

Eva Biaudet

Die Leistungen der OSZE im Kampf gegen den Menschenhandel

Einführung

Der vorliegende Beitrag soll einen Einblick in die Sichtweise der OSZE-Sonderbeauftragten für die Bekämpfung des Menschenhandels gewähren und untersucht den Mehrwert, den die OSZE als eine der führenden Organisationen im Kampf gegen den Menschenhandel in den vergangenen zwei Jahren erbringen konnte.

Es geht hier nicht darum, den jährlichen Bericht, den die Sonderbeauftragte dem Ständigen Rat über Fortschritte in der OSZE-Region vorlegt, zu duplizieren, obwohl sich der beschriebene Zeitraum teilweise mit demjenigen der Berichte von 2007 und 2008 überschneidet. Der Artikel versucht vielmehr das politische Umfeld darzustellen, in dem die Arbeit im Kampf gegen den Menschenhandel in der OSZE und in der OSZE-Region stattfindet.

Der Ansatz der OSZE ist menschenrechtsbasiert; im Zentrum stehen das Opfer – das menschliche Wesen – und die Konsequenzen für das Individuum. Alle Maßnahmen müssen zuallererst daraufhin überprüft werden, ob sie in der Lage sind die Rechte des Opfers zu schützen. Dafür ist es unerlässlich, die Erlebnisse der Opfer darzustellen – des Mädchens und des Jungen, die als Sex-Sklaven verkauft und gekauft oder zur Kleinkriminalität angeleitet werden; der jungen Frau, die von einem Bordell ins nächste verfrachtet wird und jeden Tag Dutzende Freier bedienen muss, die isoliert ist und der verboten wurde, zu irgendjemanden Kontakt aufzunehmen oder zu gehen, die festgehalten wird unter Drohungen gegen ihre Familie zuhause; des Mannes, der mit der Aussicht auf eine einträgliche Arbeitsstelle in einem Restaurant oder einem landwirtschaftlichen Betrieb geködert wird und der dann ohne Lohn, ohne Pass dasteht, menschenunwürdig behandelt wird und keine Möglichkeit hat, zu entkommen; oder der chinesischen Frauen, die am Tag in Restaurants arbeiten und nachts Sex-Dienste leisten müssen und so Opfer gleich mehrfacher Ausbeutung sind. Wir sind der Überzeugung, dass es wichtig ist, zu zeigen, dass es sich beim Menschenhandel um eine moderne Form der Sklaverei handelt, um Gewalt, um Folter, um Vergewaltigung, um Freiheitsentzug, um Betrug und viele andere schwere Verbrechen, alle gebündelt in einer einzigen kriminellen Aktivität. NGOs, die mit den Opfern vor Ort arbeiten versorgen uns mit außerordentlich wertvollen Informationen und Erfahrungen, die öffentlich gemacht werden sollten.

In der OSZE-Region sind die Opfer von Menschenhandel, sofern sie identifiziert werden konnten, in der Regel Frauen und Mädchen, vor allem im Zusammenhang mit sexueller Ausbeutung. Frauen stellen aber auch einen signi-

fikanten Anteil der Opfer, deren Arbeitskraft ausgebeutet wird. Die Opfer stammen oft aus dem Ausland, gehören ethnischen Minderheiten an oder sind anderweitig besonders gefährdet. Kinder machen Schätzungen zufolge die Hälfte der Opfer aus.

Es überrascht nicht, dass nur wenige gesicherte Erkenntnisse über die Praxis des Menschenhandels vorliegen: Die geringe Rate strafrechtlicher Verfolgung und die noch geringere Anzahl der Verurteilungen bedeutet, dass es nur wenige nachweisbare Opfer gibt. Noch immer ist in unserer Gesellschaft das Vorurteil tief verwurzelt, dass Frauen, die sich prostituieren, an ihrem Unglück selbst Schuld seien, was in den Augen der Öffentlichkeit wiederum die Verantwortung der Ausbeuter für das den Opfern zugefügte Leid, einschließlich der körperlichen Gewalt, gewissermaßen reduziert. Aber auch infolge intoleranter und fremdenfeindlicher Einstellungen ist das Mitgefühl mit ausgebeuteten und misshandelten Arbeitsmigranten begrenzt.

Menschenhandel – auf der politischen Agenda der OSZE weit oben

Seit der Verabschiedung des Aktionsplans der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels (im Folgenden: „Aktionsplan“) im Jahr 2003 haben die Teilnehmerstaaten Anstrengungen unternommen, viele der darin enthaltenen Empfehlungen umzusetzen. Sie haben nationale Aktionspläne entwickelt, nationale Koordinierungsstellen eingerichtet und entsprechende internationale Übereinkommen ratifiziert. Sie haben außerdem damit begonnen, ihre nationale Gesetzgebung mit den Bestimmungen des Zusatzprotokolls der Vereinten Nationen zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, und des zugrunde liegenden Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität zu harmonisieren.

In seinem Handbuch zu den OSZE-Verpflichtungen in der menschlichen Dimension weist das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) auf die Verbindlichkeit der einstimmig vom OSZE-Ministerrat gefassten Beschlüsse hin. Auch wenn sie keine rechtlich bindenden, vor Gericht einklagbaren Normen darstellen, sind die Beschlüsse keinesfalls unverbindlich. Die OSZE-Verpflichtungen sind für alle Teilnehmerstaaten politisch verbindlich; sie sind „mehr als nur eine einfache Willens- oder Absichtserklärung; sie stellen vielmehr die politische Zusicherung dar, diese Normen auch einzuhalten“.¹ Darüber hinaus werden ältere Beschlüsse durch solche neueren Datums nicht ersetzt, sondern ergänzt; die Beschlüsse der OSZE müssen in ihrer Gesamtheit – als der *OSZE-Acquis* – umgesetzt werden.

Im Idealfall hat die OSZE damit die Möglichkeit, als einzige Organisation mit den Herausforderungen, die sich durch neue Menschenrechtsprobleme

1 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE Human Dimension Commitments, Band 1, Warschau 2005, S. xviii (eigene Übersetzung).

ergeben, Schritt zu halten, indem sie diese unverzüglich und auf höchster Ebene dem politischen Diskurs zwischen den Regierungen zuführt. Notwendige Reformen, sei es die Novellierung rechtlicher Bestimmungen oder Veränderungen in der jeweiligen Praxis der Länder, können diskutiert und im Dialog entwickelt werden, bevor endgültige, von allen akzeptierte Kompromisse gefunden werden. In seiner besten Form hat der Diskurs innerhalb der OSZE erheblich zur Erarbeitung rechtlich bindender internationaler Instrumente durch andere Organisationen beigetragen. Dazu gehört auch das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (in Kraft seit 1. Februar 2008), das modernste und umfassendste europäische Rechtsinstrument in diesem Bereich.

Allerdings hat sich das politische Klima innerhalb der OSZE seit 2003 erheblich verändert. Die Zeit unmittelbar vor der Verabschiedung des Aktionsplans war von der politischen Entschlossenheit geprägt, multilateral vorzugehen, und auch von der Überzeugung, dass die OSZE auf diesem Gebiet wegweisend sein könne. Diese Einschätzung erwies sich zunächst als richtig. Die Teilnehmerstaaten waren sich darin einig, das Thema Menschenhandel auf der OSZE-Agenda deutlich höher anzusiedeln. Dass dies auch geschah, wird allein dadurch belegt, dass seit 2000 kein einziges Jahr ohne einen Ministerratsbeschluss zu dem Thema vergangen ist. Es wäre allerdings vermessen, dies als bloße Demonstration der politischen Prioritäten der Teilnehmerstaaten zu bezeichnen. Immerhin gehört Menschenhandel auch zu den wenigen Themen, die innerhalb der OSZE konsensfähig sind – auch wenn eine Einigung selbst hier nicht immer einfach war. Leider ist von der damals herrschenden Stimmung, als man noch glaubte, dass eine lösungsorientierte Arbeitsweise zu neuen und weiter reichenden multilateralen OSZE-Verpflichtungen führen und auf nationaler Ebene tatsächlich rechtliche Reformen oder Veränderungen in der Praxis nach sich ziehen würde, heute nichts mehr zu spüren.

