

Helga Konrad

Jüngste Entwicklungen und Herausforderungen im Kampf gegen den Menschenhandel im OSZE-Raum

Wenn von Menschenhandel die Rede ist, denken viele Leute – und leider auch viele Behörden – meist an Prostituierte, Wirtschaftsmigranten, illegale Ausländer, Schwarzarbeiter, kurz: an „suspekte“ Personen jeder Art. In Wahrheit geht es jedoch um Opfer schwerer Verbrechen, Menschen, die durch Verführung, Betrug, Täuschung oder Zwang in sklavereiähnliche Situationen gebracht werden, wo sie brutaler Gewalt ausgesetzt sind, eingesperrt, eingeschüchtert und in der Sexindustrie, als Dienstboten, als Billigarbeitskräfte und in anderen Formen von Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit ausgebeutet werden.

Leider werden diese Fakten noch immer vernachlässigt, während man sich unverhältnismäßig intensiv mit Fragen der nationalen Sicherheit wie der Kontrolle der Grenzen und Grenzsicherheit, dem Kampf gegen die illegale Migration, einschließlich des Schleusertums und Menschenschmuggels, sowie der Migrationsbeschränkung und der Migrationssteuerung befasst – und dies alles häufig betrachtet durch das Vergrößerungsglas des Kampfes gegen das organisierte Verbrechen.

Es ist richtig, dass dem Menschenhandel seit der Verabschiedung des Protokolls der Vereinten Nationen zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels nun schon seit einigen Jahren internationale Aufmerksamkeit geschenkt wird. Erstmals traten neue Gesetze gegen den Menschenhandel in Kraft, Geldmittel für Projekte und Programme zur Bekämpfung des Menschenhandels begannen zu fließen und immer mehr Regierungen, Organisationen und Personen gingen daran, sich verstärkt mit diesem Problem auseinander zu setzen. Eine zunehmende Zahl von Akteuren engagiert sich seither im Kampf gegen den Menschenhandel. Gleichzeitig wächst die Zahl der Kommentatoren, Forscher und Experten, die bemüht sind, über das Problem zu informieren. Und dennoch: Trotz all dieser Aktivitäten weist bis heute nichts darauf hin, dass der Menschenhandel spürbar zurückgeht. Eben deshalb müssen unsere Bemühungen genau hier ansetzen.

Warum geht der Menschenhandel – trotz jahrelanger Arbeit – unvermindert weiter?

Einige Antworten lassen sich finden, wenn wir die Annahmen, von denen wir bisher in unserem Kampf ausgegangen sind, näher untersuchen. Ich glaube, dass wir keine nennenswerten Fortschritte gegen die Menschenhändler machen werden und auch den Opfern von Menschenhandel nicht die nötige Hilfe

bieten können, solange wir an diese Fragen nicht direkt und offen herangehen.

Obwohl weithin anerkannt ist, dass Menschenhandel ein schweres Verbrechen und eine massive Verletzung der Menschenrechte ist, und dies von Vertretern von Regierungen in aller Welt auch nachdrücklich und immer wieder betont wird, erweist sich die Sichtweise der meisten Länder bei ihrem Vorgehen gegen den Menschenhandel als eher eingeschränkt und stützt sich fast ausschließlich auf Konzepte nationaler Sicherheit und nationaler Souveränität.

Der Sicherheitsansatz im Kampf gegen Menschenhandel

Sehen wir uns die gängige Praxis in vielen europäischen und anderen Zielländern an, wird offensichtlich, dass der Schutz der Grundrechte der Opfer von Menschenhandel den Interessen des Staates untergeordnet wird. Die Regierungen geben vor, den Menschenhandel bekämpfen zu wollen, betrachten dabei jedoch oftmals den Kampf gegen die illegale Migration als erste Priorität. Die EU und viele westeuropäische und andere Zielländer sehen ihre vordringliche Aufgabe im Allgemeinen in der Eindämmung und Verhinderung der illegalen Migration und in der Bekämpfung des Asylmissbrauchs.

Auch die zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Umgang mit Menschenhandel hat sich in letzter Zeit eher auf die Verschärfung der Grenzkontrollen und die Verhütung der irregulären Migration und Zuwanderung konzentriert. Zu diesem Zweck wurden und werden vermehrt Rückübernahme- und Repatriierungsabkommen geschlossen und umgesetzt und andere restriktive Maßnahmen ergriffen. Dadurch laufen Opfer von Menschenhandel Gefahr, als illegale Zuwanderer und Zuwanderinnen behandelt und umgehend in ihre Herkunftsländer abgeschoben zu werden. Selbst wenn Opfern ein vorläufiges Bleiberecht zugestanden wird, wird ihre Unterstützung davon abhängig gemacht, ob sie für die Strafverfolgung von Nutzen und bereit sind, mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenzuarbeiten. Die Opfer werden daher oft im Interesse der Strafverfolgung instrumentalisiert. Auch hier muss das Recht der Opfer auf Schutz ihrer körperlichen und geistigen Unversehrtheit hinter den staatlichen Interessen zurückstehen.

