



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

## **Werkvertrag**

### **Bewertung der US Regierungsaktivitäten zur Bekämpfung des Menschenhandels<sup>1</sup>**

**Erstellt im August 2006**

**Herausgeberin:**

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

**Kontakt:**

Behlertstr. 35

14467 Potsdam

Tel.: 0331 / 280 33 00

Fax: 0331 / 280 33 07

e-mail : [office@kok-potsdam.de](mailto:office@kok-potsdam.de)

**Autorin:**

Dipl.-Pol. Bärbel Heide Uhl

---

<sup>1</sup> Assessment of U.S. Government Activities to Combat Trafficking in Persons. June 2004.

## I. Zusammenfassung des Berichtes

Die vorliegende „Bewertung der US Regierungsaktivitäten zur Bekämpfung des Menschenhandels“ vom Juni 2004 ist der 2. Bericht der US Regierung in diesem Format in Folge. Eine erste US interne Bewertung der Politik zu Menschenhandel wurde 2003 durchgeführt. In der „Bewertung“ werden Anti-Menschenhandelsmaßnahmen verschiedener Ministerien zusammengeführt und ausgewertet.

Die Vereinigten Staaten führen seit 2001 ein weltweites Länder-Ranking, den sogenannten TIP-Report, durch, indem sie die Politiken und Maßnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel in den einzelnen Ländern zusammenstellen und auswerten. Im Zuge dieser Einordnung müssen Länder, die sich nicht für die von den USA festgelegten Minimalstandards qualifizieren, im Folgejahr mit wirtschaftlichen Sanktionen rechnen. Da die US innen- und außenpolitischen Maßnahmen der Menschenhandelsbekämpfung in dem TIP-Report nicht bewertet werden und dies zunehmend auf Kritik stieß, wurde eine eigenes US Berichterstattungsmechanismus in Form der vorliegenden Bewertung entwickelt.

Die gesetzliche Grundlage für die internationale und nationale Bewertung von Anti-trafficking Politiken bildet der „Trafficking Victims Protection Act“ (TVPA) von 2000. Dieses Gesetzespaket mandatiert das US Außenministerium, die jährliche weltweiten Bewertungen durchzuführen und bildet ebenso die gesetzliche Grundlage für eine innenpolitische Evaluierung.

Darüber hinaus beinhaltet das TVPA gesetzliche Maßnahmen auf föderativer Ebene im Bereich des Opferschutzes und der Strafverfolgung:

- Der gehandelten Person wird Zugang zu föderativen Leistungen (Finanzierung, Rechtsberatung, medizinische Versorgung usw.) gewährt.
- Ein spezielles „T-Visum“ wird den Opfern (in Härtefällen auch den Familienangehörigen) ausgestellt, die mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeiten. Dieses Visum kann in eine Daueraufenthaltsberechtigung umgewandelt werden.
- Das Strafrecht ist erweitert worden (Strafrechtsdelikte wurden hinzugefügt und das Strafmaß erhöht).
- Außenpolitisch umfasst das Gesetz die Möglichkeit, andere Länder in Anti-trafficking Gesetzesvorhaben zu unterstützen und Opferschutzprogramme umzusetzen. Außerdem ermöglicht es die Erweiterung von Regierungsaustauschprogrammen und sieht ein spezielles Besuchsprogramm für Menschenhandelspolitik vor.

Das TVPA hat seit 2003 und 2005 neue Bevollmächtigungen (reauthorization) erhalten. Diese erweiterten die Version aus dem Jahr 2000 um folgende Maßnahmen:

- neue Informationskampagnen zur Bekämpfung von Sextourismus,
- eine Neudefinition des Föderativen Strafrechts,
- die Möglichkeit von Zivilklagen von Opfern gegen die Menschenhändler in einem Föderativen Bezirksgericht (Federal District Court),
- eine Ausweitung der bisherigen staatlichen Leistungen für gehandelte Menschen auch auf Familienangehörigen,
- ein jährlicher Bericht des Generalstaatsanwaltes zur Lage der Anti-trafficking Politiken an den Kongress (beginnend mit dem 1. Mai 2004).

Eine weitere Grundlage der US-Politik gegen Menschenhandel bildet die Präsidiale Sicherheitsdirektive von 2002. (Der Text ist nicht öffentlich zugänglich, nur eine verkürzte Presseerklärung kann eingesehen werden.)

