandel in Deutschland erlitten

haben, tritt der KOK für ein fortführendes Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen, unabhängig von der Zeuginneigenschaft, und auch nach Abschluss des Prozesses ein.

In Bezug auf Fälle, in denen MigantInnen nach Deutschland in die Ehe vermittelt oder zwangsverheiratet werden und von Gewalt in der Ehe betroffen sind, und/oder aus humanitären, kulturellen und/oder religiösen Gründen nicht in ihr Heimatland zurückkehren können, fordert der KOK einen eheunabhängigen Aufenthaltsstatus, auch wenn die Ehe vor Ablauf von zwei Jahren gescheitert ist. Die bestehende Härtefallregelung nach § 31 Absatz 2 AufenthG sollte hier angewendet werden.

Neu-EU-Bürgerinnen:

Eine weitere Problematik, die in den letzten Jahren auch aufgrund der politischen Veränderungen in Europa für die Praxis immer gravierender wird, betrifft die Versorgung von Neu-EU-Bürgerinnen, die Opfer von Menschenhandel geworden sind. Hier bestehen erhebliche Unsicherheit und regionale Unterschiede bei der Leistungsgewährung seitens der Behörden. Auch in diesem Bereich besteht Handlungsbedarf: Rechtliche Unsicherheiten müssen geklärt und eine einheitliche Praxis zugunsten der Betroffenen geschaffen werden.

Schadenersatzansprüche und ausstehende Löhne:

Aufgrund tatsächlicher und rechtlicher Hindernisse werden Schadenersatzansprüche der Betroffenen von Menschenhandel in der Praxis oft nicht durchgesetzt. Dabei haben die Betroffenen rechtlich Anspruch auf Entschädigungszahlungen oder auf Auszahlung einbehaltener Löhne. Hier stehen oft auch die Gewichtung der Prioritäten im Strafverfahren oder unklare Zuständigkeit der Durchsetzung dieses Rechts im Wege. Daher sind die Defizite zu ermitteln, konkret zu benennen und Strategien zu deren Überwindung zu entwickeln.

Insgesamt ist festzustellen, dass dem Opferschutz in Deutschland bisher nicht in ausreichendem Maße Rechnung getragen wird. Das Hauptinteresse der rechtlichen Rahmenbedingungen und der beteiligten Behörden ist nach wie vor die Strafverfolgung. Im Rahmen der Strafverfolgung und damit im strafrechtlichen Verfahren haben die Betroffenen immer wieder Kontakt zur Polizei, Staatsanwaltschaft und Richterschaft. Um die Situation für die Betroffenen zu erleichtern, aber auch um die Arbeit und Kräfte der Polizei und Justiz zu bündeln, ist es daher notwendig, dass sowohl bei der Polizei als auch bei der Staatsanwaltschaft Schwerpunktdienststellen geschaffen werden, die mit ausreichend qualifiziertem Personal ausgestattet sind. Die Schaffung von spezialisierten Staatsanwaltschaften gewährleistet, dass eine Zuständigkeit nicht nach den Namen der Beschuldigten erfolgt, sondern nach dem Deliktstatbestand. Damit wird unterstützt, dass bei der Verurteilung nicht auf andere Tatbestände ausgewichen wird und ein besserer Umgang mit der schwierigen Beweislage möglich ist. Mit der Schaffung von polizeilichen Schwerpunktdienststellen können die Kräfte besser gebündelt und eine Sensibilisierung der Behörden gewährleistet werden. Notwendig ist es in diesem Zusammenhang auch, eine lange Verfahrensdauer für die Betroffenen zu vermeiden, da die psychische Belastung und damit die Gefahr einer Retraumatisierung für diese sehr groß sind.

Zusammenfassung der Forderungen zum Thema Opferschutz in Stichpunkten:

Alimentierung:

- bundeseinheitliche Regelung zur Finanzierung des Lebensunterhaltes der Frauen
- einheitliche Leistungen entsprechend SGB II bzw. SGB XII
- bedarfsgerechte Alimentierung von Betroffenen, inklusive der Finanzierung von Sprachkursen, Therapieplätzen und notwendigen Fahrtkosten wie beispielsweise zu den Fachberatungsstellen

Aufenthaltsrechtliche Situation Betroffener:

- Erteilung eines Aufenthaltsrechts aus humanitären Gründen aufgrund der erlittenen Menschenrechtsverletzung unabhängig vom Zeuginnenstatus
- Erteilung einer Arbeitserlaubnis für Opferzeuginnen während ihres Aufenthaltes, Angebot ausreichender Ausbildungsmöglichkeiten
- Senkung der Voraussetzungen für ein dauerhaftes Bleiberecht wegen Gefährdung im Herkunftsland, Einräumung eines Rechtsanspruchs um Umsetzungsdefizite auszuräumen
- Verlängerung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist auf mindestens sechs Monate
- Eheunabhängiges Aufenthaltsrecht für MigrantInnen

Forderung für die Arbeit der Behörden in der Bundesrepublik:

- Einrichtung bzw. Ausbau von spezialisierten Staatsanwaltschaften und Schwerpunktdienststellen bei der Polizei
- Vermeidung von langen strafrechtlichen Verfahren
- Entwicklung von Strategien zur effektiven Durchsetzung von Entschädigungsansprüchen Betroffener

Sensibilisierung der relevanten AkteurInnen:

Auch wenn das Thema Frauenhandel inzwischen auf der politischen und gesellschaftlichen Ebene angekommen ist und diskutiert wird, besteht abseits der theoretischen Diskussion weiterer Bedarf zur Sensibilisierung der relevanten AkteurInnen, die in der Praxis mit Betroffenen umgehen. Insbesondere zu nennen sind hier die Justiz und Behörden.

Außerdem mangelt es im Umgang mit den Daten der Betroffenen in der Praxis häufig an Sensibilität. Die gerade im Bereich Menschenhandel so notwendige Sicherheit und Anonymität der Betroffenen wird – auch durch Unachtsamkeit und in Unkenntnis der Gefährdungslage – oft nicht in ausreichendem Maße gewährleistet. Auch der in letzter Zeit verstärkte Trend zur Sammlung und zum Austausch von Daten von Menschenhandelsbetroffenen in zentralen Datenbanken ist kritisch zu sehen und bedarf sorgfältigen Handelns.

- Es sollte auf eine Sensibilisierung der mit dem Thema »Frauenhandel« befassten Berufsgruppen hingearbeitet werden. Dies kann geschehen durch spezialisierte Fortbildungen sowie durch Aufnahme des Themas als

- verbindlichen Lehrinhalt in die Ausbildung der entsprechenden Berufsgruppen. Die Finanzierung der Fortbildungen, insbesondere für die Mitarbeiterinnen der Fachberatungsstellen, ist staatlicherseits zu gewährleisten.
- Die Anonymität der Betroffenen sollte gewährleistet werden.
- Die Daten der Betroffenen sollten sensibel behandelt werden.

Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft:

Die Erweiterung der rechtlichen Definition von Menschenhandel durch die Strafrechtsänderung von 2005 ist sehr zu begrüßen. In der Praxis jedoch steht die Unterstützung von Betroffenen dieses Delikts noch am Anfang, und zwar sowohl im rechtlichen Bereich als auch im Bereich der Unterstützungsstrukturen und der Vernetzung. Neben den Forderungen zu aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen, zur Alimentierung und Sensibilisierung müssen im Bereich Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung insbesondere die Unterstützungsstrukturen auf- und ausgebaut werden. Hierbei müssen die relevanten politischen AkteurInnen, beispielsweise das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, und auch die Gewerkschaften eingebunden und sich ihrer Verantwortung bewusst werden. Für eine Unterstützung der Betroffenen bedarf es des Aufbaus von Unterstützungsstrukturen, ähnlich der im Bereich Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung stattgefundenen Prozesse.