Ein Schwerpunkt dieses in erster Linie auf nationale Sicherheit ausgerichteten Ansatzes ist der Grenzschutz, der als *die* Maßnahme gegen den Menschenhandel angesehen wird. Aus einer Vielzahl von Gründen jedoch – auf die weiter unten noch eingegangen wird – kann dies nicht das einzige, ja nicht einmal das wichtigste Element einer wirksamen Strategie gegen Menschenhandel sein. Nur die wenigsten Fälle von Menschenhandel sind an der Grenze erkennbar oder werden als solche erkannt, denn sehr oft wissen die Personen beim Grenzübertritt noch nicht, welches Schicksal ihnen droht, nämlich dass sie möglicherweise von Menschenhändlern und deren Kompliz-

zen ausgebeutet und versklavt werden. Die Erfahrung zeigt, dass die meisten der zukünftigen Opfer Landesgrenzen rechtmäßig überschreiten und erst später zu illegalen Migranten und Migrantinnen werden, wenn z.B. ihre Visa abgelaufen sind. Oft sorgen Menschenhändler dafür, dass Personen allein einreisen, ausgestattet mit legalen Reisedokumenten, die ihnen dann bei der Ankunft im Ausland abgenommen werden. Die Standardreaktion vieler Staaten – Verschärfung der Maßnahmen zur Verhinderung von Betrug, Perfektionierung der Reisedokumente, Verschärfung von Identifizierungsverfahren und Schulung der Grenzbeamten im Erkennen falscher Dokumente – mag daher von Bedeutung sein, wenn es darum geht, illegale Zuwanderer zu identifizieren; sie ist jedoch ungeeignet für eine sinnvolle und wirksame Auseinandersetzung mit dem wesentlichen Aspekt des Menschenhandels, nämlich der Ausbeutung und Versklavung von Menschen.

An der Grenze ermöglichen typischerweise einzelne Kriminelle den Transport und den illegalen Grenzübertritt von potenziellen Opfern. Die Behinderung des Grenzübertritts wird daher den Plan der Menschenhändler insgesamt nicht wesentlich durchkreuzen. Bestenfalls ist sie eine lästige Störung oder sie zieht einen Fahrer oder Schlepper vorübergehend aus dem Verkehr. Diese spielen zwar eine Rolle in der Kette des Menschenhandels, doch sind sie für den gesamten Ablauf keineswegs entscheidend. Darüber hinaus wird auch das immer häufiger auftretende Phänomen des Menschenhandels innerhalb eines Landes außer Acht gelassen, wenn das Schwergewicht auf den Grenzschutz gelegt wird.

Grenzbeamte und Behörden können versuchen, den Menschenschmuggel, die Schlepperei und Schleuserei zu unterbinden, doch richten sich diese Bemühungen nicht gegen den Kern des Menschenhandels, der durch Täuschung, Zwang und Ausbeutung charakterisiert ist. Der Schmuggel von Menschen über Grenzen hinweg kann als Vergehen gegen die Souveränität eines Staates angesehen werden, der Menschenhandel hingegen ist ein gegen eine Person gerichtetes schweres Verbrechen und eine Verletzung ihrer Menschenrechte. Das Konzept „Schützt die Grenzen“ – das oft zur einzigen wahren Lösung hochstilisiert und als solche praktiziert wird – ist als zentrales Instrument im Kampf gegen den Menschenhandel unwirksam. Es gibt viele gute Gründe, warum der Grenzschutz eines Landes verstärkt werden sollte; den Menschenhandel jedoch wird man damit nicht in seinem Kern treffen.

Wir müssen erkennen, dass dem Menschenhandel durch Ausschluss- und Kontrollmaßnahmen allein nicht Einhalt geboten werden kann. Die Praxis der Kontrolle, Abschreckung und sofortigen Repatriierung der Opfer von Menschenhandel ist oft der Beginn eines Teufelskreises.

Wir müssen uns darüber klar werden, dass eine staatliche Politik, die vor allem auf Selbstschutz abzielt statt einen umfassenderen Ansatz zu wählen, kontraproduktiv und daher Teil des Problems ist. Die westeuropäischen Länder, das wichtigste Zielgebiet in Europa, und andere Zielländer für Menschenhandel haben diesbezüglich eine wichtige Rolle zu spielen.

Menschenhandel unterscheidet sich wesentlich von Menschenschmuggel und von illegaler Migration und verlangt daher eigene, spezielle Maßnahmen in der Ermittlung, der Strafverfolgung und der Verhütung.

Es steht fest, dass Migrantinnen und Migranten im Allgemeinen – und illegale sowie Migrantinnen und Migranten ohne Dokumente im Besonderen – äußerst gefährdet und leichte Beute für Menschenhändler sind. Viele von ihnen arbeiten unter Bedingungen eklatanter Ausbeutung: Sie sind weder gesundheitlich versorgt, noch werden sie über ihre Rechte aufgeklärt; sie sind körperlichem und psychischem Missbrauch ausgesetzt, sind unterbezahlt oder ihr Lohn wird von Rekrutierungsagenten einbehalten. Menschenhändler machen sich das Fehlen jeglichen sozialen und rechtlichen Schutzes zunutze. Der Umstand, dass Migration immer öfter mit organisierter Kriminalität in Verbindung gebracht wird, hat zudem negative Auswirkungen auf die Art und Weise, wie Opfer von Menschenhandel gesehen und behandelt werden.

Eine genauere Analyse gibt zu der Befürchtung Anlass, dass in der Praxis die Interessen des Staates – mit den Schwerpunkten Migrationssteuerung und Strafverfolgung – im Widerspruch zu den Rechten und Bedürfnissen der Opfer von Menschenhandel stehen. Noch immer werden die wehrlosen Opfer zynischer Menschenhändler viel zu oft als Täter oder Täterinnen angesehen, kriminalisiert und abgeschoben, bevor die wahren Umstände untersucht werden.

Der strafrechtliche Ansatz im Kampf gegen Menschenhandel

Opfer von Menschenhandel werden derzeit fast ausschließlich von der Polizei identifiziert. Ob Personen als Opfer von Menschenhandel erkannt werden, hängt davon ab, inwieweit die Beamtinnen und Beamten mit dem Problem vertraut sind. Von ihrem Wissensstand hängt es auch ab, ob Opfer korrekt behandelt werden. Und von ihnen hängt es schließlich ab, ob es zur Strafverfolgung kommt, denn sie befragen die Opfer und erstellen die Akten.