## **Hintergrund zur Gesetzgebung und Politik zur Bekämpfung von Menschenhandel in den USA**

### ***Koordinierungsstrukturen***

2002 wurde auf Initiative von Präsident Bush eine hochrangige zwischenbehördliche Task Force eingerichtet, die sog. „Cabinet-level Interagency Task Force to Monitor“. Der Task Force sitzt Außenministerin Rice vor, deren Aufgabe es ist – zusammen mit den anderen Mitgliedern von ranghohen VertreterInnen der Ministerien für Arbeit, Gesundheit und Heimatschutz (Homeland Security), sowie der CIA, USAID und der Generalstaatsanwaltschaft – anti-trafficking Aktivitäten zu implementieren und koordinieren. Diese Task Force hat sich in einem Zeitraum von zwei Jahren bisher nur zweimal getroffen.

Eine der Task Force zugeordneten Gruppe wurde 2003 gegründet: die Senior Policy Operating Group on Trafficking in Persons (SPOG) trifft sich im Vorfeld der Task Force, um unter der Leitung des Direktors der Abteilung für Monitoring und Bekämpfung des Menschenhandels (OMCT) (angesiedelt im Außenministerium), die zwischenbehördliche Arbeit zu koordinieren. Die Treffen finden regelmäßig statt, wobei eine Zeitangabe nicht genannt wird. Folgende Bereiche umfasst die Arbeit der SPOG:

- Ausarbeitung der Bedingungen von staatlichen Förderungen, schwerpunktmäßig die Umsetzung der Nationalen Sicherheitsdirektive des Präsidenten,
- Entwicklungen von Finanzierungsbedingung von US internen und internationalen Maßnahmen. (Bewerbungen für US-Gelder werden auf der OMCT Website veröffentlicht, um eine größere Transparenz für die Antragssteller herzustellen),
- Die Erleichterung der Ausarbeitung von Kooperationsverträgen zwischen den Ministerium für Gesundheit, Innerer Sicherheit und Justiz um den Zugang zu Bundessmitteln für Opfer von Menschenhandel,
- Die Koordinierung des vom Präsidenten bereitgestellten Fonds zur Menschenhandelsbekämpfung über 50 Millionen USD.

### ***Angebote für gehandelte Menschen***

Das US System für Opferschutz und –unterstützung ist ein komplexes System aus der Zusammenarbeit verschiedener Föderativer und Bundesstaatlicher Behörden. Der TVPA sollte garantieren, dass alle gehandelten Personen mit illegalen Status Zugang zu Sozialleistungen bekommen. Artikel 107 (b)(1) und (b)(2) legt fest, dass die Leistungen Föderativer Behörden auch auf gehandelte Personen ausgeweitet werden müssen, wie z.B. finanzielle Zuwendungen, medizinische Versorgung, Unterkunft und Lebensmittelmarken. Folgende Behörden werden in der vorliegenden Bewertung im Bereich der Leistungen für gehandelte Personen nach TVPA Art. 107 (b) und (c) evaluiert:

- ***Ministerium für Gesundheit, Abteilung für Flüchtlingshilfe (Department of Health and Human Services´s Office of Refugee Resettlement):***

Das Ministerium stellt ein Zertifikat aus, das den gehandelten Menschen Zugang zu den unter der Flüchtlingsleistungsprogramm gewährten Unterstützungsleistungen (die bereits oben beschrieben wurden). Es wird jedoch kritisch vermerkt, dass gehandelte Menschen andere Bedürfnisse haben, die in diesem Programm nicht abgedeckt werden. Dazu hat das Ministerium weitere Ausschreibungen für solche Organisationen durchgeführt, die in der aufsuchenden Sozialarbeit tätig sind, spezielle Unterkünfte für gehandelte Menschen organisieren, Weiterbildung und allgemein Beratung für gehandelte Personen durchführen. Außerdem hat 2003 auch

das Ministerium seine Aktivitäten erweitert und bietet z.B. Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche für Opfer an.

Bis 2002 wurden 448 Zertifikate ausgestellt, im Jahr 2003 151 Zertifikate (davon 6 an Kinder und 145 an Erwachsene). 54 % der Opfer waren männlich.

Das Ministerium ist verantwortlich für langfristige Opferunterstützung.