Der Beschluss des Brüsseler Ministerrates von 2006, den 2003 unter der Ägide des Ständigen Rates eingeführten Mechanismus zur Bekämpfung des Menschenhandels zu reformieren, führte zur Integration des Mechanismus in das OSZE-Sekretariat. Nach der Annahme des Aktionsplans von 2003 stärkte dieser Beschluss ein weiteres Mal das politische Engagement der Organisation bei der Bekämpfung des Menschenhandels als Teil des umfassenden Sicherheitskonzeptes in der OSZE-Region.

Auf dem Brüsseler Ministerratstreffen wurden zwei weitere Beschlüsse zum Menschenhandel verabschiedet. Zum ersten Mal wurde Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft als Bedrohung und als besondere Form des Menschenhandels in Europa identifiziert, auf die entsprechend reagiert werden müsse. Der Ständige Rat wurde beauftragt, Wege zur weiteren Stärkung der Bemühungen der OSZE in diesem Zusammenhang aufzuzeigen. Abgesehen davon, dass der Beschluss diese Art von Menschenhandel stärker in den Mittelpunkt rückte, ging er jedoch nicht wesentlich über den Aktions-

plan hinaus. Dennoch stellte er eine solide Basis für die Ausarbeitung eines späteren Beschlusses über die Ausbeutung der Arbeitskraft dar, von dem man ambitioniertere Verpflichtungen erwarten durfte. Das Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels hat dazu ein Hintergrundpapier über „Herausforderungen im Bereich rechtlicher Maßnahmen gegen den Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften in der OSZE-Region“ herausgegeben.² Der zweite Beschluss, über die Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern, ermutigte die Teilnehmerstaaten, ihre Staatsbürger wegen sexueller Vergehen an Kindern auch dann strafrechtlich zu verfolgen, wenn die Straftaten im Ausland verübt wurden, und beauftragte die Durchführungsorgane der OSZE, für eine entsprechende Schulung des OSZE-Personals zu sorgen, wobei auf den Verhaltenskodex für OSZE-Mitarbeiter sowie auf die Dienstanweisung Nr. 11 über den Menschenhandel Bezug zu nehmen sei.

Der spanische Vorsitz des Jahres 2007 bat das Büro der Sonderbeauftragten um fachliche Unterstützung bei der Vorbereitung einer Beschlussvorlage für den Madrider Ministerrat über den Menschenhandel zur Ausbeutung von Arbeitskräften. Für die Diskussion im Ausschuss zur menschlichen Dimension und zur Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden bei den Verhandlungen investierte die Sonderbeauftragte viel Zeit in die Erarbeitung von Hintergrundmaterial. Das BDIMR steuerte ein sorgfältig vorbereitetes *Food-for-thought*-Papier bei, an dem das Büro der Sonderbeauftragten ebenfalls mitgewirkt hatte.

Der Diskurs im Vorfeld des Madrider Ministerrats hatte zwei Seiten: Einerseits gab es einen stabilen Konsens darüber, dass solch ein Beschluss notwendig war und sowohl für die Organisation als auch für die OSZE-Staaten von Vorteil sei. Andererseits wurde jedoch häufig betont, dass der Beschluss keinerlei Verpflichtung zu Veränderungen in der nationalen Gesetzgebung enthalten dürfe. Einige der Teilnehmerstaaten empfanden ihre eigene Gesetzgebung als eine Art Grenze, auch wenn ihnen bewusst war, dass das Ausmaß des Menschenhandels keinesfalls abnahm. Einige interpretieren diese etwas widersprüchlichen Haltung so, dass diese Länder zwar in der Substanz weitgehend übereinstimmen, den internationalen Rahmen der OSZE jedoch für unpassend hielten, um in dieser Sache voranzukommen. Sogar auf dieser technischen Ebene berührte das Thema Migration offenbar einen wunden Punkt, und es gab Versuche, den Menschenhandel von seinen vielschichtigen Ursachen und Auswirkungen sowie von der Notwendigkeit, umfassend und dimensionenübergreifend darauf zu reagieren, abzutrennen.

Dies lässt sich am Beispiel eine Diskussion im Ausschuss zur menschlichen Dimension über die Praxis bei der Vergabe von Visa, Aufenthaltserlaubnissen und Arbeitserlaubnissen gut veranschaulichen. Es ist leicht nachzuvollziehen, wie abhängig ein Arbeitnehmer von seinem Arbeitgeber ist,

2 Kay Thompson, A Summary of Challenges Facing Legal Responses to Human Trafficking for Labour Exploitation in the OSCE Region, SEC.GAL/199/06, 14. November 2006.

wenn nur dieser eine Arbeitgeber die Verlängerung der verschiedenen Genehmigungen zur Weitergewährung des Aufenthalts im Zielland beantragen kann. Wenn ein Arbeitgeber seine Arbeitnehmer ausbeutet oder wenn ihm Arbeitskräfte unterstehen, die Opfer von Menschenhandel sind, gibt es ohnehin kaum ein Entkommen. Dennoch hielten einige Delegationen es für einen zu großen Widerspruch zu den bestehenden Regelungen, den Arbeitskräften das Recht zu geben, Genehmigungen zu beantragen und ihren Arbeitgeber selbst zu wählen. Einer Veränderung dieser Praxis stehen allerdings keine politischen Erwägungen im Wege; der Widerstand ist vielmehr einem generellen Unwillen geschuldet, Veränderungen in der gängigen Praxis zu akzeptieren.

So verabschiedete der Ministerrat 2007 zwar tatsächlich einen zweiten Beschluss über den Menschenhandel für die Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften, womit die Regierungen der OSZE-Staaten auch erneut unter Beweis stellten, dass sie den Menschenhandel als Thema ernst nehmen. Dennoch haben sie es versäumt, bei den politischen Verpflichtungen über den bestehenden OSZE-*Acquis* hinauszugehen, was wiederum zeigt, dass sie unsere Pionierrolle im Kampf gegen den Menschenhandel nicht würdigen. Die Verbesserung der internationalen Strukturen zum Opferschutz, die Verhütung dieses Verbrechens und die erfolgreichere strafrechtliche Verfolgung der Täter würden von den Teilnehmerstaaten den Willen erfordern, bestehende Normen und Praktiken zu überprüfen, insbesondere im Zusammenhang mit Migration, der sozialen Absicherung von Opfern und der Verringerung der Nachfrage nach irregulären Arbeitsmigranten. Dies ist die Realität, der sie sich stellen müssen, wenn sie es ernst meinen mit der Ausmerzung des Menschenhandels.

Der finnische Vorsitz des Jahres 2008 hat gemeinsam mit den Vorsitzländern für 2009, 2010 und 2011 (Griechenland, Kasachstan und Litauen) angekündigt, dass der Menschenhandel auf der langfristigen Agenda der OSZE weiterhin Priorität haben wird. Diese Ankündigung verspricht, dass es auch in Zukunft eine politische Plattform zur Weiterentwicklung der Ziele bei der Bekämpfung des Menschenhandels geben wird, hin zu substanzielleren Verpflichtungen bei künftigen Ministerratstreffen und selbstverständlich auch hin zu einer besseren Implementierung der bestehenden Empfehlungen und Verpflichtungen in den Teilnehmerstaaten.

Herausforderungen bei der Implementierung

Herausforderungen gibt es immer noch in fast allen Bereichen unserer Arbeit. Es sind zwar nicht mehr dieselben wie in den späten 90er Jahren, als Behörden generell nicht bereit waren anzuerkennen, dass diese Art moderner Sklaverei in ihren Ländern existierte. Jedoch erhalten wir nach wie vor nicht ge-

nügend Unterstützung, um der organisierten Kriminalität das Rückgrat brechen und die Ketten des Menschenhandels sprengen zu können.