Diese Fakten zeigen bereits einige wunde Punkte im Kampf gegen den Menschenhandel auf. Noch immer werden Opfer von Menschenhandel fast ausschließlich von der Polizei ermittelt – anstatt ihnen die Möglichkeit zu geben, sich an ein Netz von Kontaktstellen und Hilfsdiensten zu wenden, ohne Gefahr zu laufen, sofort in die Rechts- und Ordnungsmaschinerie eines fremden Landes zu geraten. Untersuchungen zeigen, dass Opfer von Menschenhandel in der Polizei selten eine Quelle für Schutz und Hilfe sehen.

Bei der Polizei herrscht vielfach noch die Tendenz zu einer Verhörstrategie vor, die darauf abzielt, die verhörte Person zu überrumpeln. Dazu wird das Argument ins Treffen geführt, dass eine Aussage unmittelbar nach der Festnahme wahr und unverfälscht sei, da die Betroffenen keine Chance haben, sich ihre Aussage zurechtzulegen oder sich kontrolliert zu verhalten. Opfer

von Menschenhandel werden noch immer zu diesem Zweck verhaftet und in Gewahrsam genommen.

Im Gegensatz dazu haben nichtstaatliche Organisationen (NGOs), die Opfer von Menschenhandel betreuen, festgestellt, dass diese nach ihren traumatischen Erlebnissen eine Erholungs-, Genesungs- und Reflexionsperiode benötigen und erst Vertrauen in ausländische Behörden und Institutionen fassen müssen. Oft sehen sie sich zunächst nicht als Opfer eines Verbrechens, und es braucht Zeit und viele Gespräche, bis sie sich ihrer Situation bewusst werden. Hinzu kommt, dass Opfer von Menschenhandel von ihren Menschenhändlern häufig dazu angehalten werden, niemandem zu vertrauen, vor allem nicht der Polizei. Manchmal schämen sich Opfer für das, was sie unter Zwang tun mussten – zum Beispiel als Prostituierte arbeiten – und geben sich sogar selbst die Schuld daran. NGOs und internationale Organisationen sind daher der Auffassung, dass die Betroffenen erst nach einer gewissen Zeit ihre Geschichte erzählen und die volle Wahrheit sagen werden. Opfer sind erst nach längeren Kontakten und regelmäßigen Gesprächen bereit, über das Erlebte zu sprechen und sogar als Zeugen bzw. Zeuginnen auszusagen und zu ihrer Aussage zu stehen. Das lehrt uns, dass gerade deshalb die Identifizierung von Opfern des Menschenhandels nicht allein der Polizei überlassen werden sollte. Sie sollte vielmehr eine gemeinsame Aufgabe von Ermittlungsbehörden und NGOs sein.

In vielen Ländern gibt es keine strukturierte und systematische Zusammenarbeit zwischen Polizei und NGOs, die Opferschutzzentren betreiben, was einen erheblichen Nachteil für die Opfer von Menschenhandel darstellt. Auch lässt die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft sehr oft erheblich zu wünschen übrig. Die OSZE und unsere Partner in der Allianz gegen Menschenhandel sprechen sich daher dafür aus, umfassende Zuweisungsmechanismen (*national referral mechanisms*, NRMs), d.h. nationale Opferschutz und Kooperationsmechanismen, einzurichten, die eine bessere und institutionalisierte Zusammenarbeit auf innerstaatlicher Ebene, aber auch zwischen den Ländern ermöglichen.

Wir müssen uns von der überholten Meinung frei machen, dass die Rechte und Bedürfnisse der Opfer von Menschenhandel mit einer wirksamen Strafverfolgung unvereinbar sind. Wir müssen erkennen, dass es praxisfremd und letztendlich unannehmbar ist, zwischen der Strafverfolgung und dem Beistand und Schutz für Opfer dieses Verbrechens einen Widerspruch zu sehen.

Aus diesem Grund muss unbedingt ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass Menschenhandel sowohl eine Frage der Strafverfolgung als auch ein Menschenrechtsanliegen ist, und keine Frage des Entweder-Oder. Beide Fragen müssen gemeinsam angegangen werden, wenn wir in unserem Kampf gegen den Menschenhandel erfolgreich sein wollen.

Gründliche Schulungsmaßnahmen sind ein wichtiges Instrument, um dem anhaltenden Bedarf an der umfassenderen Verbreitung von Wissen über Menschenhandel zu entsprechen. Notwendig ist ein intensives Training für

all jene, die in der Strafverfolgung tätig sind, sowohl für die an vorderster Front stehenden Polizisten und Polizistinnen und Sonderermittler als auch für Staatsanwälte und Richter. Schulungen müssen auch für Grenz- und Konsultsbeamte, Regierungsbeamte in Schlüsselpositionen usw. angeboten werden.

Die Aus- und Fortbildung all jener, die erreicht werden müssen, ist eine gewaltige Aufgabe, aber sie ist die einzige Maßnahme, die zum Ziel führt. Sie muss deshalb nach einer konkreten Strategie, die genau festlegt, wer, wann und durch wen auszubilden ist, konsequent organisiert werden. *Team-Teaching* durch Polizeibeamte und -beamtinnen gemeinsam mit Vertretern und Vertreterinnen von NGOs haben sich als äußerst zweckmäßig erwiesen und eine neue Qualität in Ausbildung und Training gebracht.

Ein anderer Faktor, der die begriffliche Verwirrung beseitigen helfen kann, ist der in den einzelnen Ländern eingeleitete Prozess einer Reform des Strafrechts. Sobald Länder versuchen, mit dem Problem der juristischen Unterscheidung zwischen Schlepperei, illegaler Zuwanderung, Prostitution, verschiedenen anderen Straftatbeständen und Menschenhandel zu Rande zu kommen, sehen sie sich veranlasst, diese Tatbestände eindeutig und klar zu definieren.