- Betroffene von Arbeitsausbeutung müssen über ihre Rechte informiert werden, der Zugang zu ihren Rechten muss gewährt werden, auch für irreguläre MigrantInnen.
- Die zuständigen Behörden, RichterInnen und StaatsanwältInnen müssen für die Thematik sensibilisiert werden.
- Aufbau von Unterstützungsstrukturen,
- Schaffung einer Bund-Länder-AG unter Einbeziehung der relevanten AkteurInnen.

Finanzierung von Fachberatungsstellen und deren Zusammenschlüsse:

Für eine Verbesserung des Opferschutzes ist es auch zukünftig unerlässlich, die bisher im Bezug auf Betroffene von sexueller Ausbeutung aufgebauten, sehr guten Unterstützungsstrukturen nachhaltig zu erhalten. Die Fachberatungsstellen müssen langfristig und in ausreichender Weise finanziert werden, damit sie auch weiterhin in der Lage sind, den Betroffenen professionelle und spezialisierte Unterstützung und Beratung anbieten zu können. Auch das dauerhafte Bestehen der Geschäftsstelle des KOK e.V. ist nicht gesichert, was ein effektives und langfristig nachhaltig konzipiertes Arbeiten erschwert.

- Die Finanzierung von ausreichenden Beratungs- und Unterbringungsmöglichkeiten ist staatliche Aufgabe. Eine bundesweit flächendeckende Unterstützungsstruktur für Opferzeuginnen in Kooperation von Polizei und Fachberatungsstellen sollte gewährleistet werden.

- Es sollte gewährleistet werden, dass die Beraterinnen und Sprachmittlerinnen durch Fortbildung und Supervision für die Betreuung traumatisierter Frauen qualifiziert werden.
- Einführung des Zeugnisverweigerungsrechts für MitarbeiterInnen von Fachberatungsstellen,
- Nachhaltige finanzielle Absicherung des KOK e.V.

Dies zeigt, dass für eine bedarfsgerechte Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel eine Vielzahl von Faktoren wichtig ist, die in politische und praktische Maßnahmen und Strategien eingebunden werden müssen. Nur im Zusammenwirken dieser Faktoren ist es für alle relevanten AkteurInnen möglich, effektiv im Sinne der Betroffenen zu handeln.

KOK e. V.

SCHLUSSWORT

Wie diese Dokumentation darstellt, ist das Phänomen Menschenhandel ein komplexes, vielschichtiges und kontrovers diskutiertes Themengebiet. In die Unterstützung Betroffener und die Bekämpfung des Menschenhandels ist eine Vielzahl verschiedener AkteurInnen eingebunden. Im Interesse und für das Wohl der Betroffenen sind ein kontinuierlicher Austausch und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen diesen AkteurInnen unverzichtbar.

Der KOK e.V. spielt hierbei als bundesweit einzige Vernetzungsstelle mit dem Fokus Menschenhandel eine wichtige Rolle. Wir verstehen uns als Schnittstelle zwischen den Fachberatungsstellen, Lobbyorganisationen und anderen Menschenrechtsorganisationen und der politischen-, behördlichen- und Strafverfolgungsebene. Die stetige Rückkopplung mit der Praxis ermöglicht es dem KOK, sich aktiv in politische und gesellschaftliche Prozesse einzubringen, um unmittelbar die Interessen der Betroffenen vertreten zu können. Diese Ansicht vertritt auch die Bundesregierung, die in ihrem zweiten Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen feststellt: [Auch] »Politik und Verwaltung profitieren von dem Fachverstand der Einrichtungen und erhalten so Einblick in die Realität der Betroffenen. Gleichzeitig können über die Vernetzungsstellen wichtige Informationen in das Hilfesystem eingegeben werden.«²⁹³

Des Weiteren ist die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene von großer Wichtigkeit. Internationale Übereinkommen wie die Europaratskonvention (ETS Nr. 197), in der erstmals der Fokus nicht nur auf die Strafverfolgung gelegt wird, sondern auch den notwendigen Maßnahmen des Opferschutzes Rechnung getragen wird, sind begrüßenswerte Schritte zur Bekämpfung gegen Menschenhandel. Denn viele politische Maßnahmen, die zur Bekämpfung des Menschenhandels beitragen sollen, reduzieren sich auch heute noch auf die Strafverfolgung und auf migrationsbeschränkende Maßnahmen. Die strafrechtliche Verfolgung

der TäterInnen ist unumstritten ein äußerst wichtiger Aspekt, jedoch dürfen dabei nicht die Betroffenen aus dem Blickfeld geraten. Der Schutz der Betroffenen muss im Mittelpunkt stehen und darf sich nicht darauf reduzieren, einzig zum Ziel zu haben, verwertbare ZeugInnenaussagen für die Strafverfolgung zu erhalten. Um wichtige Dokumente wie die Europaratskonvention in den europäischen Ländern auch zu implementieren und Prozesse anzustoßen, die bestehende Defizite beheben, bedarf es verstärkt der internationalen Vernetzung von Nichtregierungsorganisationen und anderen relevanten AkteurInnen.

Menschenhandel ist eine eklatante Verletzung der Menschenrechte, und die Betroffenen müssen jegliche notwendige Unterstützung und ausreichenden Schutz erhalten. Zudem müssen aber neben den Symptomen auch die Ursachen stärker in den Blick genommen werden, um Frauenhandel wirklich wirksam bekämpfen zu können. Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen in den Herkunftsländern, die Nachfrage nach billiger Arbeitskraft in Deutschland sowie die sehr eingeschränkten legalen Zugangsmöglichkeiten zum deutschen Arbeitsmarkt sind alles Faktoren, die in Strategien zur Bekämpfung von Menschenhandel einfließen müssen.

Abschließend möchten wir an die erste Dokumentation aus dem Jahre 2001 anknüpfen. Denn obwohl seit dieser Veröffentlichung einige Jahre vergangen sind, ist festzustellen, dass sich zwar die Rahmenbedingungen zum Teil weiterentwickelt oder geändert haben, dass aber dennoch für uns immer noch folgendes gilt: »Hier muss Althergebrachtes in Frage gestellt werden. An diesem Punkt wird sich zeigen, wie ernst es mit der demokratischen Zivilgesellschaft wirklich gemeint ist. Es bleibt die Aufgabe der Frauenprojekte, diese strukturellen Zusammenhänge im öffentlichen Diskurs immer wieder aufzuzeigen, die gesellschaftliche Verantwortung deutlich zu machen und einzufordern sowie Lösungsansätze und Veränderungsprozesse in Gang zu bringen und weiter voranzutreiben.«²⁹⁴

Der KOK wird sich auch in der Zukunft für diese Ziele einsetzen und auf die schnelle und praktische Umsetzung von Maßnahmen dringen. Wie Marco Gramigna, Präsident der EU-ExpertInnengruppe gegen Menschenhandel bei dem ersten EU-weiten Tag gegen Menschenhandel am 18. Oktober 2007 feststellte: »(...) der Titel (...) *Time for Action* spiegelt sehr gut die entscheidende Notwendigkeit wider, über die guten Vorsätze, Konferenzen, Erklärungen und Pläne hinauszugehen und konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels und zur Unterstützung Betroffener ernsthaft in die Tat umzusetzen. Die gehandelten Menschen erwarten von uns, dass wir vorwärtsgehen und handeln.«²⁹⁵

.....
293 BMFSFJ 2007: 42

.....
294 KOK-Broschüre Frauenhandeln, 2001, S. 105
295 Übersetzung durch die Autorinnen.