- **Ministerium für Justiz, Abteilung für Verbrechenopfer (Department of Justice's Office for Victims of Crime),**

Art. 107 (b) TVPA berechtigt das Justizministerium, NGO's und Regierungsorganisationen zu finanzieren, die spezielle und ad hoc Programme für gehandelte Menschen implementieren. 2003 wurden 9,7 Millionen Dollar zu diesem Zweck ausgeschrieben. NGO's, die aus diesem Fond finanziert werden, müssen Unterkünfte für Opfer bereitstellen. Diese werden auf verschiedene Arten organisiert: einige kooperieren mit bestehenden Notunterkünften, deren Unterkunftsdauer allerdings zeitlich auf Tage bis Wochen begrenzt sind, andere organisieren Übergangsunterkünfte, die einige Monate in Anspruch genommen werden können.

- **Ministerium für Arbeit, Abteilung für Beschäftigung und Ausbildung (Department of Labour's Employment and Labour Administration),**

Nach TVPA ist das Ministerium für Arbeit verpflichtet, die Arbeitsämter anzuweisen, gehandelte Personen in den Bereichen der Weiterbildung und Arbeitsvermittlung zu unterstützen. Ergebnisse über de-facto betreute Personen liegen allerdings nicht vor. Arbeitsinspektionen werden vermehrt durch das Ministerium in traditionellen Niedriglohnssektoren durchgeführt. Dadurch wird ein vermehrtes Auffinden von gehandelten Personen erhofft.

- **Ministerium für Heimatschutz, Abteilung für Staatsbürgerschaft und Einwanderung und Zoll (Homeland Security's U.S. Citizenship and Immigration Services and U.S. Immigration and Customs Enforcement),**

Gehandelte Personen, die bestimmte Bedingungen erfüllen, haben die Möglichkeit, zwei verschiedene Aufenthaltstitel zu bekommen: zum einen können sie den Status des „continued presence“ erhalten, um befristet in den Vereinigten Staaten zu bleiben. Dieser Titel wird jedoch nur gewährt, wenn die Föderative Polizei bestimmt, dass es sich um potentielle Zeuginnen handelt und ein entsprechendes Gesuch beim Ministerium für Heimatschutz einreicht.

Der zweite Aufenthaltstitel ist das sogenannte „T-Visum“. Dabei handelt es sich um ein „nonimmigrant status“, der an solche gehandelten Personen vergeben wird, die sich als effektiv für die Strafverfolgungsbehörden bereits gezeigt haben.

Das T-Visum erlaubt den Aufenthalt für drei Jahre mit der anschließenden Möglichkeit eines Daueraufenthaltes.

Im Jahr 2003 haben 601 gehandelte Menschen ein T-Visum beantragt, von denen 297 erfolgreich waren.

- **Legal Service Corporation to implement section 107 (b) and 107 (c) of the TVPA.**

Die Legal Service Corporation ist eine private non-profit Organisation, die vom Kongress eingerichtet wurde, um mittellosen AmerikanerInnen den Zugang zum zivilrechtlichen System (civil justice system) zu ermöglichen. TVPA 107 (b) verpflichtet Legal Service Corporation, Rechtsberatung für gehandelte Personen durchzuführen. Im Jahr 2003 kamen 81 Opfer in diesen Genuss.

### **Identifizierung von Opfern**

Das Außenministerium, das Ministerium für Heimatschutz und das Justizministerium sind nach TVPA Art. 107 (c) verpflichtet, die Opfer von Menschenhandel zu identifizieren und sie über die weiteren Procedere zu informieren. Eine Dienstvorschrift (regulation) wurde 2001 erlassen, die den relevanten Behörden die geeigneten Maßnahmen an die Hand gaben, um gehandelte Menschen nach ihrer Identifizierung angemessene Unterkunft, medizinische Versorgung, sowie Schutz und Unterstützung zu kommen zu lassen, während sie sich noch in der föderativen Haft befinden. In dieser Phase sollen die betroffenen Personen auch über die weiteren Möglichkeiten und ihre Rechte aufgeklärt werden.

Zur Erleichterung für die Erkennung gehandelter Menschen wurde eine Broschüre erstellt, die in den relevanten Ministerien und in verschiedenen Sprachen ausliegt.

### **Ermittlung und Strafverfolgung**

Für die Strafverfolgung von Menschenhandel sind innerhalb des Justizministeriums folgende Behörden zuständig:

- Die Kriminalsektion der Bürgerrechtsabteilung (Criminal Section of the Civil Rights Division),
- Die Staatsanwaltschaften in den Vereinigten Staaten (United States Attorneys' Offices).

