

Anna Ekstedt*

Die „Task Force against Trafficking in Human Beings“ des Ostseerates: laufende Maßnahmen und Projekte

Der Rat der Ostseestaaten (*Council of the Baltic Sea States, CBSS*)¹ freut sich, an dieser Stelle über seinen Beitrag zur Entwicklung einer der dynamischsten Regionen in Europa berichten zu können.

Der CBSS wurde 1992 als Reaktion auf die geopolitischen Veränderungen im Ostseeraum nach dem Ende des Kalten Krieges gegründet. Der Umfang unserer Zusammenarbeit weist viele Gemeinsamkeiten mit dem Helsinki-Prozess auf.

Der CBSS hat in vielen Bereichen konkrete Erfolge erzielt. Dazu zählen die Bekämpfung des Menschenhandels (Erwachsene und Kinder), die Ausweitung des Energiedialogs zwischen EU- und Nicht-EU-Staaten, der Abbau von regionalen Handelsbarrieren und Investitionsbeschränkungen, die Verbesserung der nuklearen Sicherheit und des Strahlenschutzes, Vertrauensbildung durch grenzüberschreitende Kooperation und die Weiterentwicklung von Lehrplänen und Unterrichtsmethoden mit Hilfe des *EuroFaculty*-Programms in Kaliningrad und neuerdings auch in der russischen Stadt Pskov.

Im vorliegenden Beitrag geht es insbesondere um einen Bereich, in dem die Maßnahmen des CBSS die Bemühungen der OSZE ergänzen: die Bekämpfung des Menschenhandels als eines der wichtigsten globalen Probleme unserer Zeit, das gemeinsames und umfassendes Handeln erfordert.

Auf dem 15. Außenministertreffen des Ostseerates im Juni 2009 in Dänemark betonten acht seiner Mitgliedstaaten – Dänemark, Deutschland, Estland, Island, Lettland, Litauen, Norwegen und Schweden – sowie zwei Beobachterstaaten, Frankreich und Spanien, wie wichtig eine konkrete Zusammenarbeit im Kampf gegen den Menschenhandel ist. In diesem Bereich muss noch viel getan werden. Wie der Vertreter Norwegens in seiner Rede verdeutlichte, ist es wichtig, das Thema auch auf politischer Ebene zur Sprache zu bringen, entsprechende Übereinkommen zu ratifizieren und für die Bekämpfung des Menschenhandels auch die vorhandenen Instrumente gegen grenzüberschreitende Kriminalität zu nutzen. Die von den Ministern abgegebene Erklärung unterstrich in diesem Zusammenhang nicht nur, wie wichtig kontinuier-

* Die in diesem Beitrag vertretenen Ansichten spiegeln allein die Meinung der Autorin wider und müssen nicht notwendigerweise mit denen des Rates der Ostseestaaten oder der Task Force gegen Menschenhandel übereinstimmen.

1 Der CBSS ist ein Forum für multilaterale zwischenstaatliche Kooperation im Ostseeraum. Die Mitgliedstaaten sind Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Island, Lettland, Litauen, Norwegen, Polen, Russland, Schweden und die Europäische Kommission. Die Organisation hat außerdem zehn Beobachterstaaten: Belarus, Frankreich, Großbritannien, Italien, die Niederlande, Rumänien, die Slowakische Republik, die Ukraine und die USA. Die Website des CBSS befindet sich unter: <http://www.cbss.org>.

liche und konsequente Bemühungen zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels sind, sondern spiegelte auch das anhaltende Engagement des CBSS in diesem Bereich wider.

Was ist Menschenhandel?

Bis zum Inkrafttreten des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, als Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität im Jahr 2000 gab es keine international anerkannte umfassende Definition von Menschenhandel. Gemäß Artikel 3 (a) des VN-Protokolls bezeichnet der Ausdruck Menschenhandel „die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zu Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen.“²

Wieso gibt es Menschenhandel?