Die Teilnehmerstaaten haben viele dieser Herausforderungen in den Bereichen Prävention, Opferschutz und Strafverfolgung in einer Befragung durch das Büro der Sonderbeauftragten 2006 benannt. Auf andere Herausforderungen wurde von internationalen Organisationen und Vertretern der Zivilgesellschaft hingewiesen, die bei der Versorgung der Opfer dieser Verbrechen die Hauptlast tragen.

Eine der größten Hürden, die im Ausschuss zur menschlichen Dimension diskutiert wurden, ist die Schwierigkeit, aufgrund fehlender professioneller Kapazitäten und mangelnden Bewusstseins Fälle von Menschenhandel aufzudecken und folglich die Opfer von Menschenhandel zu erkennen. So führt z.B. die fehlende Unterscheidung zwischen Menschenhandel und dem Schmuggel von Migranten dazu, dass Opfer von Menschenhandel vernachlässigt und nicht angemessen behandelt werden, und trägt zur Straffreiheit für die Täter bei.

Da es kaum wirksame Schutzmechanismen gibt und nichtstaatliche Versorgungsdienstleister nur selten finanzielle Unterstützung erhalten, ist es schwierig, Zeugenaussagen von den Opfern zu bekommen, da diese oft Angst vor Vergeltung haben. Diese Situation ist in allen Ländern anzutreffen, obwohl es genügend Belege gibt, die auf einen engen Zusammenhang zwischen dem Umfang des Schutzes und der Hilfe für die Opfer und der Strafverfolgungsrate der Täter hinweisen.

Es ist allgemein anerkannt, dass die Erhebung und die Analyse von Daten, anhand derer das Ausmaß des Problems ermittelt werden könnte, unmöglich sind, was zum Teil daran liegt, dass es keine nationalen Berichtersteller oder ähnliche Mechanismen gibt. Ebenso fehlen eine systematische Herangehensweise, moderne und finanziell gut ausgestattete nationale Programme oder nationale Aktionspläne sowie eine ausreichende Finanzierung von Maßnahmen gegen den Menschenhandel, um Nachhaltigkeit oder überhaupt Resultate zu gewährleisten. Maßnahmen gegen den Menschenhandel bleiben in den meisten Ländern aufgrund fehlender Koordinierungsmechanismen auf der Entscheidungsebene und der mangelnden Einbeziehung relevanter Akteure sowohl aus dem Bereich der Zivilgesellschaft als auch aus der Wirtschaft in den Entscheidungsprozess fragmentiert.

Das Bewusstsein für die tiefer liegenden sozioökonomischen Ursachen sowohl der Nachfrage als auch des Angebots, wie z.B. soziale Ausgrenzung und Diskriminierung, eine unangemessene Migrationspolitik und unzureichende soziale Sicherungssysteme, ist gering. Auf dieser Ebene kann daher auch nur selten eingegriffen werden. Korruption unter Behördenmitarbeitern, Fremdenfeindlichkeit, Geschlechterdiskriminierung sowie Gleichgültigkeit gegenüber der Achtung der Menschenwürde in den Zielländern sind das beste Umfeld für Menschenhändler.

Eine negative Haltung der Bevölkerung gegenüber den Opfern von Menschenhandel, die nicht wirklich als Opfer eines Verbrechens angesehen werden (was wiederum der Identifizierung von Opfern in den Zielländern und der vollständigen Reintegration von Opfern von Menschenhandel in ihren Herkunftsländern entgegenwirkt), wird noch verstärkt durch negative Einstellungen gegenüber Migranten und Angehörigen ethnischer Minderheiten und führt zu größerer Toleranz für Ausbeutung und Menschenhandel. Darüber hinaus zeugt das geringe Interesse in den Zielländern daran, sich mit der Nachfrage nach Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und zur Ausbeutung von Arbeitskräften auseinanderzusetzen, von einem beträchtlichen Maß an sozialer und politischer Toleranz für diese Art der Ausbeutung und schafft so ein Umfeld, das Menschenhandel und Ausbeutung begünstigt.

Wenn die Gesetzgebung nicht alle Formen von Menschenhandel abdeckt, sind Gegenmaßnahmen oft nicht zielgerichtet und zu pauschal; das gilt gleichermaßen für die Aufdeckung des Verbrechens wie für die Hilfe, die der Frau, dem Kind oder dem Mann, die zu Opfern wurden, angeboten wird. Interner Menschenhandel wird nicht gleichermaßen wahrgenommen, was ebenfalls zu Problemen bei seiner Aufdeckung, bei den Hilfsangeboten und bei der Gewährleistung, dass es überhaupt entsprechende Rechtsvorschriften und Dienstleistungen gibt, führt.

Schließlich bedeutet der Mangel an ausreichenden finanziellen und personellen Ressourcen, dass Gesetzgebung und Aktionspläne lediglich Symbolcharakter haben. Eine effektive Verwendung der verfügbaren Ressourcen müsste auch die Evaluierung von Maßnahmen und die Datenerhebung im Zusammenhang mit Menschenhandel in jedem Land einschließen.

Die Konferenzen der Allianz gegen Menschenhandel 2006-2008

Die Konferenzen der Allianz gegen Menschenhandel eröffnen der OSZE und der Sonderbeauftragten die Möglichkeit direkter Konsultationen mit den für die Politik und ihre Umsetzung verantwortlichen Akteuren, darunter auch NGOs, erleichtern den Austausch von Erfahrungen bei der Implementierung von OSZE-Verpflichtungen, dienen als Forum zur Errichtung eines Netzwerkes zwischen Behördenmitarbeitern, internationalen Organisationen und NGOs und ermöglichen die Erarbeitung von Strategien, die diese Prozesse unterstützen.

Ziel der Konferenz mit dem Titel „Menschenhandel für die Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften/Zwangsarbeit und Zwangsdienstbarkeit: Strafrechtliche Verfolgung der Täter und Gerechtigkeit für die Opfer“ war die Stärkung des politischen Willens und die Verbesserung der Kenntnisse von Vertretern staatlicher Behörden über dieses komplexe Thema. Sie führte zu neuen Beschlüssen des Ministerrats und zu weiteren Verpflichtungen der OSZE-Teilnehmerstaaten. Sie trug auch dazu bei, die Funktion und die

Wahrnehmung der OSZE als Katalysator von Wissen und Fachkompetenz zu stärken.

Die Konferenz über „Nationale Überwachungs- und Berichtsmechanismen im Kampf gegen den Menschenhandel: Die Rolle nationaler Berichtersteller“ war die erste internationale Veranstaltung überhaupt, die sich mit diesem Thema befasste. Ihr Ziel war es, den Informationsaustausch zwischen leitenden Regierungsvertretern zu erleichtern. Ebenso gelang es ihr, das Profil der OSZE als Vorreiter in diesem Bereich, vor allem im Hinblick auf entsprechende EU-Empfehlungen, zu schärfen. Sie trug außerdem zu den laufenden Diskussionen zwischen der OSZE und den Regierungen über die Erfüllung entsprechender Verpflichtungen und zur inhaltlichen Gestaltung möglicher zukünftiger Ministerratsbeschlüsse bei.

„Menschenhandel für die Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften/ Zwangsarbeit und Zwangsdienstbarkeit: Strafrechtliche Verfolgung der Täter, Gerechtigkeit für die Opfer“, 16.-17. November 2006

Ein wichtiges Ergebnis dieser Konferenz, die Experten aus verschiedenen Teilnehmerstaaten zu einem Dialog mit hochrangigen Vertretern der Delegationen zusammenbrachte, waren Empfehlungen, die zum Teil auf das bereits erwähnte Hintergrundpapier des Büros der Sonderbeauftragten zu den „Herausforderungen im Bereich rechtlicher Maßnahmen gegen den Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften in der OSZE-Region“ und zum Teil auf ein Papier des BDIMR für den Tag des Implementierungstreffens der menschlichen Dimension, der speziell dem Thema Menschenhandel gewidmet war,³ zurückgingen. Die Empfehlungen gründeten auf den entsprechenden Bestimmungen des OSZE-Aktionsplans und anderen OSZE-Verpflichtungen.