Das hat nicht nur Auswirkungen auf die strafrechtlichen Bestimmungen, sondern auch auf Maßnahmen zur Unterstützung der Opfer und zum Zeugenschutz. Auch die Unterschiede zwischen Menschenhandel, Menschen schmuggel und illegaler Zuwanderung treten deutlicher zutage, wenn Länder festlegen müssen, welche Leistungen sie aus welchen Gründen für Opfer von Menschenhandel erbringen wollen und auch erbringen werden, die sie etwa geschmuggelten Personen oder illegalen Zuwanderern nicht gewähren werden.

All dies wird für mehr Verständnis in diesem Bereich sorgen. Die mit Ermittlung und Strafverfolgung befassten Beamten und Beamtinnen halten sich an die Buchstaben des Gesetzes. Deshalb müssen gegen den Menschenhandel eigene Gesetze erlassen werden. Und die gegen den Menschenhandel erlassenen und umgesetzten Rechtsvorschriften müssen so umfassend sein, dass sie dem multidimensionalen Charakter dieses abscheulichen Verbrechens und der schweren Menschenrechtsverletzung Menschenhandel Rechnung tragen.

Der menschenrechtliche Ansatz im Kampf gegen Menschenhandel

Die bisherigen Ausführungen machen deutlich, dass die Rechtsstellung der Opfer und deren Schutz besonderer Aufmerksamkeit bedürfen. Die Staaten haben dabei eine ganz wesentliche Rolle zu spielen, vor allem, was die Behandlung der Opfer anbelangt. Wenn die Betroffenen und deren engste Angehörige in Sicherheit sind, werden sie eher bereit sein, an der strafrechtli-

chen Verfolgung der Menschenhändler mitzuwirken und mitzuhelfen, deren Netzwerke aufzudecken und zu zerschlagen.

Um sich aus Beziehungen, die von Gewalt geprägt sind, lösen und aus Lebensumständen, in denen ihnen ständig Gewalt droht, befreien zu können, benötigen die vom Menschenhandel Betroffenen umfassende soziale und wirtschaftliche Unterstützung, aber auch Hilfe in rechtlicher Hinsicht. Die Legalisierung der Rechtsstellung einer von Menschenhandel betroffenen Person ist ein ganz besonders wichtiger Bestandteil jeder wirksamen Opfer- und Zeugenschutzstrategie. Ein gesicherter und Sicherheit bietender Rechtsstatus für die Betroffenen ist die Grundvoraussetzung dafür, sie mit Unterstützungsprogrammen zu erreichen.

Eine zentrale Frage in diesem Zusammenhang ist das Recht auf (zeitlich befristeten oder ständigen) Aufenthalt für Opfer in den Ziel- und Transitländern. Im Idealfall sollte der rechtliche Aufenthaltsstatus unabhängig von der Fähigkeit oder Bereitschaft des Opfers zur Aussage in Strafverfahren gewährt werden. Mit dem rechtlichen Aufenthaltsstatus sollten auch der Zugang der Opfer zum Arbeitsmarkt und das Recht auf staatliche Sozialleistungen sowie auf Entschädigung für die an ihnen begangenen Verbrechen verbunden sein.

Besondere Aufmerksamkeit verdient auch die Stellung der Opfer von Menschenhandel in Strafverfahren. Sie müssen das Recht haben, die Aussage zu verweigern, und wenn sie zur Aussage bereit sind, müssen sie diese in einem konfrontationsfreien Umfeld machen können. Jedenfalls muss sichergestellt sein, dass sie bei ihrer Aussage gegen die Menschenhändler nicht erneut zu Opfern gemacht werden, sondern dass sie den Vorgang als stärkende, positive Erfahrung erleben.

In der Praxis bieten jedoch viele Staaten den Opfern, die an Strafverfahren mitwirken, nicht einmal den grundlegendsten Schutz. Viele Länder gestatten Zeugen und Zeuginnen nicht, während des Verfahrens im Land zu bleiben, sondern beordern sie zur Verhandlung zurück, ohne Rücksicht auf die damit verbundene finanzielle Belastung und ohne sich Gedanken über ihre Sicherheit und die Sicherheit der ihnen nahe stehenden Personen zu machen.

Natürlich endet wirksamer Opfer- und Zeugenschutz nicht mit dem Abschluss des Verfahrens. Untersuchungen haben gezeigt, dass Opfer und ihre Familien in den Herkunftsländern mehr oder weniger schutzlos Bedrohungen oder Gewalt von Seiten der Menschenhändler und deren Komplizen ausgeliefert sind. Deshalb sollte das Recht auf Familienzusammenführung eingeräumt werden. Familienzusammenführung ist oft der einzige Weg, um die Sicherheit der engsten Verwandten von Menschenhandelsopfern zu gewährleisten.

Auf politischer Ebene wird dem Problem zwar inzwischen erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt, doch nur wenige Staaten sind bisher zu der Einsicht gelangt, dass es *ihre* Aufgabe ist, Menschen vor Menschenhandel und den damit verbundenen Menschenrechtsverletzungen zu schützen und den Opfern wirksame Hilfe und Rechtsmittel zur Verfügung zu stellen. Es sind die Staaten

und ihre Regierungen, die die Hauptverantwortung für die Umsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels tragen; sie haben dafür zu sorgen, dass sie ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen in Bezug auf menschenrechtliche Normen nachkommen, nämlich die Rechte des Einzelnen zu gewährleisten und zu schützen. Jeder kann etwas tun, um zur Bewältigung dieses Problems beizutragen, doch liegt die Verantwortung für entsprechende und wirksame Gegenmaßnahmen letzten Endes bei den einzelnen Regierungen. Jede Regierung muss sich der Verantwortung und Rechenschaftspflicht stellen, wenn es Fortschritte im Kampf gegen den Menschenhandel geben soll.