Die Ursachen des Menschenhandels und die ihn begünstigenden Faktoren sind vielfältig und komplex. Obwohl Menschenhandel sowie Binnen- und Auswanderung zwei unterschiedliche Phänomene sind, sind sie eng miteinander verknüpft. Menschenhandel steht oftmals in engem Zusammenhang mit der persönlichen Lebenssituation der Opfer, die auf der Suche nach einem besseren Leben im eigenen oder in einem fremden Land sind. Durch den Migrationsdruck und andere Faktoren steigt das Risiko für Migrantinnen und Migranten, in prekäre Situationen zu geraten. Deshalb ist es wichtig, sowohl die Gründe für Migration als auch die Ziele der Menschenhändler, die die Notlage der Migrantinnen und Migranten ausnutzen, zu betrachten. In der Fachliteratur zum Thema Menschenhandel werden diese verschiedenen Gründe als begünstigende (jedoch nicht hinreichende) *Pull*- und *Push*-Faktoren beschrieben. Zu den *Pull*-Faktoren zählen zum Beispiel die Nachfrage

2 Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, unter: <http://www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar55025anlage2-oebgbl.pdf>.

nach (billigen) Arbeitskräften und Dienstleistungen und die Aussicht auf bessere Lebensbedingungen. *Push*-Faktoren sind beispielsweise Armut, Arbeitslosigkeit, schlechte oder fehlende Schulbildung, Perspektivlosigkeit, geschlechtsspezifische Diskriminierung, das ökonomische Ungleichgewicht zwischen armen und wohlhabenden Ländern, Krieg, politische Instabilität und Korruption. Neben den *Push*- und *Pull*-Faktoren begünstigen weitere Faktoren den Menschenhandel, wie zum Beispiel die Aussicht auf hohe Profite bei geringem Risiko für die Menschenhändler, organisierte Kriminalität und fehlende Rechtsgrundlagen sowie eine restriktive Migrations- und Einwanderungspolitik.

Wer sind die Opfer des Menschenhandels?

Menschenhandel kann jeden treffen – unabhängig von Geschlecht, Alter, Nationalität und ethnischer Zugehörigkeit. Frauen, Männer, Jungen und Mädchen können Opfer von Menschenhändlern werden. Das heißt jedoch nicht, dass Menschenhandel geschlechtsneutral ist. In den meisten Ländern der Welt

- sind Frauen im informellen Arbeitssektor und im selbstständigen Bereich, wo Jobs oft weniger sicher und schlechter bezahlt sind, überrepräsentiert,
- haben Frauen keinen oder schlechteren Zugang zum Sozialversicherungssystem,
- wird Frauen der Zugang zu von Männern dominierten Berufen und zu Führungspositionen verweigert,
- werden Frauen deutlich geringer bezahlt als Männer,
- sind Frauen stärker von Arbeitslosigkeit und damit von Armut betroffen als Männer,
- sind Frauen stärker von geschlechtsspezifischer Diskriminierung und Gewalt betroffen als Männer
- werden Frauen aufgrund geringen Einkommens, steigender Lebenshaltungskosten und des Fehlens eines Ehemannes bzw. Vaters immer häufiger zu Alleinernährern.

Deshalb sind Frauen gefährdeter und unterliegen einem höheren Risiko, Opfer von Menschenhandel zu werden. Auch die Wirtschaftsbereiche, in denen Frauen ausgebeutet werden, die Art der Ausbeutung und die Konsequenzen, die nach dem Ende der Ausbeutung folgen, unterscheiden sich.

Dennoch ist auch der Handel mit Männern in letzter Zeit gestiegen. Während Frauen hauptsächlich für sexuelle oder häusliche Dienste ausgebeutet werden, werden Männer vor allem als Arbeitskräfte im Baugewerbe, im Bergbau und bei der Hafendarbeit ausgenutzt, also in Bereichen, die körperliche Arbeit

erfordern und oftmals mit hochgradig informellen Beschäftigungsverhältnissen und langen Subunternehmerketten verbunden sind. Diese Form von Menschenhandel nimmt in allen oben genannten Wirtschaftsbereichen zu.