SERVICETEIL

SERVICETEIL

UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME**Annex II
Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime****Article 3****Use of terms****For the purposes of this Protocol:**

- a) «Trafficking in persons» shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs;
- b) The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used;
- c) The recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a child for the purpose of exploitation shall be considered «trafficking in persons» even if this does not involve any of the means set forth in subparagraph (a) of this article;
- (d) «Child» shall mean any person under eighteen years of age

GESETZESTEXTE

Strafgesetzbuch (StGB) Achtzehnter Abschnitt , Straftaten gegen die persönliche Freiheit**§ 232 Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung**

- 1) Wer eine andere Person unter Ausnutzung einer Zwangslage oder der Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution oder dazu bringt, sexuelle Handlungen, durch die sie ausgebeutet wird, an oder vor dem Täter oder einem Dritten vorzunehmen oder von dem Täter oder einem Dritten an sich vornehmen zu lassen, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft. 2) Ebenso wird bestraft, wer eine Person unter einundzwanzig Jahren zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution oder zu den sonst in Satz 1 bezeichneten sexuellen Handlungen bringt.
- 2) Der Versuch ist strafbar.
- 3) Auf Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren ist zu erkennen, wenn
1. das Opfer der Tat ein Kind (§ 176 Abs. 1) ist,
 2. der Täter das Opfer bei der Tat körperlich schwer misshandelt oder durch die Tat in die Gefahr des Todes bringt oder
 3. der Täter die Tat gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat, begeht.
- 4) Nach Absatz 3 wird auch bestraft, wer
1. eine andere Person mit Gewalt, durch Drohung mit einem empfindlichen Übel oder durch List zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution oder zu den sonst in Absatz 1 Satz 1 bezeichneten sexuellen Handlungen bringt oder
 2. sich einer anderen Person mit Gewalt, durch Drohung mit einem empfindlichen Übel oder durch List bemächtigt, um sie zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution oder zu den sonst in Absatz 1 Satz 1 bezeichneten sexuellen Handlungen zu bringen.
- 5) In minder schweren Fällen des Absatzes 1 ist auf Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren, in minder schweren Fällen der Absätze 3 und 4 ist auf Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu erkennen.

§ 233 Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft

- 1) Wer eine andere Person unter Ausnutzung einer Zwangslage oder der Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, in Sklaverei, Leibeigenschaft oder Schuldknechtschaft oder zur Aufnahme oder Fortsetzung einer Beschäftigung bei ihm oder einem Dritten zu Arbeitsbedingungen, die in

einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen anderer Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer stehen, welche die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben, bringt, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft. 2Ebenso wird bestraft, wer eine Person unter einundzwanzig Jahren in Sklaverei, Leibeigenschaft oder Schuldknechtschaft oder zur Aufnahme oder Fortsetzung einer in Satz 1 bezeichneten Beschäftigung bringt.

2) Der Versuch ist strafbar.

3) § 232 Abs. 3 bis 5 gilt entsprechend.

§ 233a Abs. 1 StGB Förderung des Menschenhandels

1) Wer einem Menschenhandel nach § 232 oder § 233 Vorschub leistet, indem er eine andere Person anwirbt, befördert, weitergibt, beherbergt oder aufnimmt, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.

2) Auf Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren ist zu erkennen, wenn

1. das Opfer der Tat ein Kind (§ 176 Abs. 1) ist,
2. der Täter das Opfer bei der Tat körperlich schwer misshandelt oder durch die Tat in die Gefahr des Todes bringt oder
3. der Täter die Tat mit Gewalt oder durch Drohung mit einem empfindlichen Übel oder gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat, begeht.

3) Der Versuch ist strafbar.

Aufenthaltsgesetz

§ 25 Absatz 4 a Aufenthaltsgesetz

4a) Einem Ausländer, der Opfer einer Straftat nach den §§ 232, 233 oder § 233a des Strafgesetzbuches wurde, kann abweichend von § 11 Abs. 1, auch wenn er vollziehbar ausreisepflichtig ist, für einen vorübergehenden Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Die Aufenthaltserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn

1. seine vorübergehende Anwesenheit im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen dieser Straftat von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne seine Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre,
2. er jede Verbindung zu den Personen, die beschuldigt werden, die Straftat begangen zu haben, abgebrochen hat und
3. er seine Bereitschaft erklärt hat, in dem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeuge auszusagen.

§ 50 Absatz 2 a Aufenthaltsgesetz

2a) Liegen der Ausländerbehörde konkrete Anhaltspunkte dafür vor, dass der Ausländer Opfer einer in § 25 Abs. 4a Satz 1 genannten Straftat wurde, setzt sie eine Ausreisefrist, die so zu bemessen ist, dass er eine Entscheidung über seine Aussagebereitschaft nach § 25 Abs. 4a Satz 2 Nr. 3 treffen kann. Die Ausreisefrist beträgt mindestens einen Monat. Die Ausländerbehörde kann von der Festsetzung einer Ausreisefrist nach Satz 1 absehen, diese aufheben oder verkürzen, wenn

1. der Aufenthalt des Ausländers die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt oder
2. der Ausländer freiwillig nach der Unterrichtung nach Satz 4 wieder Verbindung zu den Personen nach § 25 Abs. 4a Satz 2 Nr. 2 aufgenommen hat.

Die Ausländerbehörde oder eine durch sie beauftragte Stelle unterrichtet den Ausländer über die geltenden Regelungen, Programme und Maßnahmen für Opfer von in § 25 Abs. 4a Satz 1 genannten Straftaten.

Andere relevante Gesetze

§ 6a Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV) - Beschäftigung von Opfern von Straftaten

Die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung kann ohne Prüfung nach § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 des Aufenthaltsgesetzes erteilt werden, wenn dem Ausländer als Opfer einer Straftat eine Aufenthaltserlaubnis für seine vorübergehende Anwesenheit für ein Strafverfahren wegen dieser Straftat nach § 25 Abs. 4a des Aufenthaltsgesetzes erteilt worden ist.

§ 1 Absatz 3 Asylbewerberleistungsgesetz

1) Leistungsberechtigt nach diesem Gesetz sind Ausländer, die sich tatsächlich im Bundesgebiet aufhalten und die

3. wegen des Krieges in ihrem Heimatland eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 oder § 24 des Aufenthaltsgesetzes oder die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 Satz 1, Abs. 4a oder Abs. 5 des Aufenthaltsgesetzes besitzen,

Rechtliche Grundlagen

National

- Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Artikel 6 Abs. 2 des Gesetzes vom 19. August 2007 (BGBl. I S. 1970)
- Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Juli 2008 (BGBl. I S. 1188), neugefasst durch Bek. v. 2.1.2002 I 42, 2909; 2003, 738; zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 4.7.2008 I 1188
- Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz), in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 3 des Gesetzes vom 13. März 2008 (BGBl. I S. 313)
- Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU) vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950, 1986), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 26. Februar 2008 (BGBl. I S. 215)
- Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (OEG), 11.05.1976, BGBl. I 1976, 1181; zuletzt geändert durch Art. 2 G v. 19.06.2006 I 1305
- Gesetz zum zivilrechtlichen Schutz vor Gewalttaten und Nachstellungen (Gewaltschutzgesetz – GewSchG) vom 11. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3513)
- Sozialgesetzbuch (SGB) zweites Buch (II) – Grundsicherung für Arbeitssuchende – (Artikel I des Gesetzes vom 24.12.2003, BGBl. I S. 2954, zuletzt geändert durch Art. 1 g v. 24.03.2006, I 588
- Sozialgesetzbuch (SGB) drittes Buch (III) – Arbeitsförderung, Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 1997, BGBl. I S. 594), zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 3 des Gesetzes vom 31. Juli 2008 (BGBl. I S. 1626 u. Art. 14 G v. 31.7.2008 I 1629
- Sozialgesetzbuch (SGB) zwölftes Buch (XII) – Sozialhilfe, Art. 1 des Gesetzes vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022, zuletzt geändert durch Art. 3 G v. 24.03.2006, I 558
- Strafprozessordnung (StPO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. März 2008 (BGBl. I S. 306)
- Verordnung über das Verfahren von und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverfahrensverordnung – BeschVerfV) vom 22. November 2004 (BGBl. I S. 2934), geändert durch Artikel 7 Abs. 5 des Gesetzes vom 19. August 2007 (BGBl. I S. 1970)