Fälle von Kinderhandel fallen in den Zuständigkeitsbereich der Sektion für Ausbeutung von Minderjährigen und Obszönitäten der Kriminalabteilung (Child Exploitation and Obscenity Section of the Criminal Division). Die Bürgerrechtsabteilung und die Kriminalabteilung sind seit ihrer Gründung im Jahr 1957 traditionell für die Bekämpfung von Straftaten in der Prostitution sowie der Zwangsarbeit zuständig.

Die federführenden Ermittlungsbehörden sind das Federal Bureau of Investigation (FBI) sowie die US Einwanderungs- und Zoll Behörde (U.S. Immigration and Customs Enforcement agents). Dadurch soll sowohl die Sicherheit der Grenzen als auch die Kriminalitätsbekämpfung gewährleistet werden.

### **Statistiken**

Neue Ermittlungsverfahren im Bereich von Menschenhandel haben in den letzten Jahren stetig zugenommen.

Während 1993 nur 12 Ermittlungsverfahren eröffnet wurden, nahm man 2003 bereits 82 Verfahren neu auf. Verglichen mit den Ermittlungsverfahren in Deutschland ist die Zahl jedoch sehr gering: Laut BKA Lagebericht wurden im Jahr 2003 431 Ermittlungsverfahren aufgenommen.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Bundeskriminalamt: Lagebericht Menschenhandel 2004. S.6

Auch die Tatverdächtigenstatistik bleibt weit hinter der deutschen Statistik zurück: In den USA wurden in den Jahren 2001 bis 2003 die Strafverfolgung von 110 Menschenhändlern eröffnet. In Deutschland wurden allein im Jahr 2003 1110 Tatverdächtige registriert. Die Bundesrepublik Deutschland hat daher in einem Jahr die zehnfache Anzahl an registrierten Tatverdächtigen als die USA in einem Zeitraum von drei Jahren.

Über die Hälfte der US Ermittlungsverfahren wurden durch die Task Force Beschwerdetelefon für Menschenhandel und Arbeitsausbeutung (Trafficking in Persons and Worker Exploitation Task Force Complaint Line) identifiziert, die im Jahr 2000 eingerichtet wurde.

Um die Strafverfolgung zu verstärken, wurden in den Staatsanwaltschaften der Bundesstaaten, in denen die meisten Menschenhandelsfälle aufgetreten sind, multidisziplinäre Task Forces eingerichtet. Diese vereinigen NGO's, lokale und Föderative Strafverfolgungsbehörden sowie die Büros der US Staatsanwaltschaften.

Strafverfolgungsbehörden arbeiten außerdem intensiv mit dem Arbeitsministerium zusammen, welches auf Grundlage des Fair Labor Standards Act, Arbeitsplätze in der Billiglohnindustrie überprüft. Diese befinden sich vor allem im Dienstleistungsbereich des Gesundheitswesens, der Hotel- und Restaurantbetriebe, und in Privathäusern. Die MitarbeiterInnen einer eigens mandatierten „Lohn und Arbeitszeit Abteilung“ (Wage and Hour Division) inspiziert regelmäßig Billiglohnindustrien und spielen bei der Identifizierung von gehandelten Menschen eine wichtige Rolle.

Die Haftstrafen für Menschenhandel wurden im Jahr 2002 für besondere Härtefälle erhöht.

### ***Sexuelle kommerzielle Ausbeutung von Kindern***

2003 wurde ein Gesetzespaket verabschiedet, das die Strafverfolgung von Gewalttätern auch extraterritorial ermöglicht, die Minderjährige innerhalb der USA und weltweit sexuell missbrauchen: Der PROTECT Act. Dieser erweitert gleichfalls die Kompetenz der Strafverfolgung auf Föderativer Ebene.