Auch wenn man darüber streiten kann, ob internationale Gesetze schärfer sein sollten, z.B. ob die im Übereinkommen des Europarats genannten Erholungs- und Bedenkzeiten in Anbetracht der nachgewiesenen langfristigen psychischen und körperlichen Gesundheitsprobleme, unter denen die Mehrheit der Opfer von Menschenhandel leidet, ausreichend sind, darf man nicht vergessen, dass diese Instrumente lediglich Rahmenabkommen oder Mindeststandards darstellen.

Wirksame Maßnahmen setzen erhebliche Veränderungen in der Praxis, an den Vorschriften und vor allem am Verhalten zugunsten von Neubürgern in unseren Gesellschaften voraus, die politisch nicht gut integriert sind und vielleicht sogar keinerlei politische Rechte haben. Politische Veränderungen sind immer schwer herbeizuführen, vor allem dann, wenn es keinen starken Veränderungsdruck gibt.

3 ODIHR Anti-Trafficking Programme, Overview of Special Day on Trafficking, 2006 OSCE Human Dimension Implementation Meeting, Warschau, 27. Oktober 2006.

Die Experten aus den OSZE-Ländern gaben zahlreiche Empfehlungen dazu ab, wie der Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften eingedämmt werden kann: Die Strafgesetzgebung müsse Begriffe wie „Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit“ und „Zwangsarbeit“ klar definieren; der Einbehalt von Pässen, Arbeitserlaubnissen und anderen Identifikationsdokumenten durch andere als diejenigen, auf die die Dokumente ausgestellt sind, sollte strafrechtlich verfolgt werden; um Arbeitsmigranten nicht besonderen Gefahren auszusetzen, sollten Arbeitserlaubnisse nicht ausschließlich für bestimmte Arbeitgeber ausgegeben werden, und es sollte für Arbeitnehmer möglich sein, eine Erlaubnis selbst zu verlängern oder zu erneuern; die internationale justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen müsse verstärkt werden; die Verbesserung legaler Migrationsmöglichkeiten und der Abbau von Fremdenfeindlichkeit wären ebenso hilfreich wie die verstärkte Aufklärung über die Rechte und Grundfreiheiten von Migranten.

Die Konferenzteilnehmer würdigten auch die Rolle der Gewerkschaften bei der Verbesserung von Arbeitsplatzbedingungen in Bereichen, die für Menschenhandel und Ausbeutung von Arbeitskräften besonders anfällig sind; sie plädierten darüber hinaus für die Ausarbeitung freiwilliger ethischer Verhaltenskodizes sowie für Aufklärungskampagnen, die Verbrauchern beim Erkennen von ohne Ausbeutung produzierten Waren und ausbeutungsfreien Dienstleistungen helfen sollen.

Der Staat sollte den Schwerpunkt seiner Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels von der Einwanderungskontrolle auf die Verhinderung von Ausbeutung und die Förderung der Rechte von Arbeitern verlagern und in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft Informationskampagnen zur Aufklärung der Migranten über ihre Rechte fördern. Im Arbeitsrecht zu verankernde Mindeststandards müssen für alle Arbeiter, unabhängig von ihrem rechtlichen Status, durchgesetzt werden; Akteure „an vorderster Front“ müssen darin geschult werden, mögliche Opfer von Menschenhandel zu erkennen.

Es wurde generell eine behördenübergreifende und proaktive Herangehensweise empfohlen. Es müsse sichergestellt werden, dass Unterstützung, einschließlich Rechtshilfe, rechtlicher Beratung und rechtlicher Vertretung, allen Opfern von Menschenhandel zugänglich ist, unabhängig von deren Bereitschaft, sich als Informant oder als Zeuge zur Verfügung zu stellen.

„Nationale Überwachungs- und Berichtsmechanismen im Kampf gegen den Menschenhandel: Die Rolle nationaler Berichterstatter“, 21.-22. Mai 2007

Auf dieser auf hoher Ebene angesiedelten Konferenz tauschten nationale Berichterstatter bzw. Personen mit vergleichbarer Funktion aus Albanien, den Niederlanden, Rumänien, Schweden, der Tschechischen Republik und den Vereinigten Staaten von Amerika ihre Erfahrungen aus. Sie alle waren der Beweis für den Beitrag, den Berichterstattungsmechanismen zum Kampf ge-

gen den Menschenhandel leisten können. Einige der führenden Wissenschaftler zum Thema Menschenhandel, wie z.B. Kevin Bales, schätzen, dass heute mehr Frauen, Männer und Kinder unter sklavenähnlichen Bedingungen gehalten werden als während der Blütezeit des transatlantischen Sklavenhandels. Dennoch waren wir bei der Erhebung von Daten über dieses Phänomen bisher nicht sehr erfolgreich und wissen wenig über den Umfang und das Wesen von Menschenhandel. Vor allem fehlen uns Informationen über die Formen, in denen dieses verbrecherische Verhalten auftritt.

Bezeichnend für unseren heutigen schlechten Informationsstand ist die Tatsache, dass weltweite Schätzungen über die Zahl der Opfer von Menschenhandel in den vergangenen Jahren große Unterschiede aufwiesen. Abweichende Schätzungen basieren auf unterschiedlichen Definitionen und hängen oftmals davon ab, ob der innerstaatliche Menschenhandel mit einbezogen wird. Der jährliche Menschenhandelsbericht des Außenministeriums der Vereinigten Staaten geht davon aus, dass es derzeit weltweit 800.000 Opfer des internationalen Menschenhandels gibt, „bei Einbeziehung des Menschenhandels innerhalb von Ländergrenzen erhöht sich diese Zahl auf Millionen“. Und tatsächlich stellen Grenzen kein besonderes Hindernis für Menschenhändler dar; das war möglicherweise schon immer so. Die entscheidenden Faktoren scheinen vielmehr die Existenz eines Marktes und die Möglichkeiten zu sein, die Gesellschaften dem Menschenhandel zur Entfaltung lassen. Wenn von den Vollzugsorganen (und den Medien) zu wenig eingegriffen wird, können Menschenhändler ohne großes finanzielles Verlustrisiko aktiv werden. Es scheint an der Zeit, einmal darüber nachzudenken, wie der Schwerpunkt bei der Bekämpfung dieses Verbrechens und seiner Verhinderung von den Landesgrenzen weg auf andere Schauplätze verlagert werden kann.

Neue Formen des Kinderhandels haben sich sowohl zum Zwecke sexueller Ausbeutung als auch zur Ausbeutung der Arbeitskraft entwickelt und Kinder werden zunehmend für Delikte wie Taschendiebstahl und organisiertes Betteln benutzt. Da dieses Verbrechen zumeist im Verborgenen geschieht und auch sehr vielschichtig ist, ist die genaue Datenerfassung problematisch und das Ausfindigmachen der Opfer bleibt eine wesentliche Schwierigkeit. Zum Beispiel ist es oft schwer, Kinder, die Opfer von Menschenhändlern geworden sind, unter irregulären Migranten zu identifizieren. Nationale Strategien gegen den Menschenhandel basieren daher lediglich auf Wahrnehmung und zielen in der Regel nach wie vor auf die Eindämmung der irregulären Einwanderung ab; sie stellen die staatliche Sicherheit über die menschliche Sicherheit und konzentrieren sich auf die Sicherung der Grenzen anstatt die Opfer zu retten. Es sei noch einmal daran erinnert, dass der OSZE-Aktionsplan empfiehlt, besondere Sorgfalt darauf zu verwenden, die schutzbedürftigsten Bevölkerungsgruppen zu ermitteln und die tieferen Ursachen des Menschenhandels, die Angebot und Nachfrage bestimmenden Faktoren, die Netzwerke von Menschenhändlern und die wirtschaftlichen Auswirkungen gründlich zu analysieren.

Alle wichtigen internationalen Organisationen sind sich darin einig, dass effektive nationale Berichtsmechanismen von großer Bedeutung sind. Die älteste der internationalen Erklärungen und Empfehlungen, die die Staaten zur Einrichtung eines Berichtsmechanismus auffordern, liegt nun schon elf Jahre zurück. Der OSZE-Aktionsplan von 2003 empfahl neben der Einführung eines nationalen Berichtsmechanismus außerdem, gesonderte Daten über weibliche, männliche und minderjährige Opfer von Menschenhandel zu erheben.