International

- EU-Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels, 19.07.2002, Abl. EG Nr. L 203 vom 01.08.2002, S. 1 ff.
- Richtlinie 2004/81/EG vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren (»Opferschutzrichtlinie«), Abl. EU Nr. L 261 v. 6.8.2004, S. 19ff.
- Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels (ETS Nr. 197)
- Gemeinsame Maßnahme 97/154/JI vom 24. Februar 1997 betreffend die Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern (Abl. L 63 vom 4.3.1997)
- Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948
- UN-Übereinkommen betreffend die Sklaverei, in Kraft getreten am 9.3.1927, abgeändert 23.10.1953
- Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken, in Kraft getreten am 30.4.1957
- Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen vom 18.12.1990
- Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, CEDAW (in Kraft seit 3.9.1981)
- Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. November 2000, in Kraft seit 2003 (UN Dok. A/55/383(2000) und A/RES/55/25)
- Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornographie vom 25. Mai 2000 (UN Dok. A/RES /54/263)

WEITERFÜHRENDE LITERATUR

- BMFSFJ/KOK (2007): Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel: Arbeitspapier zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung im Deliktsbereich Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung
- BMFSFJ/KOK (2007): Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel: Broschüre zur Geltendmachung von Ansprüchen nach dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (Opferentschädigungsgesetz) für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung
- BMFSFJ/KOK (2007): Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel: Kooperationskonzept für die Zusammenarbeit von Fachberatungsstellen und Polizei für den Schutz von Opferzeug/innen von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung
- BOSSE, ROLF/SCHMIDT, ANETTE (2007): Leistungen nach SGB II/XII für Angehörige eines EU-8-Mitgliedsstaates, Bulgariens oder Rumäniens, bei denen konkrete Hinweise vorliegen, dass sie Opfer von Menschenhandel geworden sind – Gutachten im Auftrag der Koordinierungsstelle gegen Frauenhandel e.V. (KOOFRA), *Hamburg*
- CYRUS, NORBERT (2006): Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland, Internationale Arbeitsorganisation (ILO), *Genf*
- DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ) GMBH (2005): Challenging Trafficking in Persons, Theoretical Debate & Practical Approaches, *Baden-Baden*
- HERZ, ANETTE (2005): Menschenhandel, eine empirische Untersuchung zur Strafverfolgungspraxis, Herausgeber: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, duncker-humboldt, *Ettenheim*
- HERZ, ANETTE / MINTHE, ERIC (2006): Straftatbestand Menschenhandel, Verfahrenszahlen und Determinanten der Strafverfolgung, Herausgeber: Bundeskriminalamt und Kriminalistisches Institut, Wolters Kluwer Deutschland GmbH, *München*
- ILO (2005): Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit, *Genf*
- KOK (2007): Internationale und europäische Rechtsinstrumente zur Bekämpfung des Menschenhandels, *Berlin*
- KOK (2007): Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft, *Berlin*
- KOK (2005): Länderfonds zur Unterstützung von Opfern von Menschenhandel, *Potsdam*
- LUTZ, HELMA: Vom Weltmarkt in den Privathaushalt. Budrich, 2007.
- RERRICH, MARIA (2006): Die ganze Welt zu Hause. Cosmobile Putzfrauen in privaten Haushalten. 1. Aufl. Hamburger Ed.,
- SIERCK, GABRIELA M./ KRENNERICH, MICHAEL/ HÄUSSLER, PETER (HRSG.) (2007): Handbuch der Menschenrechtsarbeit, 3. aktualisierte Ausgabe

AUTORINNEN

Adams, Katrin

Volljuristin und Master of Laws in Internationalen Menschenrechten. Von Mai 2007 bis Juni 2008 war sie die Geschäftsführerin des KOK e.V. Davor hat sie unter anderem als Redaktionsmitglied an den CEDAW Schattenberichten zum 5. Staatenbericht der Bundesregierung Deutschland aus dem Jahr 2003 gearbeitet. Zurzeit ist sie bei der GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) als Projektmitarbeiterin im Sektorvorhaben Good Governance und Demokratie tätig.

Cissek-Evans, Monika

Dipl. Sozialpädagogin, seit Mitte der 80er in der Frauenarbeit und Migrationsberatung, seit 1999 Aufbau und Leitung der Fachberatungsstellen JADWIGA in München, Hof und Nürnberg für die Beratung der Opfer des internationalen Frauenhandels bei der gemeinnützigen GmbH ›STOP dem Frauenhandel.

Eritt, Barbara

Studium der Politologie in Polen und der Sozialpädagogik in Deutschland. Seit Mitte der 80er Jahre engagiert im Bereich Migration. Anfang/Mitte der 90er engagiert tätig beim Aufbau von Hilfestrukturen für Frauen in prekären, ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen ohne legalen Aufenthaltsstatus. Mitte/Ende der 90er ehrenamtlich tätig in dem Abschiebungsgewahrsam in Berlin. Aufbau und Entwicklung der Koordinations- und Beratungsstelle für Frauen, die von Menschenhandel betroffen sind, bei IN VIA Katholische MädchenSozialarbeit für das Erzbistum Berlin e.V. Initiierung und Mitarbeit beim Aufbau von internationalen Netzwerken gegen Menschenhandel. Mitglied des KOK-Vorstands.

Franke, Claudia

Dipl. Sozialpädagogin, seit 1998 Frauen- und Migrationssozialarbeit, seit 2002 Mitarbeiterin von contra, Fachstelle gegen Frauenhandel in Schleswig-Holstein, zuständig für die Bereiche Koordination, Lobby-, Gremien- und Öffentlichkeitsarbeit sowie Aufbau von Ehrenamt, seit 2007 zusätzlich tätig als Vertreterin des KOK e.V. in der »Arbeitsgruppe Frauenrechte« beim »Forum Menschenrechte«.

Gatzke, Ulrike

Dipl.-Pädagogin, Mitbegründerin und Koordinatorin der seit 1999 bestehenden »Koordinierungsstelle gegen Frauenhandel – KOOFRA e.V.« in Hamburg. Weitere Tätigkeiten im Bereich Opferschutz und -rechte, u.a. für die OSZE/ODIHR (Warschau) in Montenegro, sowie für das Ludwig-Boltzmann-Institut für Menschenrechte (Wien) im Rahmen von EU-Projekten in der Türkei und Kroatien. Seit September 2007 Vorstandsmitglied des KOK e.V.

Joo-Schauen, Jae-Soon

Diplompädagogin und Familien-/Paartherapeutin. Seit 1996 bei agisra in Köln verantwortlich für Beratung, Therapie und Öffentlichkeitsarbeit.