### ***Finanzierung***

Die USA bezeichnet sich vor allem als Zielland von Menschenhandel. Präventive Maßnahmen werden daher durch internationale, vor allem durch bilaterale Zusammenarbeit abgeleitet. Diese dient der Aufklärungsarbeit und der Entwicklung regionaler Aktionspläne. Ein weiterer Schwerpunkt in der außenpolitischen Menschenhandelspolitik ist die Stärkung von Risikogruppen. Auf Grundlage der jährlichen Berichte „Trafficking in Persons Report“, „Country Reports on Human Rights Practice“ und „Department of Labor annual Report“ werden gezielte Maßnahmen zur Unterstützung von Risikogruppen und Menschenhandelsbekämpfungsstrategien im Allgemeinen in Herkunftsländern finanziert. 2003 wurden rund 234 Anti-Menschenhandelsprogramme **in 90 Ländern in der Höhe von 91 Millionen US Dollar gefördert.**

Als Prioritäten für internationale Finanzierungen werden vor allem rechtliche und polizeiliche Maßnahmen sowie Opferschutzprogramme genannt.

## ***Training und Notruftelefone***

Der deutliche quantitative Unterschied zwischen dem durch die US Behörden geschätzten Ausmaß von Menschenhandel in den USA und den tatsächlichen (geringen) Zahlen wird im Kapitel über Training thematisiert. Durch Schulungen von staatlichen und nicht-staatlichen Personal und Telefonhotlines erhofft man, die Zielgruppe von gehandelten Menschen zu erreichen und somit Strafverfolgung erfolgreicher zu gestalten.

Eine besondere Rolle in der Identifizierung gehandelter Menschen kommt dem im Jahr 2000 eingerichteten „Beschwerdetelefon für Menschenhandel und Arbeitsausbeutung“ (Trafficking in Persons and Worker Complaint Line) des Justizministeriums (Department of Justice) zu: Mehr als die Hälfte der seit 2000 aufgenommenen Ermittlungsverfahren sind auf Grund der eingegangenen Anrufe entstanden.

Ergänzend dazu gestaltet sich das Notruftelefon des Gesundheitsministeriums (Department of Health and Human Services), das der Unterstützung und der Weiterleitung gehandelter Menschen dient. Im Gegensatz dazu werden dem „Beschwerdetelefon“ des Justizministeriums hauptsächlich Fälle von Menschenhandel gemeldet.

Flankiert wird das Notruftelefon des Gesundheitsministeriums durch die Öffentlichkeitskampagne „Look Beneath The Surface“, die sich schwerpunktmäßig an die Zielgruppen der gehandelten Menschen richtet sowie an die Berufsgruppen, die mit gehandelten Menschen in Berührung kommen.

Innerstaatliche und internationale Schulungen und Weiterbildungen im Bereich von Menschenhandel werden durch die Ministerien für Justiz, Heimatschutz sowie als zwischenbehördliche Kooperation durchgeführt. Im internationalen Bereich führt auch die Behörde für Einwanderung und Zoll (U.S. Immigration and Customs Enforcement) Trainings durch. Leider enthält das Assessment vor allem quantitative Informationen, inhaltliche Ausrichtungen der Trainings werden kaum erwähnt. Es fehlen weiterhin Verweise auf die erstellten und genutzten Training Curricula.

Nichtregierungsorganisationen werden als wertvolle Partner für Training von Behörden genannt, wenn auch ihre Rolle auf den operativen Bereich begrenzt bleibt (siehe auch Bewertende Schlussfolgerungen).

## ***Empfehlungen***

Die schlussfolgernden Empfehlungen beziehen sich weitestgehend auf die Ausweitung der Zusammenarbeit zwischen der Föderativen Ebene mit den Bundesstaaten. Dort sollen vor allem die kommunalen Ebenen gestärkt werden, um gezielter gegen Menschenhandel vorzugehen. Hier werden besonders die Identifizierung von Opfern, die mangelnde Information von existierenden Opferschutzmaßnahmen und –Einrichtungen, sowie fehlende Menschenhandelsgesetzgebungen in den Bundesstaaten genannt. Die Stärkung lokaler und kommunaler Einrichtungen wird auch für die internationale Arbeit betont.

## **II. Bewertende Schlussfolgerung**

### **Starke Bezugnahmen auf den historischen transatlantischen Sklavenhandel**

Das Verständnis von und die Herangehensweise an Anti-trafficking Politik leitet sich von der US Erfahrung mit dem transatlantischen Sklavenhandel ab. Auf die erfolgreiche Abschaffung der Sklaverei im 19. Jahrhundert wird im Laufe des Berichtes ebenso immer wieder Bezug genommen wie auf die Gleichsetzung von Menschenhandel mit moderner Sklaverei. Diese Rahmung kann zu der im Gesetzespaket und deren Auswertung vorgenommen Verknüpfung von Innen- und Außenpolitik führen, hat sicher jedoch auch ihren Ursprung in der US-politischen und gesetzgeberischen Kultur.