Vom Menschenhandel zum Zweck der Organentnahme sind Frauen und Männer mehr oder weniger gleichermaßen betroffen. Darüber hinaus sollte man nicht vergessen, dass Kinder und Jugendliche besonders gefährdet sind, in die Hände von Menschenhändlern zu geraten, auch wenn sich die Art der Ausbeutung vielleicht unterscheidet.

Was ist der Unterschied zwischen Menschenhandel und Menschenschmuggel?

Menschenhandel und Menschenschmuggel werden oftmals verwechselt, obwohl ein signifikanter Unterschied zwischen beiden Phänomenen besteht. Während beim Menschenschmuggel Migrantinnen und Migranten in die irreguläre Beförderung einwilligen, haben die Opfer von Menschenhandel entweder ihre Zustimmung nie gegeben oder aber ihre ursprüngliche Einwilligung wird durch Gewaltandrohung, Täuschung oder missbräuchliche Handlungen der Menschenhändler hinfällig. Außerdem endet Menschenschmuggel mit der Ankunft der Migrantinnen und Migranten am Zielort. Menschenhandel hingegen zielt auf die anhaltende Ausbeutung des Opfers ab, um Gewinn zu erzielen. Doch auch geschmuggelte Menschen können zu Opfern von Menschenrechtsverletzungen und im Nachhinein auch Opfer von Menschenhandel werden. Nicht zuletzt ist Menschenschmuggel immer transnational, während Menschenhandel auch innerhalb eines Landes stattfinden kann.³

Die Task Force gegen Menschenhandel des CBSS

Zur Bekämpfung des Menschenhandels auf regionaler Ebene rief der Ostseerat die *Task Force* gegen Menschenhandel (*CBSS Task Force against Trafficking in Human Beings*, TF-THB) ins Leben. Die TF-THB bietet den Herkunfts-, Transit- und Zielländern eine Plattform für die verstärkte Zusammenarbeit im Kampf gegen den Menschenhandel. Wichtigstes Ziel der TF-THB ist die Bekämpfung des Menschenhandels im Ostseeraum mittels präventiver und schützender Maßnahmen. Sie setzt sich aus nationalen Expertinnen und Experten für Menschenhandel aus den entsprechenden Ministerien in der Region zusammen. Das Mandat umfasst die Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere mit Erwachsenen, in all seinen Formen durch entsprechende Maßnahmen und vertiefte Kooperation in der Region und ihrer unmittelbaren Nachbarschaft. Die Arbeit der TF-THB beruht auf der im VN-

3 Vgl. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Trafficking in Persons. Global Patterns*, April 2006, S. 52.

Protokoll festgelegten Definition von Menschenhandel und erfolgt auf der Grundlage der Konvention des Europarates gegen Menschenhandel.

Hintergrund

Die *Task Force* des Ostseerates gegen Menschenhandel ist das einzige regionale zwischenstaatliche Forum dieser Art in Europa, das sich mit Menschenhandel beschäftigt. In der TF-THB arbeiten EU- und Nicht-EU-Staaten zusammen, die in unterschiedlichem Maße von Menschenhandel betroffen sind und im ständigen Erfahrungsaustausch mit internationalen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen stehen.

Die Arbeit der TF-THB baut auf der Arbeit ihrer Vorgängerin, der nordisch-baltischen *Taskforce* gegen Menschenhandel, auf. Die *Taskforce* initiierte u.a. das nordisch-baltische Pilotprojekt mit der Europäischen Frauenlobby als wichtigstem Implementierungspartner, das als Instrument zum Kapazitätsaufbau Maßnahmen zum Schutz und zur sicheren Rückführung von Opfern entwickeln und umsetzen sollte.

2006 begrüßten die Regierungschefs die Initiative, die Arbeit der *Taskforce* im Rahmen des Ostseerates weiterzuführen und dadurch auch Deutschland, Polen und Russland in die Kooperation einzubinden.