Veröffentlichungen: feministische Beiträge und Praxis Nr. 66/67 2005, Wer schreibt, der bleibt. s. 169 ff. »agisra – neue Wege für Migrantinnen« von Tippawan Duscha, Christiane Howe, Jae-Soon Joo-Schauen
Beratungskonzept: Joo-Schauen, Jae-Soon/Najafi, Behshid: Für das Recht auf Selbstbestimmung – gegen Zwangsverheiratung. Ansätze für die Beratungsarbeit. Erschienen in: »Zwangsverheiratung in Deutschland«, Band 1 der Schriftenreihe des BMFSFJ. Nomos, Baden-Baden 2007, S. 289-298

Kalthegener, Regina

Rechtsanwältin in Berlin (www.kanzlei-kalthegener.de), vertritt Betroffene von Menschenhandel und Kinderprostitution in Strafverfahren. Zudem arbeitet sie in der Erwachsenenbildung. Sie engagiert sich seit vielen Jahren für Frauen- / Menschenrechte, ist Mitglied des Deutschen Juristinnenbundes und war im Bundesvorstand von TERRE DES FEMMES e.V. Sie gehörte dem Koordinierungskreis des Forums Menschenrechte an, war Sprecherin des Forums und leitete die Geschäftsstelle. Mitarbeit in verschiedenen EU-Projekten gegen Menschenhandel und Kinderprostitution, Vortragstätigkeit und Veröffentlichung von Buchbeiträgen sowie Stellungnahmen zu Teilbereichen von Gewalt gegen Mädchen und Frauen.

Koopmann-Aleksin, Kirsten

Volljuristin, Studium der Rechtswissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin und der University of Wales Swansea, im Anschluss daran einjähriges Aufbaustudium zum Europäischen und Internationalen Recht an der Universität Bremen (LL.M.Eur.) sowie Praktikum im Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nation in Genf, von 2005 – 2007 Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Staats-, Völker- und Europarecht an der Universität Potsdam und Mitarbeiterin in der Koordination im EQUAL-Teilprojekt der Entwicklungspartnerschaft »MORE – Reintegrationsförderung von Menschenhandelsopfern« bei IN VIA Berlin e.V., seit August 2007 Referentin in der Gruppe Personal, Recht und Organisation bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG).

Najafi, Beshid

Pädagogin und Politologin, Mitarbeiterin von agisra e.V. Köln seit 1993, verantwortlich für die psychosoziale Beratung und Unterstützung der Migrantinnen und Flüchtlingsfrauen, aktiv in den Bereichen Lobby-, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit. Veröffentlichungen zum Thema Frauenmigration u. a. in »Beiträge zur feministischen Theorie und Praxis«.

Prasad, Dr., Nivedita

Dipl. Sozialpädagogin, Lehraufträge zum Thema interkulturelle Pädagogik, Menschenrechte, Migration u.ä. an diversen Universitäten. Seit 1998 wissenschaftliche Mitarbeiterin und Projektkoordinatorin bei Ban Ying. Sie promoviert zum Thema »Gewalt gegen Migrantinnen und die Gefahr ihrer Instrumentalisierung im Kontext von Migrationsbeschränkung Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession mit ethischer Verantwortung«.

Schaab, Eva

Diplom-Psychologin, Diplom Mediatorin (FH). Mitarbeiterin bei SOLWODI e.V. seit 1991, anfangs bei der Fachberatungsstelle in Mainz, seit 2004 in Ludwigshafen/Rhein.

Tanis, Naile

Volljuristin, seit 2002 zugelassen am Landgericht Berlin als selbständige Rechtsanwältin. 2003-2004 Partnerin in der Rechtsanwältinnenkanzlei Ates, Urak und Tanis mit den Schwerpunkten Familienrecht, Strafrecht und Erwachsenenbildung. Seit November 2004 Geschäftsführerin des KOK e.V.

Uhl, Bärbel

Diplom-Politologin, u. a. Mitbegründerin des Mittel- und Osteuropäischen NGO Netzwerkes La Strada und jahrelange Leiterin von La Strada Ceska Republika, Anti-trafficking Expert der OSZE Mission in der ehemaligen Föderativen Republik Jugoslawiens und des OSZE Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) in Warschau, deutsches Mitglied der EU Sachverständigengruppe zur Bekämpfung von Menschenhandel in Brüssel. Zur Zeit tätig als Politikberaterin in EU-Programmen zur Bekämpfung von Menschenhandel mit dem Schwerpunkt EU-Erweiterung und Integration (Türkei, Kroatien, Bulgarien und Rumänien).

Würdinger, Andrea

Seit 1986/87 tätig als selbständige Rechtsanwältin; Fachanwältin für Strafrecht mit dem Tätigkeitsschwerpunkt: Strafrecht, Ausländer- und Asylrecht; seit acht Jahren im Bundesvorstand des RAV.

- **Belladonna e.V. – Frauenberatungsstelle für Opfer von Menschenhandel**

Adresse: Heinrich-Hildebrand-Str. 22 | 15232 Frankfurt / Oder
Telefon: 0335 / 534988
Fax: 0335 / 534988
E-mail: info@belladonna-ff.de
Web: www.belladonnaev.de
Spendenkonto: Konto 101218794 | BLZ 170 624 28 |
 Raiffeisenbank Fürstenwalde Oder-Spree

- **Diakonisches Werk Ennepe-Ruhr/Hagen gGmbH**

Adresse: **Zuwanderungsberatung für Betroffene von Menschenhandel**
 Stresemannstr. 12 | 58095 Hagen
Telefon: 02331 / 3860465
Fax: 02331 / 3488483
E-mail: 02331 / 3488483
Spendenkonto: zuwanderungsberatung@diakonie-online.org
 Konto 100110010 | BLZ 450 500 01 | Sparkasse Hagen |
Verwendungszweck: KST 2068, OvM

- **contra – Fachstelle gegen Frauenhandel in Schleswig-Holstein**

Adresse: Postfach 35 20 | 24034 Kiel
Telefon: 0431 / 55779190 / -191
Fax: 0431 / 55779150
E-mail: contra@ne-fw.de
Spendenkonto: Konto 497800 | BLZ 210 602 37 | EDG Kiel

- **Deutscher Caritasverband – Referat Migration und Integration**

Adresse: Karlstr. 40 | 79104 Freiburg
Telefon: 0761 / 200331
Fax: 0761 / 200211
E-mail: isabell.zwania@caritas.de
Web: www.caritas.de

- **Diakonisches Werk Kassel FRANKA Fachberatung**

Adresse: Hermannstr. 6 | 34117 Kassel
Hotline: 0561 / 40085943
E-mail: franka.fachberatung@dw-kassel.de
Web: www.dw-kassel.de
Spendenkonto: FRANKA e.V. | Konto 9997 | BLZ 520 604 10 |
 Evangelische Kreditgenossenschaft Kassel

- **Dortmunder Mitternachtsmission e.V.**

Adresse: Dudenstr. 2-4 | 44137 Dortmund
Telefon: 0231 / 144491
Fax: 0231 / 145887
E-mail: mitternachtsmission@gmx.de
Web: www.standort-dortmund.de/mitternachtsmission
Spendenkonto: Konto 151003168 | BLZ 440 501 99 | Sparkasse Dortmund

- **Eine Welt Zentrum Herne – Beratungsstelle für Migrantinnen**

Adresse: Overwegstr. 31 | 44625 Herne
Telefon: 02323 / 9949719 / -20
Fax: 02323 / 9949711
E-mail: iz3w-migrantinnen@kk-ekwv.de
Spendenkonto: Kirchenkreis Herne | Konto 2001142022 | BLZ 350 601 90 |
 KD-Bank-Dortmund | *Verwendungszweck:* Spende Migrantinnen

- **Fach- und Beratungsstelle Nachtfalter**

Adresse: Niederstr. 12-16 | 45141 Essen
Telefon: 0201 / 3645547 / -13
Fax: 0201 / 3200356
E-mail: a.woehrle@caritas-e.de
Spendenkonto: Caritas Verband für die Stadt Essen e.V. | Konto 2001651016 |
 BLZ 370 601 93 | PAX-Bank eG | *Verwendungszweck:* KST: 625