In dieser Tradition steht auch die im TVAP enthaltene Bewertung von Politiken und Gesetzgebungen anderer Länder. Institutionell spiegelt sich auch die außenpolitische Betonung der US Menschenhandelspolitik wider: Es ist bemerkenswert, dass das federführende Ressort zur Koordinierung der Anti-trafficking Politik das Außenministerium darstellt. Zum Vergleich: in der Bundesrepublik Deutschland findet sich die Federführung beim Bundesministerium für Familie, Frauen, Senioren und Jugend.

In der nationalen und internationalen Förderungspolitik wird deutlich darauf hingewiesen, dass diejenigen Bewerber erfolgreich sind, die die US Politik zu Menschenhandel unterstützen (S.12).

### **Geringe Identifizierung und Strafverfolgungsquote**

Die Sonderrepräsentantin der OSZE hat 2005 im Zuge eines Länderberichtes die USA aufgrund der geringen Identifizierungen von Opfern sowie der geringen Verurteilungsrate kritisiert. Der OSZE zu Folge, werden bis zu 10 000 Opfern in den Vereinigten Staaten nicht identifiziert und haben daher auch keinen Zugang zu Sozialleistungen.<sup>3</sup> Die vorliegende US Bewertung enthält zahlreiche Schätzungen, die mit den absoluten (geringen) Zahlen der Strafverfolgung und der Ausstellung von T-Visa in keinem Verhältnis stehen.

Daraus kann gefolgert werden, dass die geringen Ausstellungen von T-Visa und Strafverfolgungen durch die US Behörden selber problematisiert werden.

Eine schlüssige Erklärung für diese eklatante Diskrepanz liegt der „Bewertung“ jedoch nicht bei.

Im Vergleich: die Bundesrepublik Deutschland konnte 2003 die zehnfache Anzahl an registrierten Tatverdächtigen aufweisen als die USA in dem Zeitraum von 2001-2003.

### **Koordinierungsstrukturen**

Obwohl in der Bewertung die Rolle von Nichtregierungsorganisationen als bedeutsam für eine erfolgreiche Strategie immer wieder betont wird, ist die Abwesenheit von Beratungsstellen und anderen nicht-staatlichen Gruppen in den existierenden politischen Entscheidungs- und Koordinierungsgremien wie der „Cabinet-level Interagency Task Force“ sowie der „Senior Policy Operating Group on Trafficking in Persons“ auffallend. Die Praxis des Ausschlusses der Zivilgesellschaft widerspricht internationalen Empfehlungen und

---

<sup>3</sup> OSCE Special Representative on Combating Trafficking in Human Beings: Assessment of the United States Human Trafficking Situation and Anti-trafficking Activities. June 2005. [www.osce.org](http://www.osce.org)

Mechanismen, wie die der „National Referral Mechanisms“, die auch von den USA als OSZE teilnehmenden Staat unterstützt werden.<sup>4</sup>

## **Leistungen für gehandelte Menschen**

Der TVPA definiert die Leistungen für gehandelte Menschen auf Grundlage bereits bestehender Programme, vor allem der Flüchtlingszuwendungen. Es wird an der Praxis gemessen werden müssen, inwieweit die involvierten Behörden geschult sind, Opfer zu identifizieren und die spezialisierten Leistungen für gehandelte Menschen zu verwalten.

Die Eingliederung von spezialisierten Leistungen in bestehende Programme kann positiv gewertet werden, da sie in vielen Fällen Nachhaltigkeit garantieren. Jedoch können gehandelte Menschen aufgrund ihrer spezifischen Situation andere Leistungen benötigen, die nicht für Flüchtlinge relevant sind (z.B. spezifischer Datenschutz aufgrund der möglichen Stigmatisierung, Gefährdungslage im Zielland, rechtliche Beratung bezüglich Kompensation und Entlohnung usw.).

Es wäre weiterhin zu prüfen, wie lange gehandelte Menschen, die sich in Haft befinden, nach ihrer Identifizierung auf Grundlage der Dienstvorschrift von 2001, dort festgehalten werden.