Aktuelle Entwicklungstrends des Menschenhandels im Ostseeraum

Menschenhandel ist ein weltweites Problem. Dennoch gibt es regionale Unterschiede zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern und Unterschiede im Ausmaß des Menschenhandels innerhalb der einzelnen Länder. Alle Länder des Ostseeraumes sind von Menschenhandel betroffen. Jedes Jahr werden Frauen, Männer und Kinder zum Zweck der Ausbeutung in den oder aus dem Ostseeraum verschleppt oder durch ihn hindurch geschleust. Darüber hinaus unterliegen die Muster des Menschenhandels in dieser Region und die Formen der Viktimisierung einem ständigen Wandel. Das liegt vor allem an den globalen wirtschaftlichen Veränderungen und dem „Einfallsreichtum“ der organisierten Kriminalität.

Zu beobachten ist derzeit die Tendenz, dass Länder, die früher in erster Linie zu den Herkunftsländern in der Region zählten, nun verstärkt auch zu Transit- und Zielländern des Menschenhandels werden, da der Zustrom verschleppter Personen aus den Nachbarländern zunimmt. Eine signifikante Anzahl von Mitgliedstaaten des CBSS berichtet zudem von einem erheblichen Anstieg des innerstaatlichen Menschenhandels – zumeist von ländlichen in städtische Gebiete – für unterschiedliche Formen der Ausbeutung.

Obwohl der Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung nach wie vor das größte Problem ist, berichtet die Mehrheit der CBSS-Länder inzwi-

schen von einer Zunahme des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft. Auf diesem Gebiet müssen wir unseren Wissensstand verbessern.

Wir benötigen ebenso mehr Informationen über den Handel und die Ausbeutung von Männern. Der Männerhandel, insbesondere zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft z.B. im Baugewerbe, in der Bergbauindustrie oder in der Gastronomie, nimmt zu. Diejenigen Behörden und Organisationen, die mit der Bekämpfung dieses Phänomens befasst sind, brauchen mehr Informationen und Instrumente, um die Betroffenen erreichen und ihnen Hilfe anbieten zu können.

Die Länder berichten auch über die Zunahme des Menschenhandels zum Zweck der mehrfachen Ausbeutung, d.h. die Opfer werden nicht nur für einen, sondern für mehrere Zwecke ausgebeutet. Ein Beispiel dafür wäre, dass jemand gezwungen wird, tagsüber als Reinigungskraft in einem Hotel zu arbeiten und nachts sexuelle Dienstleistungen zu erbringen.

Ein weiterer Trend ist, dass immer mehr Opfer zur Bettelerei gezwungen werden. Meist werden dafür behinderte Menschen oder Angehörige anderer hilfsbedürftiger Gruppen missbraucht. Den Profit, den die Hinterleute aus der Zwangsbettelerei schlagen, nutzen sie in einigen Fällen dazu, den Menschenhandel für andere Formen der Ausbeutung zu finanzieren oder zu unterstützen.

Auch der Umgang mit den Opfern hat sich in den letzten Jahren geändert. Menschenhändler üben heute weniger direkte Gewalt auf die Opfer aus und setzen stattdessen eher indirekte Formen des Zwangs ein. So berichten beispielsweise Frauen, die als Menschenhandelsopfer sexuell ausgebeutet werden, dass sie mehr Bewegungsfreiheit haben und einen Teil ihres Verdienstes behalten können. Das bedeutet jedoch keineswegs, dass sie nicht Opfer von Menschenhandel sind oder dass ihre Rechte von den Menschenhändlern stärker geachtet würden. Es ist vielmehr eine subtilere Form der Manipulation, die es den Händlern erleichtert, eine Beziehung zu ihren Opfern aufzubauen und sie zu kontrollieren.

Die Tatsache, dass frühere Opfer, insbesondere solche, die sexuell ausgebeutet wurden, später selbst zu Tätern werden und dieselben Verbrechen begehen, denen sie einst zum Opfer fielen, ist nicht neu, wurde aber in der letzten Zeit vermehrt hervorgehoben. Bei dieser Tätergruppe handelt es sich zu einem großen Teil um Frauen.