Trotz spürbarer Fortschritte bei der Schaffung institutionalisierter staatlicher Mechanismen in vielen Ländern gibt es nur wenige Anzeichen dafür, dass die Regierungen diese Verantwortung als die ihre erkennen und akzeptieren, vor allem in Bezug auf den Beistand und den Schutz für die Opfer von Menschenhandel. Obwohl diese Frage auf Konferenzen und in den Medien ausführlich behandelt wird, widmen ihr viele Staaten im OSZE-Raum in der Praxis nicht die Zeit und Aufmerksamkeit, die sie verdient. Denkt man objektiv darüber nach, was zu tun ist, um das Problem in den Griff zu bekommen, stellt man fest, dass das Vorgehen gegen den Menschenhandel volle und ungeteilte Aufmerksamkeit verlangt. Dennoch gibt es nur wenige Beamte, die ausschließlich mit der großen Bandbreite von Aufgaben im Kampf gegen den Menschenhandel betraut und befasst sind.

Stattdessen übertragen Regierungen – insbesondere in Ländern, die mit der finanziellen Unterstützung von Geberländern rechnen können – die Zuständigkeit für die Umsetzung von Maßnahmen gegen den Menschenhandel zunehmend auf internationale Organisationen. Das hat einschneidende Konsequenzen. Regierungen ziehen sich oft an den Rand des Geschehens zurück, wenn es darum geht, das Problem frontal anzugehen und sich in diesem Kampf praktisch zu engagieren. Doch internationale Organisationen können niemals all das tun, was notwendig ist, um diesen Kampf zu führen. Denn es geht dabei ja schließlich um den Schutz der Menschenrechte von Bürgerinnen und Bürgern – eine der grundlegenden Aufgaben des Staates.

Die Staaten haben auch einen wesentlichen Einfluss darauf zu nehmen, wie Betroffene von Menschenhandel wahrgenommen werden. Durch die Behandlung, die sie ihnen angedeihen lassen, muss deutlich werden, dass sie sie als Opfer anerkennen. Die Rechtsstellung und der Schutz von Menschenhandelsopfern müssen dem Status von Opfern schwerer Verbrechen entsprechen, nicht jenem von Straftätern. Die Staaten haben dafür zu sorgen, dass die Opfer von Menschenhandel für Taten, die sich aus der Menschenhandelssituation ergeben, weder strafrechtlich noch verwaltungsrechtlich zur Verantwortung gezogen oder bestraft werden. Die Regierungen dürfen daher mögliche Menschenhandelsopfer wegen deren unrechtmäßiger Einreise und irregulären Aufenthalts- bzw. Beschäftigungsstatus nicht sofort ausweisen.

Der Aspekt der Vielschichtigkeit im Kampf gegen Menschenhandel

Menschenhandel kann nicht als „Momentaufnahme“, sondern eher als Abfolge von Handlungen wie in einem „Film“ dargestellt werden. Er geschieht nicht in einem bestimmten, punktuellen Moment und ist dann vorüber, und er spielt sich auch nicht an einem einzigen Ort ab. Er findet nicht nur im Zielland statt, in dem das Opfer oder ein Straftäter entdeckt wird. Er besteht vielmehr aus einer Kette – oder Serie – von Straftaten und Menschenrechtsverletzungen, die im Herkunftsland beginnt, sich quer durch die Transitländer bis in die Zielländer und über einen längeren Zeitraum erstreckt. Auch der interne Menschenhandel – also der Menschenhandel innerhalb eines Landes – besteht aus einer Serie von Straftaten und Menschenrechtsverletzungen, die sich über einen gewissen Zeitraum hinweg ereignen.

Die Erkenntnis, dass Menschenhandel aus einer Kette von kriminellen Verhalten und strafrechtlich relevanten Aktivitäten besteht, ist die Grundvoraussetzung für seine wirksame Bekämpfung. Ohne diese Einsicht und solange nicht alle Maßnahmen gezielt auf diese Fakten ausgerichtet sind, kann es keine wirksame Reaktion auf den Menschenhandel geben, weder in Bezug auf die angestrebte Strafverfolgung noch in Bezug auf Anliegen der Opferhilfe.

Aus dem Wissen, dass Menschenhandel eine Kette krimineller Handlungen ist, ergibt sich zwangsläufig, dass die Strafverfolgungsbehörden über Grenzen hinweg zusammenarbeiten und aktiv, nicht reaktiv ermitteln müssen. Das erklärt auch, warum eine Strategie, die darin besteht, „Abschreckung“ an den Grenzen zu betreiben, nicht zielführend ist.

Es gilt zwar fast schon als Klischee, dass Menschenhandel ein grenzüberschreitendes Verbrechen ist. Das Problem ist jedoch, dass buchstäblich niemand ihn tatsächlich als solches behandelt. Es gibt kaum Ermittlungen in Fällen von Menschenhandel, bei denen kriminelle Aktivitäten in den Herkunftsländern mit den Straftätern in den Zielländern in Verbindung gebracht werden. Es gibt kaum eine institutionalisierte und abgestimmte Nachbetreuung der Opfer, nachdem sie in ihre Herkunftsländer zurückgeschickt wurden. Eine der wichtigsten Prioritäten muss es daher sein, Mechanismen zu entwickeln, die es möglich machen, gegen das gesamte kriminelle Netz vorzugehen, beginnend in den Herkunftsländern, in denen es seinen Ausgang nimmt, bis zu den Endabnehmern im Zielland – und zwar Mechanismen auf allen Ebenen: auf politischer Ebene, auf der Ebene der Strafverfolgung, auf der Ebene der NGOs, die die Opfer von Menschenhandel betreuen, und auf der Ebene der Justiz.