Der Aktionsplan der EU von 2005 gegen den Menschenhandel fordert ebenfalls nachdrücklich, unsere generellen durch Beweise gestützten Kenntnisse von Art und Ausmaß des Menschenhandels zu verbessern, und spricht sich für eine systematische Datenerhebung und -analyse aus. Er fordert die verstärkte Erforschung bislang weitgehend vernachlässigter Themen, wie z.B. die Nachfrageseite von Menschenhandel und das Risiko, erneut dem Menschenhandel zum Opfer zu fallen. Der Brüsseler Ministerratsbeschluss von 2006 unterstreicht ebenfalls die Bedeutung nationaler Berichtersteller oder ähnlicher unabhängiger Beobachtungsmechanismen.

Die wichtigsten Empfehlungen der Konferenz von 2007 über die Rolle der nationalen Berichtersteller lauten: Menschenhandel sollte unter Einschluss aller Formen der Ausbeutung in umfassender Weise behandelt werden; Fragen im Zusammenhang mit der Verhinderung von Menschenhandel und dem Schutz der Opfer sollten analysiert werden, ohne dass man sich dabei ausschließlich auf die Daten der Strafverfolgungsbehörden stützt; Berichtsmechanismen kommt es generell zugute, wenn sie als unabhängige Institutionen eingerichtet werden; die Berichterstattung sollte systematisch und regelmäßig erfolgen, vorzugsweise einmal pro Jahr gegenüber dem Parlament oder der Regierung, und sollte veröffentlicht werden, um so ein Diskussionsforum zu schaffen und eine Überprüfung zu ermöglichen. Als unabdingbar wurde angesehen, dass der Berichtersteller Zugang zu allen relevanten Informationen hat und über angemessene Kompetenzen und Ressourcen verfügt. Der nationale Berichtersteller sollte Daten von unterschiedlichen Akteuren und Interessengruppen, u.a. der Zivilgesellschaft und von Experten, erheben und analysieren, dabei jedoch stets die Persönlichkeitsrechte der Menschenhandelsopfer schützen.

Die Ausarbeitung von Empfehlungen zu Bereichen, die verbesserungs- oder veränderungswürdig sind, ist ein grundlegender Bestandteil des nationalen Berichts und der Arbeit des nationalen Berichterstellers oder ähnlicher Mechanismen. Empfehlungen sollten auch an die Adresse von NGOs, der Öffentlichkeit, der Privatwirtschaft, der Medien und anderer Akteure gerichtet sein, wenn es das Thema insgesamt erfordert. Weiterhin sollten Regierungen ihr Handeln mit den Empfehlungen in Einklang bringen.

*„Hilfe für Opfer des Menschenhandels – Wir können mehr tun“,
10.-11. September 2007*

Im Mittelpunkt der siebten Konferenz der Allianz standen authentische Geschichten. Der Austausch von Erfahrungen und Forschungsergebnissen zu Hilfsangeboten für die Opfer versetzt die OSZE-Region in die Lage, verbesserte politische Maßnahmen und Gegenstrategien zu entwickeln. Die Konferenz wurde von zahlreichen Experten sowohl aus dem öffentlichen Sektor als auch aus der Zivilgesellschaft besucht, die ihre Erkenntnisse und empirischen Befunde in den Bereichen Identifizierung der Opfer, Opferschutz und Opferhilfe präsentierten. Sie alle machten deutlich, wie wichtig fakten- und forschungsbasiertes Wissen ist und wie dieses zur Entwicklung besserer Strategien und Programme im Kampf gegen den Menschenhandel im Rahmen eines opferzentrierten Ansatzes beitragen kann.

Wir alle haben einen gemeinsamen Feind: die Menschenhändler, die es anscheinend leider immer besser verstehen, ihre kriminellen Aktivitäten durch den ständigen Wechsel ihrer Vorgehensweise und der von ihnen benutzten Routen zu vertuschen, um ihrer Ergreifung zu entkommen. Menschenhändler können noch immer behaupten, dass ein Teil der „Attraktivität“ dieser Art des Verbrechens in den schnellen Profiten liegt, die praktisch ohne Risiko zu erzielen sind. Wenn man sich die Statistiken fast eines jeden Landes und die äußerst bescheidene Zahl von Verurteilungen von Menschenhändlern ansieht, erschließt sich die Wahrheit des eben Gesagten. Leider hat dies auch Rückwirkungen auf die Opfer. Ohne eine Verurteilung – und ohne dass Opfer als Zeugen aussagen und damit die Vollzugsorgane unterstützen – werden die Rechte der Opfer auf einen legalen Status und auf Rehabilitation oftmals nicht durchgesetzt.

Wenn man Opfern zuhört, wird deutlich, dass einige der Maßnahmen, die dazu gedacht sind, sie zu schützen, ungeeignet sind, was wiederum dazu führt, dass sie die Hilfe möglicherweise ablehnen. Besonders alarmierend ist aber, wie bereits erwähnt, die Tatsache, dass Behördenmitarbeiter häufig immer noch nicht in der Lage sind ein Opfer als solches zu erkennen. Darüber hinaus sind Ressourcen immer knapp, obwohl das Problem zunimmt. Es ist daher besonders wichtig, dass die vorhandenen Ressourcen wesentlich effektiver eingesetzt werden.

Eine auf der Konferenz präsentierte besonders einprägsame wissenschaftliche Untersuchung belegte, dass die gesundheitlichen Auswirkungen auf die Psyche und die Erinnerung eines Menschenhandelsopfers denjenigen ähnlich sind, unter denen Folteropfer leiden. Das Opfer verliert häufig die Erinnerung an die höchst traumatischen Erlebnisse, was es möglicherweise zu einem nicht sehr glaubwürdigen Zeugen macht, seine Geschichte ist vielleicht nicht konsistent, oder es macht vielleicht einfach den Eindruck, unkooperativ zu sein. Wissenschaftliche Untersuchungen haben gezeigt, dass Opfer Zeit brauchen, und zwar mindestens 90 Tage, um sich so weit zu erholen, dass sie als

Zeuge nützlich sind. Es ist daher absolut notwendig, dass Vollzugsorgane ihnen Hilfe anbieten und ausreichend Bedenkzeit geben.

Die Konferenz forderte die Teilnehmerstaaten auf, ihre Bemühungen in der Forschung zu intensivieren, vor allem im Hinblick auf die Beurteilung und Evaluierung von Maßnahmen, Programmen und Strategien zur Bekämpfung des Menschenhandels; es sollten auch Lücken und Bereiche möglicher Verbesserungen identifiziert werden. Die Schlussfolgerungen der Konferenz zeigten einige Problembereiche auf, in denen eine bessere Implementierung von Strategien und Maßnahmen zu Ergebnissen führen würde.

Besondere Aufmerksamkeit sollte u.a. folgenden Bereichen geschenkt werden: Faktoren, die Menschen dem Risiko aussetzen, zum Opfer von Menschenhandel zu werden; sich verändernde Formen des Menschenhandels; Schwächen der Vollzugsorgane und sozialer Einrichtungen beim Erkennen von Opfern und ihrer Versorgung mit Hilfsangeboten; die komplexen Beziehungen zwischen Menschenhändlern und Opfern; bessere Identifizierung von Opfern und wirksamere Zuweisungsmechanismen; Kinderhandel bzw. das Verschwinden von Kindern und der möglichst frühe Schutz von Kindern; die Diskrepanz zwischen den geschätzten Opferzahlen und der Zahl der Opfer, die Hilfe bekommen; gesundheitliche Folgen und Einbeziehung von Gesundheitsexperten; Schulungsbedarf unterschiedlicher Behörden.