Das Mandat der Task Force des CBSS gegen Menschenhandel

Die TF-THB hat die Aufgabe, den Menschenhandel und alle damit verbundenen Formen der Ausbeutung zu bekämpfen. Ihre Maßnahmen zielen darauf ab, die Hilfsmaßnahmen für Opfer auszuweiten, die Zusammenarbeit zu fördern, Lücken in den bereits vorhandenen Ansätzen zu schließen und die

Rechtslage zu verbessern. Im Mittelpunkt stehen Personen, die älter als 18 Jahre sind. Damit ergänzt die *Task Force* die Arbeit der *Expert Group for Cooperation on Children at Risk* (EGCC).⁴ Die TF-THB setzt sich aus Expertinnen und Experten aus den einschlägigen Regierungsministerien aller Hauptstädte der CBSS-Staaten zusammen. Ihr Vorsitz wechselt jährlich zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten entsprechend dem Vorsitz im Ostseerat (vom 1. Juli bis zum 30. Juni); pro Jahr finden drei bis vier Treffen statt. Das aktuelle Mandat der *Task Force* läuft bis zum 30. Juni 2011.⁵

Ungeachtet der Tatsache, dass Menschenhandel heute als schweres Verbrechen und gravierende Menschenrechtsverletzung gilt, muss in den Bereichen Prävention, Opferschutz und Strafverfolgung noch viel getan werden. Ebenso wichtig ist es außerdem, Partnerschaften aufzubauen und eine gezielte Politik zu entwickeln, um den kriminellen Handel wirksam einzudämmen. Da Menschenhandel alle Bereiche durchdringt, bedarf es eines mehrschichtigen Ansatzes bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen zu seiner Bekämpfung. Die *Task Force* bietet den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, sich gemeinsam ein Bild von der Situation in der Region zu machen, Lücken in den regionalen Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels aufzudecken und entsprechende, an die ermittelten gemeinsamen Bedürfnisse angepasste Maßnahmen zu ergreifen.

Für den Zeitraum von 2008 bis 2010 hat die *Task Force* folgende Maßnahmen vereinbart:

- Schulungen zum Thema Menschenhandel für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im diplomatischen und konsularischen Dienst in der CBSS-Region in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM);
- Durchführung eines gemeinsamen Projekts mit dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und Strafverfolgungsbehörden bei der Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels im Ostseeraum als Transit-, Herkunfts- und Zielregion;
- Durchführung einer regionalen Aufklärungskampagne gegen Menschenhandel;
- Verbesserung der Datenerhebung und Unterstützung der Forschung über Menschenhandel in der Region;
- Erstellung einer vergleichenden regionalen Rechtsanalyse zum Thema Menschenhandel.

4 Die *Expert Group for Cooperation on Children at Risk*, EGCC, besteht aus leitenden Beamten aus den Ministerien, die in den Mitgliedstaaten des Ostseerates und der Europäischen Kommission für das Wohlergehen von Kindern zuständig sind. Die Mitgliedstaaten sind: Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Island, Lettland, Litauen, Norwegen, Polen, Russland und Schweden. Website unter: <http://www.childcentre.info>.

5 Das Mandat der *Task Force* wurde im Mai 2010 bis zum 30. Juni 2014 verlängert.

Warum müssen Mitarbeiter im diplomatischen und konsularischen Dienst geschult werden?

Die unzureichende und mangelhafte Fähigkeit, potenzielle Opfer zu erkennen, ist noch immer eines der größten Hindernisse für eine erfolgreiche Bekämpfung des Menschenhandels. Strafverfolgungsbehörden und Regierungsstellen fehlt es oftmals an Know-how, erfahrenem Personal und der nötigen Sensibilität, um Opfer auch als solche zu erkennen. Das führt zu einem dazu, dass potenzielle und tatsächliche Opfer von Menschenhandel nicht die Hilfe bekommen, die sie dringend benötigen, um ihre Ausbeutung zu verhindern bzw. zu beenden; zum anderen kann dadurch selbst die erfolgreiche Strafverfolgung mit maximaler Rechtsdurchsetzung weder den Menschenhandel im Allgemeinen verhindern noch die Täter abschrecken. Das Wissen aller relevanten Akteure über den Menschenhandel zu erweitern, trägt daher unmittelbar zur Identifizierung und zum Schutz der Opfer bei.