Und schließlich machen obige Ausführungen deutlich, dass immer wieder versucht wird, auf der Suche nach einfachen Lösungen ein höchst komplexes und mehrdimensionales Problem auf eine vereinfachte, oft eindimensionale Sichtweise zu reduzieren. All jene, die in der Praxis mit diesem Problem befasst sind, haben erkannt, wie unerhört kompliziert und schwierig dieses

Puzzle ist. Der Versuch, die Vielzahl von Dimensionen auf einen einzigen Aspekt zu verkürzen, kann deshalb nicht zu nachhaltigen Lösungen führen. Manche sehen den Menschenhandel ausschließlich als Problem der illegalen Migration, andere nur als Arbeitsmarktfrage, als ein allein durch die Nachfrage bestimmtes Problem oder nur als Problem der organisierten Kriminalität. Das ist ein Tunnelblick, der die Komplexität des Menschenhandels völlig verkennt und nicht geeignet ist, ein wünschenswertes Ergebnis zu erzielen.

Ein wirklich umfassender Ansatz, der alle denkbaren Aktionsebenen einschließt, ist vonnöten, wenn wir im Kampf gegen diese Geißel Erfolg haben wollen. Es ist notwendig, all jene, die in der Armutsbekämpfung, in der Erziehung und im Menschenrechtsschutz praktische Arbeit leisten, mit denjenigen, die sich mit Fragen von Korruption, organisierter Kriminalität oder Fragen der Zuwanderung und der Rechtsreform befassen, zusammenzuführen.

Genau so, wie wir uns darüber klar sein müssen, dass kein Land, kein Ministerium und keine Organisation oder Agentur für sich allein dieser schrecklichen Menschenrechtsverletzung ein Ende setzen kann, muss uns bewusst sein, dass auch ein eindimensionaler Ansatz sie nicht beenden kann. Deshalb appellieren die OSZE und ihre Partner in der Allianz gegen Menschenhandel unermüdlich an die Regierungen und an alle Verantwortlichen vor Ort, Maßnahmen gegen den Menschenhandel zu ergreifen, die sowohl vielfältig als auch umfassend sind, das Problem sowohl an seinen Wurzeln als auch in seinen kriminellen Erscheinungsformen anzugehen, der Schwere des Verbrechens angemessene strenge Strafen für die Täter vorzusehen und insbesondere auf die Bedürfnisse der Menschenhandelsopfer einzugehen.

Die wirtschaftliche Dimension im Kampf gegen Menschenhandel

Der Menschenhandel hat seine Wurzeln zweifellos in zunehmender Armut in vielen Herkunftsländern – sehr oft unter der weiblichen Bevölkerung („Armut ist weiblich“). Meist ist es die Armut, oft auch politische Instabilität, die dem Menschenhandel den Weg bereiten, nicht nur für die Zwecke der internationalen Sexindustrie, sondern auch der Zwangsarbeit und Zwangsdienstbarkeit, der Ausbeutung als Haushaltshilfen, des Handels mit Kindern zum Betteln oder Stehlen oder für andere missbräuchliche Zwecke, der Zwangsheirat, des Organhandels usw.

Schattenwirtschaft und ein florierender Schwarzmarkt haben sich in vielen Reformländern zu wichtigen Wirtschaftsfaktoren entwickelt. Prekäre Dienstverhältnisse sind eine der wichtigsten Einkommensquellen für Gruppen mit geringem Einkommen, etwa Frauen, geworden. Der Reformprozess hat für viele Menschen keine regulären Arbeitsplätze gebracht, sondern hat sie in informelle Sektoren und Gelegenheitsjobs abgedrängt.

Einige der bedenklichsten Folgen der weit verbreiteten Armut sind Korruption, Wirtschaftskriminalität und organisiertes Verbrechen, einschließlich des

Menschenhandels, die ein erschreckendes Ausmaß angenommen haben und zudem Faktoren sind, die die weitere Entwicklung institutioneller und wirtschaftlicher Strukturen destabilisieren und verzögern.

Die Liquidierung ganzer Wirtschaftszweige und der Umstand, dass die Konditionen für Strukturanpassungskredite, die internationale Finanzierungsgesellschaften Ländern einräumen, die Einstellung notwendiger Sozialleistungen erforderlich machen, können direkt oder indirekt zum Menschenhandel beitragen. Das Entstehen illegaler Arbeitsmärkte birgt die Gefahr in sich, dass Menschen in das kriminelle Geschäft des Menschenhandels abgleiten. Wir alle wissen, dass – trotz relativ hoher Arbeitslosigkeit in vielen westeuropäischen Ländern – irreguläre Migranten und Migrantinnen leicht Arbeit auf dem ungeschützten Billiarbeitsmarkt finden. Daher sind sozial ausgewogenere Wirtschaftsprogramme notwendig. Die Herausforderung besteht darin, an allen Fronten für Wirtschaftsentwicklung *und* soziale Absicherung für alle zu kämpfen.

Es gibt keine Alternative dazu, das Problem an seinen Wurzeln anzupacken, so komplex, schwierig und scheinbar unüberwindlich es auch sein mag. Initiativen im Kampf gegen den Menschenhandel müssen eine echte Chance bieten, den Zyklus von Armut, Missbrauch und Ausbeutung zu durchbrechen.

Wenn wir den Menschenhandel eindämmen wollen, sind sowohl kurzfristige als auch langfristige Maßnahmen gefordert. Einerseits müssen die Gegenmaßnahmen schnell greifen. Andererseits müssen wir uns mit der Frage der strukturellen Ursachen des Menschenhandels auseinandersetzen – nämlich dem globalen Ungleichgewicht in der Verteilung von Arbeitsplätzen, Ressourcen und Vermögen.