- **Fachberatungsstelle für Frauen aus Prostitution und Menschenhandel /Schwestern vom guten Hirten**

Adresse: Holzheienstr. 9c | 99084 Erfurt
Telefon: 0361 / 5505889
Fax: 0361 / 3026205
E-mail: martina.ernst@guterhirte.de
Spendenkonto: Konto 0130056669 | BLZ 820 510 00 | Sparkasse Mittelthüringen

- **Fachstelle für Opfer von Frauenhandel in der Frauenberatungsstelle Düsseldorf e.V.**

Adresse: Ackerstr. 144 | 40233 Düsseldorf
Telefon: 0211 / 686879
Fax: 0211 / 676161
E-mail: info@frauenberatungsstelle.de
Web: www.frauenberatungsstelle.de
Spendenkonto: Konto 7629-431 | BLZ 360 100 43 | Postbank Essen

- **FIM – Frauenrecht ist Menschenrecht e.V.**

Adresse: Varrentrappstr. 55 | 60486 Frankfurt/ Main

Telefon: 069 / 9709797- 0

Fax: 069 / 9709797-18

E-mail: fiminfo@web.de

Web: www.fim-frauenrecht.de | www.stoppt-zwangsprostitution.de

Spendenkonto: Konto 4001648 | BLZ 500 605 00 |

Evangelische Kreditgenossenschaft eG

- **Fraueninformationszentrum FIZ**

Adresse: Moserstr. 10 | 70182 Stuttgart

Telefon: 0711 / 23941-24 / -25

Fax: 0711 / 23941-16

E-mail: fiz@vij-stuttgart.de

Web: www.vij-stuttgart.de

Spendenkonto: Verein für Internationale Jugendarbeit e. V. | Konto 2026123 |

BLZ 600 501 01 | LB BW (Landesbank Baden-Württemberg) |

Verwendungszweck: FIZ

- **FreiJa – Aktiv gegen Zwangsprostitution und Menschenhandel**

- **Diakonisches Werk Breisgau-Hochschwarzwald**

Adresse: Am Fischerrain 1 | 79119 Kirchzarten

Telefon: 07661 / 938421

Fax: Mobil: 0160 / 94618147

E-mail: 07661 / 938440

Web: freiija@dwnetzwerk.de

Spendenkonto: www.dwnetzwerk.de/Zwangsprostitution.htm

- **Diakonisches Werk im Ortenaukreis – Dienststelle Kehl**

Adresse: Claudia Schnebel | Friedhofstr. 1 | 77694 Kehl

Telefon: 07851 / 72244

Fax: 07851 / 76234

E-mail: claudia.schnebel@diakonie-ortenau.de

- **Diakonisches Werk der evangelischen Kirchenbezirke im Landkreis Lörrach**

- **Dienststelle Weil am Rhein**

Adresse: Goethestr. 4 | 79576 Weil am Rhein

Telefon: 07621 / 974210

Fax: 07621 / 974218

E-mail: ulrike.binder@diakonie.ekiba.de

Spendenkonto: Diakonisches Werk | Konto 5012252 | BLZ 660 608 00 |

Evangelische Kreditgenossenschaft Karlsruhe |

Verwendungszweck: Menschenhandel

- **Hurenselbsthilfe e.V. – Beratungsstelle für Migrantinnen**

Adresse: Postfach 10 14 13 | 66014 Saarbrücken

E-mail: beratung.migrantinnen@t-online.de |

hurenselbsthilfe@t-online.de

Spendenkonto: Konto 90004920 | BLZ 590 501 01 | Sparkasse Saarbrücken

- **HYDRA e.V. – Treffpunkt und Beratung für Prostituierte**

Adresse: Köpenicker Str. 187/188 | 10997 Berlin

Telefon: 030 / 6110023

Fax: 030 / 6110021

E-mail: j.lesniak@hydra-ev.org

Web: www.hydra-ev.org

Spendenkonto: HYDRA e.V. | Konto 3071203 | BLZ 100 205 00 |

Bank für Sozialwirtschaft

- **IFFF**

Adresse: **Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit**

Telefon: Pestalozzistr. 13 | 86415 Mering

Fax: 08233 / 3952

E-mail: gegen.menschenhandel@wilpf.de

Web: www.wilpf.de

Spendenkonto: Konto 41358-203 | BLZ 20010020 | Postbank Hamburg

- **IN VIA – Katholischer Verband für Mädchen- und Frauensozialarbeit Deutschland e.V.**

Adresse: Karlstr. 40 | 79104 Freiburg

Telefon: 0761 / 200234

Fax: 0761 / 200638

E-mail: regine.rosner@caritas.de

Web: www.invia-deutschland.de

Spendenkonto: Konto 7100809 | BLZ 750 903 00 | Liga Bank Regensburg

- **IN VIA – Katholische Mädchensozialarbeit für das Erzbistum Berlin e.V., Koordinations- und Beratungsstelle für Frauen aus Mittel- und Osteuropa, die von Frauenhandel betroffen sind**

Adresse: Tübinger Str. 5 | 10715 Berlin

Telefon: 030 / 85784269

Mobil: 0177 / 7386276

Fax: 030 / 85784273

E-mail: moe@invia-berlin.de

Web: www.invia-berlin.de

Spendenkonto: Konto 6001721010 | BLZ 370 601 93 | Pax Bank eG

- **IN VIA KOFIZA**
Kontakt- und Informationszentrum für Afrikanerinnen, Asiatinnen und Lateinamerikanerinnen

Adresse: Harmoniestr. 16 | 90489 Nürnberg

Telefon: 0911 / 58686920

Fax: 0911 / 58686950

E-mail: kofiza@invia-nuernberg.de

Web: www.invia-nuernberg.de

Spendenkonto: Konto 1157732 | BLZ 760 501 01 | Sparkasse Nürnberg

- **JADWIGA**
Beratungsstelle für Opfer von Frauenhandel

Adresse: Schwanthalerstr. 79 | Rgb, 80336 München

Telefon: 089 / 38534455

Fax: 089 / 54321937

E-mail: muenchen@jadwiga-online.de

Web: www.jadwiga-online.de

Spendenkonto: Konto 2298201 | BLZ 750 903 00 | »Stop dem Frauenhandel« LIGA Bank München | *Verwendungszweck:* Jadwiga

- **JADWIGA Hof**
Beratungsstelle für Opfer von Frauenhandel

Adresse: Luitpoldstr. 18 | 95028 Hof

Telefon: 09281 / 1409436

Fax: 09281 / 160137

E-mail: hof@jadwiga-online.de

Web: www.jadwiga-online.de

Spendenkonto: Konto 2298201 | BLZ 750 903 00 | »Stop dem Frauenhandel« LIGA Bank München | *Verwendungszweck:* Jadwiga

- **JADWIGA Nürnberg**

Adresse: Heideloffplatz 5 | 90478 Nürnberg

Telefon: 0911 / 4310656

Fax: 0911 / 4310657

E-mail: nuernberg@jadwiga-online.de

Web: www.jadwiga-online.de

Spendenkonto: Konto 2298201 | BLZ 750 903 00 | »Stop dem Frauenhandel« LIGA Bank München | *Verwendungszweck:* Jadwiga

- **KARO e.V.**
Grenzüberschreitende Sozialarbeit in Prostitutions- und Drogenszenen

Adresse: Deutschland: Altmarkt 3 | 08523 Plauen,

Telefon: 03741 / 276851

Fax: 03741 / 276853

24h-Handy +49 (0) 173 / 9755374

E-mail: KARO.adorf@t-online.de

Web: www.karo-ev.de

Adresse: Tschechische Republik: Marita P. |Karlova 17 | 35001 Cheb

Telefon / Fax: 00420 / 354430354

E-mail: maritap.karo@seznam.cz

Spendenkonto: Konto 5002076014 | BLZ 870 958 24 | Volksbank Vogtland e.G.