*„Kinderhandel: Antworten und Herausforderungen auf lokaler Ebene“,
26.-27. Mai 2008*

Es ist allgemein anerkannt, dass die Ausmerzung des Menschenhandels eine umfassende und mehrdimensionale Herangehensweise erfordert. Wir brauchen internationale Zusammenarbeit, koordinierte Anstrengungen und Vertrauen zwischen den Behörden und der Zivilgesellschaft. Aber wir brauchen auch lokale Verantwortung, politische Strategien und konkretes Handeln. Ein Redner aus Norwegen bracht es auf den Punkt: „Nationale Aktionspläne sind nicht viel wert, wenn sie nicht auf der lokalen Ebene umgesetzt werden.“

Die Konferenz brachte das Wissen und die Erfahrung zahlreicher lokaler Behörden und NGOs zusammen, um den Fortschritt bei der Implementierung des Aktionsplans der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels und des Zusatzes zum Kinderhandel durch eine Vielzahl von Beispielen aus der Praxis zu beleuchten.

Die traurige und zunehmende Realität in vielen unserer Großstädte, dass Kinder, die auf der Suche nach einem besseren Leben ihre Heimat verlassen haben oder die Verantwortung für den Lebensunterhalt ihrer Familien tragen, oft nicht angemessen geschützt, sondern Opfer von Missbrauch, Menschen schmuggel und Menschenhandel werden, wurde in überwältigender Mehrheit anerkannt. Das Phänomen bedeutet eine wesentliche Herausforderung nicht nur für nationale Regierungen, sondern auch für alle lokalen öffentlichen Institutionen, und das jeden Tag. Wieder einmal haben NGOs uns dabei unter-

stützt, den Umfang, die Vielschichtigkeit und die Widersprüche dieses Problems zu erfassen.

Es scheint jedoch wirkliche Fortschritte bei der Anerkennung zumindest des Ausmaßes des Problems und der Notwendigkeit, lokale Behörden mit neuen Instrumenten und speziellen Ressourcen auszustatten, um den Kinderschutz zu verbessern, und zwar sowohl in den Herkunfts- als auch in den Zielländern. Lokale Behörden müssen Finanzmittel einplanen und Kapazitäten bilden, um auf die zunehmende Ausbeutung von Kindern für organisiertes Betteln, für Kleinkriminalität und in der Sexindustrie reagieren zu können.

Die Migration ihrer Eltern wirkt sich in vieler Hinsicht, nicht nur emotional, auf Kinder aus. Besonders gefährdet sind sie, wenn sie einfach zurückgelassen werden. Es ist daher von wesentlicher Bedeutung, dass mehr Möglichkeiten für Kinder geschaffen werden, ihren im Ausland arbeitenden Eltern zu folgen, und dass die Hilfsnetze für Kinder, die für lange Zeitspannen von ihren Eltern getrennt leben, gestärkt werden. Dies bedarf multidisziplinärer, transnationaler und interkultureller Ansätze, wie die Erfahrungen in den Niederlanden, in Österreich, Frankreich, Moldau, der Russischen Föderation, im Vereinigten Königreich, in Belgien, Italien, Norwegen, Rumänien, Griechenland und Albanien deutlich gemacht haben.

Die lokalen Behörden haben eine direkte und zwingende Verantwortung einzugreifen und sicherzustellen, dass Kinder durch Maßnahmen, in deren Mittelpunkt das Wohlergehen und die spezifischen Bedürfnisse der Kinder stehen, vor Ausbeutung und Missbrauch geschützt werden. Zur Handlungsorientierung muss ein Verfahren erarbeitet werden, mit dessen Hilfe festgestellt werden kann, was das Beste für das Kind ist; dies erfordert sowohl die Einbeziehung professionellen Know-hows als auch die Mitwirkung des Kindes.

Kinder werden oft nicht als Opfer von Menschenhandel erkannt oder ohne ausreichende vorherige Risikoabschätzung in ihr Herkunftsland zurückgeschickt. Es müssen gesetzliche Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass Kinder, die Opfer von Menschenhandel sind, nicht kriminalisiert werden und dass ihr Recht, im Zielland zu bleiben, weder von der Identifizierung und Verurteilung der Menschenhändler noch vom Immigrationsstatus der Kinder abhängig gemacht wird.

Und nicht zuletzt ist es absolut unabdingbar, die Nachfrage zu bekämpfen – ob nach Sex oder billiger Baumwolle. Es ist im Interesse der internationalen Baumwolle verarbeitenden Unternehmen, dass die Verbrauchern darauf vertrauen können, dass ihre Produkte ohne Ausbeutung von Kindern hergestellt wurden.

Die Erfahrungen, die OSZE-Teilnehmerstaaten und NGOs auf der Konferenz beschrieben, zeigen, das es dringend notwendig ist, unser Wissen über das, was Tausenden von Kindern, die ihre Heimat verlassen haben, angetan wird, durch vermehrte Forschung zum Kinderhandel zu vertiefen und Strategien zur Einschränkung der Nachfrage nach Menschen- und Kinderhandel für Sex, Arbeit oder andere Zwecke umzusetzen. Die Einrichtung von nationalen Be-

richterstatern, zu deren Aufgaben u.a. die Erhebung von Daten vor Ort, die Erhöhung örtlicher Budgets zum Schutz von Kindern, die Einplanung von Mitteln für die Öffentlichkeitsarbeit und den Schutz von NGOs sowie das Anbieten von Unterstützungsleistungen speziell für Kindern gehören, wurde als unbedingt erforderlich eingestuft.

Ebenso müssen dringend Verfahren zur Bestimmung des Kindeswohls eingeführt werden, vor allem, wenn es um extrem gefährdete Kinder wie z.B. unbegleitete jugendliche Asylbewerber geht oder wenn es um die Entscheidung geht, ob Opfer von Kinderhandel im Land bleiben dürfen oder zurückgeführt werden. Die Zusammenarbeit zwischen Vollzugsorganen und Kinderschutzbehörden in den Herkunfts- und Zielländern muss verbessert werden.

Die Funktion der Sonderbeauftragten in der Praxis

Die Sonderbeauftragte und Koordinatorin der OSZE für die Bekämpfung des Menschenhandels ist in der einzigartigen Position, mit den Regierungen der Teilnehmerstaaten in einen politischen Dialog zu treten und dabei deren Erfahrungen sowie die innerhalb des multilateralen Rahmens der OSZE eingegangenen Verpflichtungen auf der Basis von Einzelfallentscheidungen optimal zu nutzen. Das Interesse der Teilnehmerstaaten an der Art der Beratung und „sanften Unterstützung“, wie sie die Sonderbeauftragte und ihr Büro zur Verfügung stellen – sei es in Form eines offiziellen Länderbesuchs oder durch eine umfassendere Analyse –, hat stark zugenommen.

Wie bereits erwähnt, wurde der Mechanismus zur Bekämpfung des Menschenhandels im Juni 2006 in seine heutige Form überführt; das Büro der Sonderbeauftragten ist seither fester Bestandteil des Sekretariats. Das Mandat der Sonderbeauftragten ist umfassend und dimensionenübergreifend und autorisiert sie dazu, die OSZE politisch zu vertreten und so den Kampf gegen jegliche Formen von Menschenhandel stärker in das Bewusstsein von Öffentlichkeit und Politik zu rücken. Die Sonderbeauftragte unterstützt die Teilnehmerstaaten auf ihren eigenen Wunsch hin bei der Erfüllung der relevanten OSZE-Verpflichtungen und Empfehlungen des OSZE-Aktionsplanes, koordiniert die Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels innerhalb der OSZE und arbeitet mit nationalen Behörden, der Zivilgesellschaft und entsprechenden internationalen Akteuren zusammen.

Das Mandat ist weit gefasst und lässt Spielraum sowohl für die Setzung von Prioritäten als auch für die Anpassung an neueste Veränderungen im Verbrechensmuster, die möglicherweise neue Probleme für die Umsetzung mit sich bringen. Sein Ziel ist es, alle Teile der OSZE-Region ausgewogen zu berücksichtigen, indem es die Probleme in den Herkunftsländern ebenso ins Visier nimmt wie in den Transitländern und in den Zielländern. Angesichts der Tatsache, dass Menschenhandel in jedem Land ein Problem darstellt, ist es nicht immer einfach die Aktivitäten in den verschiedenen Ländern angemessen zu

gewichten. Noch immer hält sich die falsche Wahrnehmung, Menschenhandel sei vor allem eine Angelegenheit der Herkunftsländer, hartnäckig.