Der OSZE-Mechanismus zur Bekämpfung des Menschenhandels

Sicher wurde schon viel getan im Kampf gegen den Menschenhandel und die Bemühungen gehen auch weiter, aber es liegt noch viel Arbeit vor uns.

Da sich die OSZE sowohl auf Herkunfts- als auch auf Transit- und Zielländer erstreckt, ist sie bestens dazu geeignet, sich mit dem Problem in seiner ganzen Komplexität zu befassen. Der Menschenhandel betrifft Fragen der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit, der Strafverfolgung und der Verbrechensbekämpfung, Fragen von Ungleichheit und Diskriminierung, von Korruption, wirtschaftlicher Benachteiligung und Migration. Er berührt alle Dimensionen der Arbeit der OSZE und verlangt deshalb einen entschlossenen und dimensionsübergreifenden Ansatz.

Unsere Antwort auf dieses stetig zunehmende Problem muss interdisziplinär und international sein. Wir haben es mit einem transnationalen Verbrechen zu tun, und zur Bekämpfung dieses weltweiten Problems bedarf es eines abgestimmten Vorgehens auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene.

Herkunfts-, Transit- und Zielländer müssen zusammenarbeiten, wenn spürbare Fortschritte erreicht werden sollen.

Während des niederländischen OSZE-Vorsitzes im Jahr 2003 wurde der Kampf gegen den Menschenhandel zu einer Kernaufgabe der Organisation. Der Ministerrat von Maastricht verabschiedete den Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels und richtete einen entsprechenden OSZE-Mechanismus ein. Dieser besteht aus der OSZE-Sonderbeauftragten zur Bekämpfung des Menschenhandels, die im Mai 2004 vom bulgarischen Vorsitz bestellt wurde, und der Sondergruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels (*Anti-Trafficking Assistance Unit*, ATAU), die die Arbeit der Sonderbeauftragten unterstützt.

Der Zuständigkeitsbereich der Sonderbeauftragten wird im Beschluss Nr. 2/03 des Maastrichter Ministerrats („Bekämpfung des Menschenhandels“) vom 2. Dezember 2003 geregelt. Schwerpunkt meiner Arbeit ist die Unterstützung der Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung der von ihnen eingegangenen einschlägigen OSZE-Verpflichtungen und der internationalen Verpflichtungen, wie sie sich zum Beispiel aus dem Protokoll der Vereinten Nationen gegen den Menschenhandel ableiten lassen.

Der OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels gibt den Teilnehmerstaaten ein umfangreiches Instrumentarium zur Erfüllung dieser Verpflichtungen an die Hand. Er geht von einer umfassenden Sicht des Problems aus und schließt Verhütungsarbeit ebenso ein wie Opferschutz und die strafrechtliche Verfolgung jener, die das Verbrechen verüben oder ihm Vorschub leisten. Er enthält Empfehlungen an die Teilnehmerstaaten und die einschlägigen OSZE-Institutionen und -Gremien sowie die Einrichtungen im Feld für den angemessenen Umgang mit den politischen, wirtschaftlichen, rechtlichen und humanitären Aspekten des Problems.

Der OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels bildet die Grundlage meiner Arbeit als OSZE-Sonderbeauftragte, wobei die größte Herausforderung darin besteht, die Theorie in die Praxis umzusetzen. Ich konzentriere mich daher in erster Linie auf die Arbeit mit Regierungen, die ich dazu motivieren möchte, sich ihrer Verantwortung zu stellen und von sich aus im Kampf gegen den Menschenhandel tätig zu werden. Ich sehe es als meine Aufgabe an, Regierungen Entscheidungshilfen in Bezug auf ihre Politik im Kampf gegen den Menschenhandel anzubieten und sie im Umgang mit dem Menschenhandel zu beraten. Dabei sollen im Hinblick auf eine verstärkte grenzübergreifende Zusammenarbeit Lösungen erarbeitet werden, die auf die Bedürfnisse der einzelnen Länder abgestimmt sind und im Einklang mit internationalen Standards stehen. Ich biete auch meine Unterstützung bei der Entwicklung nationaler Strukturen an, die für eine wirksame innerstaatliche und transnationale Zusammenarbeit erforderlich sind.

In dem Bemühen, die gesamte Kette des Menschenhandels zu erfassen, ermutige ich die Regierungen und alle Verantwortlichen vor Ort, den Menschen-

handel als Kontinuum zu betrachten – ausgehend von den Herkunftsländern über die Transit- bis in die Zielländer.

Es versteht sich von selbst, dass Bewusstseinsbildung, Sensibilisierung für die Komplexität des Problems und Beratung über angemessene – d.h. alle Bereiche und Aspekte umfassende – Vorgehensweisen Schwerpunkte meiner Tätigkeit sind und bleiben werden.

Es ist von größter Wichtigkeit, alle Dimensionen des Menschenhandels zu berücksichtigen, d.h. Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung in Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, einschließlich der Ausbeutung als Diensthilfen, Menschenhandel zum Zwecke der Zwangsverheiratung, Menschenhandel für die Zwecke des Organhandels sowie insbesondere den Handel mit Kindern und Minderjährigen. Mit Unterstützung der ATAU bereite ich Hintergrundinformationen zu diesen Themenbereichen und über bewährte Praktiken für nachhaltige Lösungen im Kampf gegen den Menschenhandel auf und vor.

Ein wesentliches Element meiner Arbeit besteht darin, für eine wirksame Zusammenarbeit zwischen allen Akteuren und Verantwortlichen im Kampf gegen den Menschenhandel zu sorgen, seien es Regierungsbehörden, Strafverfolgungsbeamte oder NGOs sowie nicht zuletzt internationale Organisationen, die Fachwissen und Know-how beitragen.