- **KOBRAnet – Fachberatungsstelle für Betroffene von Menschenhandel, Hauptsitz Zittau**

Adresse: Postfach 1406 | 02754 Zittau

Telefon: 03583 / 779677

Fax: 03583 / 586882

Mobil: 0171 / 9255761

E-mail: kobra.zittau@gmx.de

Web: www.kobra-net.info

Spendenkonto: Konto 3595400 | BLZ 850 205 00 | Bank für Sozialwirtschaft | *Verwendungszweck:* Spende Kobranet

- **KOBRAnet – Leipzig (Zweigstelle)**

Adresse: Postfach 30 15 39 | 04257 Leipzig

Telefon: 0341 / 3065245

Fax: 0341 / 3065245

Mobil: 0179 / 5928337

E-mail: kobra-leipzig@gmx.net

Web: www.hddl.de/mieter/kobranet.htm

- **KOOFRA e.V.**
Koordinierungsstelle gegen Frauenhandel

Adresse: Postfach 30 61 44 | 20327 Hamburg

Telefon: 040 / 67999757

Fax: 040 / 67999758

E-mail: info@koofra.de

Web: www.koofra.de

Spendenkonto: Konto 2550-201 | BLZ 200 100 20 | Postbank Hamburg | *Verwendungszweck:* Nothilfe

- **Mitternachtsmission Heilbronn**

Adresse: Postfach 26 38 | 74016 Heilbronn

Telefon: 07131 / 84531

Fax: 07131 / 993824

E-mail: mitternachtsmission@diakonie-heilbronn

Web: www.diakonie-heilbronn.de/Daten/Angebote/mitternachtsmission_unten.htm

Spendenkonto: Konto 112486 | BLZ 620 500 00 | Kreissparkasse Heilbronn | *Verwendungszweck:* Opfer von Menschenhandel

- **NADESCHDA – Frauenberatungsstelle**

Adresse: Bielefelder Str. 25 | 32051 Herford

Telefon: 05221 / 840200

Fax: 05221 / 840201

E-mail: Nadeschda-owl@t-online.de

Spendenkonto: Evangelische Frauenhilfe in Westfalen e.V. | Konto 3029600 | BLZ 414 500 75 | Sparkasse Soest | *Verwendungszweck:* Nadeschda

- **NITRIBITT e.V.**

Treffpunkt und Beratungsstelle für Prostituierte, Bremen

Telefon: 0421 / 448662

Fax: 0421 / 4986031

E-mail: nitribitt_ev@web.de

Web: www.nitribitt-bremen.de

Spendenkonto: Konto 13416-209 | BLZ 200 100 20 | Postgiroamt Hamburg

- **ONA e.V. Zufluchtswohnung**

Adresse: Postfach 87 02 18 | 13162 Berlin

Telefon: 030 / 48096281

Fax: 030 / 48096282

E-mail: ona-berlin@web.de

Web: www.ona-berlin.de

Spendenkonto: Konto 3274302 | BLZ 100 205 00 | Bank für Sozialwirtschaft

- **Phoenix e.V.**

Adresse: Postfach 47 62 | 30047 Hannover

Telefon: 0511 / 14646

Fax: 0511 / 1612679

E-mail: kontakt@phoenix-beratung.de

Web: www.phoenix-beratung.de

Spendenkonto: Konto 6401800 | BLZ 251 205 10 | Bank für Sozialwirtschaft

- **SOLWODI Deutschland e.V.**

Solidarity with Women in Distress/Solidarität mit Frauen in Not

Adresse: Propsteistraße 2 | 56154 Boppard-Hirzenach

Telefon: 06741 / 2232

Fax: 06741 / 2310

E-mail: info@solwodi.de, boppard@solwodi.de

Web: www.solwodi.de

Spendenkonto: Konto 20009999 | BLZ 590 500 00 | Landesbank Saar, Saarbrücken

SOLWODI Geschäftsstellen:

- **SOLWODI Berlin:**

Adresse: Postfach 44 06 45 | 12006 Berlin

Telefon: 030 / 81001170

Fax: 030 / 810011719

E-mail: berlin@solwodi.de

SOLWODI Rheinland-Pfalz e.V.:

- **SOLWODI Mainz:**

Adresse: Postfach 37 41 | 55027 Mainz

Telefon: 06131 / 678069

Fax: 06131 / 613470

E-mail: mainz@solwodi.de

- **SOLWODI Ludwigshafen:**

Adresse: Postfach 21 12 42 | 67012 Ludwigshafen

Telefon: 0621 / 5291277

Fax: 0621 / 5292038

E-mail: ludwigshafen@solwodi.de

- **SOLWODI Koblenz**

Telefon: Postfach 20 14 46 | 56014 Koblenz

Fax: 0261 / 33719

E-mail: 0261 / 12705

koblenz@solwodi.de

- **Rückkehrprojekt:**

Adresse: Postfach 37 41 | 55027 MAINZ

Telefon: 06131-670795

Fax: 06131-613470

E-mail: mainz@solwodi.de

SOLWODI Nordrhein-Westfalen e.V.:

- **SOLWODI Duisburg**

Adresse: Postfach 10 11 50 | 47011 Duisburg

Telefon: 0203 / 663150

Fax: 0203 / 663151

E-mail: duisburg@solwodi.de

SOLWODI Bayern e.V.:

- **SOLWODI München**

Adresse: Schellingstr. 72 | 80799 München

Telefon: 089 / 27275859

Fax: 089 / 27275860

E-mail: muenchen@solwodi.de

- **SOLWODI Bad Kissingen**

Adresse: Seehof 1 | 97688 Bad Kissingen

Telefon: 0971 / 802759

Fax: 0971 / 802756

E-mail: bad.kissingen@solwodi.de

○ **SOLWODI Passau**

Adresse: Postfach 23 05 | 94013 Passau
Telefon: 0851 / 9666450
Fax: 0851 / 9666790
E-mail: passau@solwodi.de

○ **SOLWODI Augsburg**

Adresse: Postfach 11 18 29 | 86043 Augsburg
Telefon: 0821 / 3290952
Fax: 0821 / 3278622
E-mail: augsburg@solwodi.de

SOLWODI Niedersachsen e.V.:

○ **SOLWODI Braunschweig**

Adresse: Bernerstr. 2 | 38106 Braunschweig
Telefon: 0531 / 4738112
Fax: 0531 / 4738113
E-mail: braunschweig@solwodi.de

○ **SOLWODI Osnabrück**

Adresse: Postfach 37 03 | 49027 Osnabrück
Telefon: 0541 / 5281909
Fax: 0541 / 5281910
E-mail: osnabrueck@solwodi.de

● **Sozialdienst katholischer Frauen e.V.**

Adresse: Zingel 36 | 31134 Hildesheim
Telefon: 05121 / 402210 oder 05121 / 408821
Fax: skf-schutzwohnung@web.de
E-mail: www.skf-zentrale.de/html/strukturen_des_skf.html
Web: Konto 999 768 | BLZ 259 501 30 | Sparkasse Hildesheim |

Spendenkonto: Verwendungszweck: Schutzwohnung

● **TERRE DES FEMMES Menschenrechte für die Frau**

Adresse: Postfach 25 65 | 72015 Tübingen
Telefon: 07071 / 7973-0
Fax: 07071 / 7973-22
E-mail: info@frauenrechte.de
Web: www.frauenrechte.de