Viele Projekte zur Prävention von Menschenhandel wenden sich mit Aufklärungskampagnen über die Risiken der Emigration an potenzielle Opfer in den Herkunftsländern. Allerdings haben wissenschaftliche Studien gezeigt, dass solche Kampagnen oft zu allgemein sind, um Wirkung zu zeigen. Auch erscheint die Verwendung aller verfügbaren Mittel für die Prävention unter ethischen Gesichtspunkten fragwürdig. Schließlich ist es das Opfer, das Unterstützung am nötigsten hat.

Diese Situation macht deutlich, dass die Regierungen von Geberländern und andere Akteure unabhängige Evaluierungen durchführen sollten, um die Wirksamkeit der wichtigsten Projekte im Kampf gegen den Menschenhandel zu überprüfen. Es ist sehr schwierig bewährte Verfahrensweisen festzulegen oder die nächsten Schritte zu planen, ohne Kenntnisse über die Wirksamkeit dessen, was bereits unternommen wird, zu haben.

Das Gros der finanziellen Mittel wird für Projekte in Ländern zur Verfügung gestellt, die als Herkunfts- oder Transitländer gelten. Bislang fehlt es an einer umfassenden Investitionsstrategie, um die bisher geleistete Arbeit in den Zielländern, z.B. in der EU, systematisch mit den Maßnahmen in den Herkunfts- und Transitländern zu „verbinden“. Andere Formen der Bekämpfung des Menschenhandels schließen die Herstellung eines Umfeldes ein, das für Menschenhändler weniger attraktiv ist, die Reduzierung des Marktes durch die Kontrolle der Nachfrage und natürlich durch besseren Schutz für gefährdete Personen, in der Mehrzahl Migranten. Dies war auch der Grund dafür, in den Jahren 2006-2008 insbesondere Hauptstädte westlich von Wien zu besuchen – der EU-Länder und der USA –, um so verstärkt Aufmerksamkeit auf die Transit- und Zielländer zu lenken.

Die Macht des Vorbilds sollte nicht unterschätzt werden. Die Sonderbeauftragte kann auch in diesem Zusammenhang viel bewirken, indem sie die Weitergabe und die Anpassung bewährter Verfahren und Erfahrungen derjenigen Länder in der OSZE-Region, in denen der Menschenhandel auf eine umfassendere Art und mit speziellen Mechanismen bekämpft wird, fördert. Dies ist auch der Grund dafür, dass sich die Sonderbeauftragte weiterhin für eine bessere Umsetzung in Ländern einsetzt, die nicht die zur Bekämpfung des Menschenhandels notwendigen Schritte zu unternehmen scheinen. Immerhin gilt es einen weiten Weg zurückzulegen, und es ist wesentlich einfacher, Lösungswege in einer Gesellschaft zu entwickeln, in der die Basisstrukturen funktionieren und die Arbeit weniger durch Korruption gefährdet ist.

Ein spezielles Thema, das sich durch all unsere Aktivitäten zieht, ist die Problematik des Kinderhandels. Berichte deuten auf eine nicht unerhebliche Zahl von vermissten Kindern in der OSZE-Region hin. Von diesen Kindern, die in vielen Fällen als unbegleitete Asylbewerber hierher gekommen sind, wird häufig angenommen, dass sie eingeschleust wurden; sie werden daher nicht angemessen vor denjenigen, von denen wir glauben, dass es sich um

Menschenhändler handelt, geschützt. Die Erfahrung zeigt, dass diese Kinder in den Zielländern wahrscheinlich als Haussklaven oder im Sex-Handel ausgebeutet werden. Erfahrungsgemäß verschwinden unbegleitete Kinder meist innerhalb von zwei Tagen nach ihrer Aufnahme in staatliche Schutzeinrichtungen. Jüngste Erfahrungen in Ländern, in denen Maßnahmen zum Schutz unbegleiteter Kinder gesetzlich vorgeschrieben sind, sind positiv. Wir müssen uns daher genauer ansehen, wie wir effektiver in Maßnahmen gegen den Kinderhandel investieren können. Kinder bedürfen einer gezielten Versorgung; was in ihrem Interesse ist, muss mit ihrer eigenen Beteiligung und durch Gutachten verschiedener Experten festgestellt werden.

Die bessere Identifizierung von Opfern ist noch immer die größte Herausforderung. Dies betrifft gleichermaßen den Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften und der sexuellen Ausbeutung wie den Kinderhandel. Aus Erfahrung weiß man, dass umso mehr Fälle aufgedeckt werden, je mehr Ressourcen in die Ermittlungen investiert werden. Das deutet darauf hin, dass wesentlich mehr getan werden könnte. Für den Straftäter ist die Art der Ausbeutung sekundär; das Opfer ist eine Ware, die für welchen Marktbedarf auch immer verkauft wird. Mehrfachausbeutung ist üblich. Da die hohen Gewinnmargen dieses Verbrechens dazu führen, dass Menschenhändler weiter ihr Unwesen treiben, müssen die Teilnehmerstaaten verstärkt Maßnahmen zur Konfiszierung der Profite aus Menschenhandel und damit zusammenhängenden Aktivitäten ergreifen.

Die Teilnehmerstaaten begrüßen weiterhin die Länderbesuche der Sonderbeauftragten, den Dialog mit ihr und die Beratung, die ihr Büro anbietet. So wurde sie in mehreren Fällen offiziell um die Beurteilung von nationalen Aktionsplänen oder Strategien für eine wirksamere Bekämpfung des Menschenhandels gebeten. Es scheint allgemein akzeptiert, dass ein Besuch der Sonderbeauftragten eine Möglichkeit darstellt, das Bewusstsein für das Thema Menschenhandel auch mit Hilfe der Medien zu schärfen und es auf der politischen Agenda ganz oben anzusiedeln.

Wichtigstes Thema bei diesen Besuchen ist stets die Unterstützung für die Einrichtung der Mechanismen der OSZE, des Europarats, der EU und der VN zur Bekämpfung des Menschenhandels auf nationaler Ebene: des Aktionsplans, der innerstaatlichen Zuweisungsmechanismen und – ganz aktuell – der nationalen Berichterstatter; dies signalisiert, dass politisches Engagement auf nationaler Ebene durchaus vorhanden ist und dass Anstrengungen unternommen werden, eine systematische, umfassende und koordinierte Antwort auf das Problem zu finden.

Nationale Aktionspläne sind in der OSZE-Region inzwischen zum wichtigsten Instrument zur Planung und Koordination der Bemühungen um eine Lösung des Problems geworden. Die meisten Länder haben einen Aktionsplan verabschiedet, der der Organisation ihrer Aktivitäten im Kampf gegen den Menschenhandel als Rahmen dient. Die Aktionspläne einiger Länder regeln die Verantwortlichkeiten, die Zeitplanung und den Etat für die Maßnahmen

der verschiedenen staatlichen Behörden im Detail; andere Länder haben eher allgemeiner gehaltene Vorgaben entwickelt, die möglicherweise weniger effektiv sind und eine Wirksamkeitsmessung der Strategien und Programme auf jeden Fall schwieriger machen.

Innerstaatliche Zuweisungsmechanismen sind dazu gedacht, Fachkompetenz, Verantwortlichkeiten und alle vorhandenen Bemühungen sowohl staatlicher Institutionen auf nationaler und lokaler Ebene als auch zivilgesellschaftlicher Organisationen in eine umfassende und wirksame Antwort auf den Menschenhandel einfließen zu lassen.