Leistungen, wie z.B. Unterkünfte von gehandelten Personen, werden nicht auf föderativer Ebene einheitlich bezüglich Dauer und Ausgestaltung festgelegt, sondern sie hängen von den jeweiligen Programmen (und daher auch der Definitionsmacht) der um die verschiedenen Regierungsgelder konkurrierenden Organisationen ab.

Insgesamt folgt die USA der auch in Europa hauptsächlich praktizierten Politik, die die Leistungen für gehandelte Menschen an deren Bereitschaft knüpfen, mit den Strafverfolgungsbehörden zusammen zu arbeiten. Diese Politik wird von zahlreichen MenschenrechtsexpertInnen und NGO's als nicht kompatibel mit den internationalen Menschenrechtskonventionen kritisiert.<sup>5</sup>

## **Die Verbindung von Menschenhandel und Prostitution**

Die in der Bewertung vorgenommene Betonung auf staatliche Finanzmittel, die zur Bekämpfung von Menschenhandel innenpolitisch, bilateral und international zur Verfügung gestellt werden, ist vor dem Hintergrund der Bedingungen, an die sie geknüpft sind, problematisch zu betrachten.

Diesbezüglich sind zwei Kongressentscheidungen aus dem Jahr 2003 relevant: Sowohl die Mittel unter „US global leadership act on HIV/Aids, malaria an tuberculosis“ als auch die unter USAID verwalteten Gelder zur Bekämpfung des Menschenhandels wurden vom Kongress an die Bedingung geknüpft, dass nur Regierungen, NGO's und andere Institutionen sich für diese Förderung qualifizieren, die eine aktive Politik gegen Prostitution und gegen die Legalisierung von Prostitution unterstützen und praktizieren.<sup>6</sup>

Der im letzten Jahr von zwei verschiedenen US-NGO-Bündnissen eingereichten Klagen gegen diese gesetzlichen Bedingungen wurden Anfang Mai 2006 von einem US Gericht

---

<sup>4</sup> vgl: OSCE/ODIHR: National Referral Mechanism. Joining the efforts to protect the rights of trafficked persons. Warsaw 2004 (Autorinnen: Kröger, Malkoc, Uhl).

<sup>5</sup> vgl. European Commission, Directorate-General Justice, Freedom and Security: Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings. Brussels 2004.

<sup>6</sup> siehe USAID (wird nachgereicht). Kritik von US NGOS können unter [http://www.cfr.org/publication/10654/symposium\\_on\\_human\\_trafficking\\_session\\_2.html?breadcrumb=default](http://www.cfr.org/publication/10654/symposium_on_human_trafficking_session_2.html?breadcrumb=default)

stattgegeben: Laut Gerichtsbeschluss verstößt die Kongressentscheidung gegen die freie Meinungsäußerung<sup>7</sup>. Wie die US-Juristin und Aktivistin Alice Miller jedoch hervorhob, hat diese Gerichtsentscheidung nur innenpolitische Bedeutung. Die Konditionalisierung von US-Geldern im internationalen und bilateralen Kontext ist davon nicht beeinflusst und behält ihre Gültigkeit.

## **Die Verbindung von Menschenhandel und Zwangsarbeit**

Als ausgesprochen positiv im Sinne des UN Palermo Protokolls mit seiner breiten und nicht nur auf sexuelle Ausbeutung ausgerichteten Strafrechtsdefinition, ist die in der US praktizierte und institutionell verankerte Politik der Verbindung von Menschenhandel und Zwangsarbeit. Die USA sieht z.B. regelmäßige Arbeitsinspektionen in traditionellen Niedriglohnsektoren als integralen Bestandteil ihrer Menschenhandelsbekämpfungspolitik. Auch in der Strafverfolgung wird der Bereich der Zwangsarbeit in die Ermittlungen zu Menschenhandel aufgenommen, wie es sich in dem „Beschwerdetelefon für Menschenhandel und Arbeitsausbeutung“ zeigt.

---

<sup>7</sup> siehe: [http://www.nytimes.com/aponline/us/AP-AIDS-Prostitution-Pledge.html?\\_r=1&ex=1147924800&en=b9ac3b345c9039d6&ei=5070&emc=eta1&oref=slogin](http://www.nytimes.com/aponline/us/AP-AIDS-Prostitution-Pledge.html?_r=1&ex=1147924800&en=b9ac3b345c9039d6&ei=5070&emc=eta1&oref=slogin)