Die Zusammenarbeit mit den OSZE-Institutionen und -Feldmissionen, etwa mit dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), der Gruppe Strategische Polizeianglegenheiten (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU), dem Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE (*Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*, OCEEA), der Leitenden Beraterin für Gleichstellungsfragen und den Kontaktstellen für die Bekämpfung des Menschenhandels (*Anti-Trafficking Focal Points*) in den Missionen, ist ein wesentlicher Teil meiner Arbeit, um die verschiedenen Aktivitäten im Kampf gegen den Menschenhandel zu koordinieren und auf eine gemeinsame Grundlage zu stellen. Da Parlamentsabgeordnete in der Gesetzgebung im Zusammenhang mit Menschenhandel eine wichtige Rolle spielen, lege ich auch großen Wert auf die Zusammenarbeit mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE.

Die Allianz gegen den Menschenhandel

In dem Bewusstsein, dass Kooperation und Koordination der Schlüssel zu nachhaltigen Lösungen im Kampf gegen den Menschenhandel sind, habe ich eine enge Partnerschaft mit einschlägigen internationalen Akteuren initiiert, die „Allianz gegen den Menschenhandel“.

„Allianz gegen den Menschenhandel“ ist die Devise der kollektiven Anstrengungen, die gemeinsam mit wichtigen internationalen Partnern unternommen werden. Sie beleuchtet das Problem in seinen vielfältigen Aspekten und er-

gänzt bestehende Koordinationsbemühungen zwischen der OSZE und ihren Strukturen und anderen internationalen, zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen. Das Bündnis wurde zu dem Zweck eingerichtet, wirksame gemeinsame Strategien zu entwickeln, und soll insbesondere allen Teilnehmerstaaten und Kooperationspartnern der OSZE harmonisierte Lösungsansätze und Entscheidungshilfen anbieten. Es ist ein Forum für die Erörterung und Erarbeitung geeigneter Gegenmaßnahmen zu den einzelnen Bereichen der Menschenhandelskette und zum Problem insgesamt. Das erste Treffen der Allianz, dessen Tagesordnung die vielfältigen Dimensionen des Problems beleuchtete, fand im Juli 2004 statt.

Beistand und Schutz für die Opfer von Menschenhandel sind ein zentraler Punkt, der noch immer weitgehend vernachlässigt wird – oft aus Angst vor Missbrauch. Deshalb war dieser Frage im Februar 2005 ein Treffen nationaler und internationaler Experten unter dem Titel „Entschlossen handeln: Angemessener Beistand und Schutz für Opfer des Menschenhandels“ gewidmet. Eine besonders schwerwiegende Form von Menschenhandel – der Kinderhandel – war Thema einer hochrangigen Konferenz im März 2005. Der Kinderhandel – zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der Zwangsarbeit, diverser krimineller Aktivitäten, der Adoption oder der Organspende – gibt Anlass zu großer Sorge und stellt eine besondere Herausforderung dar. Die Konferenz, durchgeführt im Rahmen der Allianz gegen den Menschenhandel, wurde einberufen, um zu eingehenden Überlegungen und koordiniertem Handeln im Umgang mit dieser brennenden Thematik anzuregen und einen Dialog mit und zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten darüber in Gang zu setzen, wie Kinderhandel verhindert werden kann und wie auf die speziellen Hilfs- und Schutzbedürfnisse von Kindern eingegangen werden muss. Die Konferenz schuf mit die Grundlage für die Formulierung eines Zusatzes zum OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels betreffend die Bekämpfung des Kinderhandels, der im Dezember 2005 vom Ministerrat in Ljubljana angenommen wurde.

In der zweiten Jahreshälfte widmete sich eine ebenfalls hochrangig besetzte Konferenz dem Problem des Menschenhandels zum Zwecke der Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Schuldknechtschaft in dem Bestreben, tiefere Einsicht in dieses Problem zu gewinnen, ein koordiniertes Vorgehen gegen diese Dimension des Menschenhandels anzuregen und einen Dialog mit und zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten über Mittel und Wege zur Zerschlagung der Grundstrukturen dieser Form des Menschenhandels in Gang zu bringen.

Das Ziel dieser Konferenzen ist es, den Regierungen Entscheidungshilfen bei der Formulierung von Gegenstrategien in Form wertvoller, praxisorientierter Hintergrundinformation an die Hand zu geben.

Erkundungsmissionen in alle OSZE-Teilnehmerstaaten stellen ein wichtiges Instrumentarium zur Bekämpfung des Menschenhandels dar und geben Aufschluss darüber, was in der Praxis auf nationaler Ebene tatsächlich gegen den

Menschenhandel unternommen wird und welche Fortschritte die Regierungen bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen machen. Sie geben mir auch die Möglichkeit, richtige Lösungsansätze bei der Schaffung der erforderlichen Strukturen anzuregen und die Verwirklichung nachhaltiger Maßnahmen im Kampf gegen den Menschenhandel zu unterstützen. Vielfach dienen diese Erkundungsmissionen vor Ort auch der Erstellung umfassender nationaler Aktionspläne.

Persönliche Kontakte und ein direkter Meinungsaustausch haben sich selbst im Zeitalter der Kommunikationsmedien als äußerst nützlich erwiesen. Um diese Kontakte zu stärken und die Arbeit der OSZE im Kampf gegen den Menschenhandel möglichst sichtbar zu machen, ist die Teilnahme an internationalen Foren sowie nationalen und regionalen Konferenzen unerlässlich.

Ein erster Jahresbericht wird die Fortschritte der OSZE-Teilnehmerstaaten im Kampf gegen den Menschenhandel beschreiben und jene Faktoren aufzeigen, die sich nachhaltigen Lösungen entgegenstellen und die Umsetzung wirksamer Gegenmaßnahmen behindern.