Der Aktionsplan der OSZE fordert die Einrichtung solcher Mechanismen, was die meisten Länder in der Region auch bereits umgesetzt haben. Die OSZE erkennt mit den Verpflichtungen zur Einrichtung nationaler Zuweisungsmechanismen den wichtigen Beitrag zivilgesellschaftlicher Organisationen an. Der nationale Zuweisungsmechanismus liefert auch einen Hinweis darauf, welche Bedeutung Regierungen dem Problem beimessen. Sie sollten der wichtigste Ausdruck der Strategie eines Landes zur Bekämpfung des Menschenhandels sein.

Eine wesentliche Herausforderung ist für viele Länder die Bereitstellung angemessener personeller und finanzieller Ressourcen sowohl für die Koordination als auch für die Implementierung ihrer Strategie gegen den Menschenhandel. Eine weitere Herausforderung ist die Entwicklung von Methoden und Strategien, mit denen nicht nur umfassend auf die unterschiedlichen Formen von Ausbeutung reagiert werden kann, sondern auch die verschiedenen komplexen Aspekte der Prävention, des Opferschutzes und der Verfolgung zu bewältigen sind. In vielen Ländern gibt es noch Lücken in der Entwicklung übergreifender Strategien und Programme zur Bekämpfung des Menschenhandels. So ist es zum Beispiel nicht unüblich, dass sich nationale Aktionspläne mit dem Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung befassen, andere Formen aber unberücksichtigt lassen. Manchmal sind Maßnahmen nur auf weibliche Opfer bezogen, während Kinder und Männer und ihre spezifischen Bedürfnisse außer Acht gelassen werden. Ein anderes oft unterentwickeltes Politikfeld ist das der Prävention: Maßnahmen, die sich gegen die strukturellen sozialen und ökonomischen Faktoren richten, die der Ausbeutung von Menschen in sklavenähnlichen Verhältnissen förderlich sind.

Ein vordringliches Problem ist der Mangel an systematischen und verlässlichen Daten sowie an wissenschaftlicher Forschung zum Menschenhandel; bislang ist man fast ausschließlich auf Einzelberichte angewiesen, was sich offensichtlich negativ auf die Entwicklung wirksamer Politikansätze gegen den Menschenhandel auswirkt. Um hier Abhilfe zu schaffen, arbeitet die Sonderbeauftragte mit den Teilnehmerstaaten eng zusammen und setzt sich für die Ernennung eines nationalen Berichterstatters oder eines vergleichbaren Überwachungs- und Berichtsmechanismus ein. Das Ziel eines nationalen Selbstüberwachungs- und Berichtsmechanismus ist letztendlich, das Ausmaß

des Problems auf nationaler Ebene zu ermitteln, die Wirksamkeit der Politik und der Maßnahmen der Regierung im Kampf gegen den Menschenhandel zu beurteilen und konkrete, umsetzbare Empfehlungen zur Verbesserungen der Politikansätze und Vorgehensweisen zu formulieren.

Besuche in den Teilnehmerstaaten und die Etablierung eines direkten Dialogs mit Regierungsvertretern sind wichtige Mittel, mit denen der Stellenwert der Bekämpfung des Menschenhandels auf nationaler Ebene erhöht und politische Prozesse zur Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen in Gang gesetzt werden können. Die Länderbesuche erlauben es, in direkte Beratungen mit Akteuren einzutreten, die für die Strategien und Maßnahmen verantwortlich sind, und NGO-Vertreter zu treffen, die oft entscheidend zum Kampf gegen den Menschenhandel beitragen.

2008 beschloss die Sonderbeauftragte zwei Länderanalysen durchzuführen, eine in einem Herkunftsland und eine in einem entsprechenden Zielland: Rumänien und Spanien. Das übergeordnete Ziel dieser Analysen ist es, die jeweilige Situation und die Gegenmaßnahmen in den betroffenen Ländern zu untersuchen. Weitere Ziele sind der Wissensaustausch und der Austausch über bewährte Verfahren, die Identifizierung von Problemen und möglichen Schwachstellen bei der Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen sowie Hilfestellung bei der Umsetzung der wesentlichen Empfehlungen der OSZE.

Die Beurteilungstätigkeit findet in enger Absprache mit dem Gastland statt, ihr Erfolg hängt entscheidend vom Einsatz und von der Bereitschaft der Regierung des Gastlandes ab, die eigenen Strategien und Maßnahmen gegen den Menschenhandel zu überprüfen und zu verbessern.

Während der offiziellen Besuche im Zusammenhang mit den Beurteilungen sucht die Sonderbeauftragte den direkten politischen Dialog mit hochrangigen Vertretern der Exekutive und der Legislative. Treffen mit Ministern oder stellvertretenden Ministern für Justiz, Auswärtige Angelegenheiten, Inneres, Arbeit, Soziales und Frauenfragen weisen auf den Stellenwert hin, den das Problem Menschenhandel hat. Sie signalisieren auch, dass der politische Wille vorhanden ist, sich über bewährte Verfahren auszutauschen und Bereiche zu identifizieren, in denen Reformen notwendig sind, um die Bemühungen eines Landes im Kampf gegen dieses Verbrechen zu intensivieren. Für die Sonderbeauftragte sind diese Treffen eine wichtige Gelegenheit, neue und umfassendere gesetzliche und politische Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels anzumahnen und – ebenso wichtig – die Zuweisung der notwendigen Mittel aus dem Etat zu fordern.

Während ihrer offiziellen Besuche trifft die Sonderbeauftragte auch stets mit Vertretern lokaler NGOs und internationaler Organisationen zusammen. So ist gewährleistet, dass sie direkt von den Praktikern vor Ort über die Situation in dem jeweiligen Land, über kritische Arbeitsbereiche sowie über die wichtigsten Empfehlungen für Politik, Gesetzgebung und Programme informiert wird.

Ein offizieller Besuch kann auch dazu führen, dass die nationalen Behörden ihre Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels untereinander besser koordinieren und sich mit der Arbeit der jeweils anderen Behörden, aber auch mit zivilgesellschaftlichen Initiativen in diesem Bereich besser vertraut machen.

Anhörungen im Parlament und Treffen mit Parlamentariern sind ein weiteres wichtiges Vehikel, mit dem der Kampf gegen den Menschenhandel auf der nationalen politischen Agenda ganz nach oben gebracht werden kann. Die bloße Tatsache, dass zu diesem Thema eine Parlamentsanhörung stattfindet, ist für andere öffentliche Einrichtungen sowie für die Öffentlichkeit ein Indiz für die Relevanz des Problems und die Notwendigkeit, sich mit dieser modernen Form der Sklaverei wirksam auseinanderzusetzen.

Nach dem Abschluss der Beurteilungen werden diese den Regierungen der Gastländer zur Kommentierung zugeleitet. Die Länderanalysen werden anschließend veröffentlicht und sollen das Bewusstsein für das Problem in der breiten Öffentlichkeit verbessern, den Stellenwert der Bekämpfung des Menschenhandels auf nationaler Ebene erhöhen und politische Prozesse zur weiteren Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen in Gang setzen und fördern.

Schlussfolgerungen

Übernahme von Verantwortung und Handeln auf nationaler Ebene müssen das Leitprinzip in der Arbeit mit den OSZE-Staaten sein. Die Regierungen haben sich dazu bereit erklärt, Verantwortung zu übernehmen und über ihre Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels Rechenschaft abzulegen. Die Abschaffung des Menschenhandels ist eine Herausforderung, die nur mit einem vielfältigen Paket bestehend aus Sofortmaßnahmen und langfristigen Strategien erreicht werden kann. Die gute Nachricht ist, dass schon viele erfolgreiche Initiativen innerhalb der OSZE-Staaten sowohl von staatlichen Stellen als auch von Einrichtungen der Zivilgesellschaft durchgeführt werden.

Die Sonderbeauftragte arbeitet an der Weitergabe dieser Erfahrungen in einer möglichst anschaulichen Form. Besonders wichtig ist, dass sie in der Lage ist zu zeigen, dass es nicht schwierig sein muss, gezielte Maßnahmen in verschiedenen Bereichen umzusetzen. Selbstverständlich sollten alle Strategien und Politikansätze so praktikabel wie möglich sein und zeitnahe Antworten einschließen, die gut koordiniert und ausreichend finanziert sind.