Spendenkonto: Konto 881999 | BLZ 641 500 20 | Kreissparkasse Tübingen

○ **Terre des Femmes – Berlin Büro**

Adresse: Merseburger Strasse 3 | 10823 Berlin
Telefon: 030 / 40504699-0
Fax: 030 / 40504699-9
E-mail: berlinbuero@frauenrechte.de

● **VERA Fachberatungsstelle für Frauen, die vom Menschenhandel betroffen sind**

Adresse: AWO LV S-A e.V. | Klausener Str. 17 | 39112 Magdeburg
Telefon: 0391 / 4015370
Fax: 0391 / 4015371
E-mail: vera@AWO-LSA.de
Web: www.awo-lsa.de

Spendenkonto: Konto 6417000 | BLZ 810 205 00 | Bank für Sozialwirtschaft Magdeburg | Verwendungszweck: BS Vera

○ **Zentrale Koordinierungs- und Beratungsstelle für Opfer von Menschenhandel – KOBRA**

Adresse: Postfach 47 62 | 30047 Hannover
Telefon: 0511/ 7011517
Fax: 0511/ 7011369
E-mail: info@kobra-beratungsstelle.de
Web: www.kobra-beratungsstelle.de

Spendenkonto: Phoenix e.V. | Konto 6401803 | BLZ 251 205 10 | Bank für Sozialwirtschaft | Verwendungszweck: KOBRA

Weitere bundesweite Vernetzungsstellen

○ **Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe BFF**

Adresse: Geschäftsstelle Rungestr. 22-24 | 10179 Berlin
Telefon: 030 / 32299500
Fax: 030 / 32299501
E-mail: info@bv-bff.de

Web: www.frauen-gegen-gewalt.de
Spendenkonto: Förderverein zur Förderung des Bundesverbandes Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe | Konto 6003631018 | BLZ 370 601 93 | Pax Bank Köln

○ **Frauenhauskoordination e.V.**

Adresse: Heinrich-Hoffmann-Str. 3 | 60528 Frankfurt
Telefon: 069 / 6706307
Fax: 069 / 6706209
E-mail: frauenhaus@pritaet.org
Web: www.frauenhauskoordination.de

Spendenkonto: Frauenhauskoordination e.V. | Konto 7602801 | BLZ 550 205 00 | Bank für Sozialwirtschaft, Mainz

Abkürzungen

AufenthG	<i>Aufenthaltsgesetz</i>
AsylbLG	<i>Asylbewerber-Leistungsgesetz</i>
AÜG	<i>Arbeitnehmerüberlassungsgesetz</i>
BAMF	<i>Bundesamt für Migration und Flüchtlinge</i>
BGB	<i>Bürgerliches Gesetzbuch</i>
BGBL	<i>Bundesgesetzblatt</i>
BGH	<i>Bundesgerichtshof</i>
BKA	<i>Bundeskriminalamt</i>
BMAS	<i>Bundesministerium für Arbeit und Soziales</i>
B-L-AG	<i>Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel</i>
BMFSFJ	<i>Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend</i>
BVerfG	<i>Bundesverfassungsgericht</i>
CEDAW	<i>Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Women</i>
ETS	<i>Europarats-Konvention zur Bekämpfung des Menschenhandels</i>
FBS	<i>Fachberatungsstelle</i>
GAATW	<i>Global Alliance Against Traffic in Women</i>
GewSchG	<i>Gewaltschutzgesetz</i>
GTZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH</i>
GVG	<i>Gerichtsverfahrensgesetz</i>
KV	<i>Kooperationsvereinbarungen</i>
LG	<i>Landesgericht</i>
NGO	<i>Non-governmental organisation</i>
NRO	<i>Nicht-Regierungs-Organisation</i>
MH	<i>Menschenhandel</i>
OEG	<i>Opfer-Entschädigungs-Gesetz</i>
OLG	<i>Oberlandesgericht</i>
ProstG	<i>Prostitutionsgesetz</i>
SGB	<i>Sozialgesetzbuch</i>
StGB	<i>Strafgesetzbuch</i>
StPO	<i>Strafprozessordnung</i>
VN/UN	<i>Vereinte Nationen</i>
ZP	<i>Zusatzprotokoll</i>
ZPO	<i>Zivilprozessordnung</i>

Stichwortverzeichnis**A**

Alimentierung	83, 102, 112, 155, 158
Aufenthaltsgesetz	166, 167
Aufenthaltsrecht	45, 82, 94, 96, 135, 142, 156
Au-pair	85
Ausbeutung	25, 37, 50, 80, 151
Ausbeutung der Arbeitskraft	18, 25, 29, 35, 50, 77, 87, 110, 154, 159

B

Bedenkfrist	16, 71, 156
Binationale	90
BKA	9, 38, 53, 67, 111, 115, 122, 123
B-L-AG Frauenhandel	110, 111, 112
BMFSFJ	16, 110, 112, 122
Bundeslagebild	67

C

CATHB	137
CEDAW	97, 99, 109, 142

D

Daten	20, 147, 149, 150, 158, 159
DiplomatInnen	95
Dunkelfeld	9, 38, 67

E

Einreisewege	69
Entschädigung	55, 120, 133, 137, 158

F

Fachberatungsstellen	12, 13, 15, 16, 17, 20, 66, 72, 81, 83, 110, 113, 115, 118, 126, 127, 154, 159
Fortbildungen	121
Frauenhandel	8, 9, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 35, 66, 112, 119, 130
Frauenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung	49
Frauenhandel zur sexuellen Ausbeutung	35

G

Gewaltschutzgesetz	30, 43
Gewinnabschöpfung	44
GRETA	138, 148

H

Hausangestellte	29, 95
Heiratshandel	30, 37
Herkunftsland	28, 30, 68, 69, 84, 156

I

Indikatoren 70, 149, 150

J

Justiz 84, 124, 126, 157

K

KOK 8, 13, 16, 109, 111, 140

Kooperationsvereinbarungen 13, 15, 16, 116, 117, 118

L

La Strada 140

Lebensbedingungen 71, 77, 97

M

Maßnahmen der Europäischen Union 134

Maßnahmen im Rahmen der Vereinten Nationen 131

Menschenhandel 9, 12, 18, 19, 25, 28, 34, 35, 36, 37, 38, 47, 49, 67, 68, 70, 75, 127, 131, 132, 134, 138, 144,
149, 154, 155, 160

Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung 36

Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft 50, 53, 95

Migration 8, 13, 24, 26, 27, 69, 76, 90, 138

N

Nebenklage 41, 43

O

Opferentschädigungsgesetz 46

Opferschutz 83, 112, 115, 119, 133, 137, 138, 141, 155, 157, 158

Opferzeugin 39, 41, 43, 44, 48, 71, 72, 73, 83, 158

P

Polizei 15, 47, 56, 71, 72, 74, 75, 84, 112, 113, 115, 117, 122, 157, 158

Prostitution 12, 18, 25, 27, 28, 35, 37, 38, 67, 68, 72, 75, 92, 131, 132

R

Richtlinie des Rates 135

S

Sachverständigengruppe 148

Schadensersatz 55, 104, 157

sexuelle Ausbeutung 67, 92

Strafverfahren 34, 39, 40, 41, 47, 55, 72, 74, 113, 134

Z

Zeugenaussagepflicht und Zeugnisverweigerungsrecht 39

Zielland 13, 28, 50, 135

Zuwanderungsgesetz 34, 141, 142, 154



KOK

**Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen
im Migrationsprozess e. V.**

www.kok-buero.de, info@kok-buero.de

Berlin, November 2008