Die konsularischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Botschaften sind oftmals die erste Anlaufstelle für den Kontakt zwischen den Opfern und den Behörden ihres Heimatlandes; die *Task Force* legt daher großen Wert auf die Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Botschaften und Konsulaten. Mit den richtigen Instrumenten ausgestattet können die Konsularabteilungen in den Botschaften bereits bei der Visumsüberprüfung ein erster Filter sein. Natürlich spielen sie auch eine wichtige Rolle bei der Rückkehrhilfe für erkannte Opfer.

Das Hauptziel der Schulungen ist es, das Wissen über Menschenhandel der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im konsularischen Dienst in den Hauptstädten und Botschaften der CBSS-Länder im Ostseeraum zu erweitern. Das Programm soll ihnen Kenntnisse vermitteln und Instrumente an die Hand geben, die es ihnen ermöglichen, entsprechend zu reagieren, wenn sie den Verdacht hegen, es mit einem Fall von Menschenhandel zu tun zu haben, oder einen solchen aufdecken. Die Seminare sollen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer vor allem darauf vorbereiten, den Opfern im Umgang mit der Polizei, mit Sozialeinrichtungen, Hilfsorganisationen, Einwanderungsbehörden, dem Zoll, Arbeitsinspektoren und anderen einschlägigen Behörden behilflich zu sein.

Die Schulungen werden in allen Ländern des Ostseeraums mit gleichen Bildungsinhalten durchgeführt. Jedes CBSS-Mitglieds- oder Beobachterland kann Mitarbeiter aus relevanten Botschaften oder Regierungsministerien zur Teilnahme an den Seminaren entsenden. Je nach dem wie die Menschenhandelssituation in einem Land ist, sind auch Vertreter aus anderen Botschaften – beispielsweise derjenigen bestimmter Herkunfts-, Transit- oder Zielländer – eingeladen, an den Seminaren teilzunehmen. Die Seminare dauern in der Regel einen ganzen Tag oder zwei halbe Tage. Jedes Seminar wird von einem vom CBSS engagierten Beraterteam der IOM zusammen mit sowohl staatlichen als auch nichtstaatlichen nationalen Expertenteams geleitet. Zusätzlich

geht ein Vertreter der EGCC in den Schulungskursen auf die Gefahren für Kinder ein.

Ein Ergebnis der Seminare wird die Herausgabe eines gemeinsam entwickelten Methodenhandbuchs sein, das allen Botschaften der CBSS-Länder in der Region zur Verfügung gestellt wird. Das Handbuch soll den Konsularabteilungen als leicht verständlicher Leitfaden für den Umgang mit Fällen von Menschenhandel dienen.

Die Schulungen sollen den Teilnehmerinnen und Teilnehmern

1. Eckdaten zu den Menschenhandelsströmen im Ostseeraum als Transit-, Herkunfts- und Zielregion vermitteln,
2. das Phänomen Menschenhandel begreiflich machen und Kenntnisse in nationalem Recht und Völkerrecht vermitteln,
3. konkrete Informationen zu den Opfern von Menschenhandel zur Verfügung stellen, um sie für die Notsituation der Betroffenen zu sensibilisieren und die Hilfeleistung zu verbessern,
4. vermitteln, wie man mit Verdachtsfällen und erwiesenen Fällen von Menschenhandel innerhalb der Botschaften und kooperierenden Behörden unter Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards umgeht,
5. die Möglichkeit zum Erfahrungsaustausch über bewährte Praktiken sowie zur Einrichtung einschlägiger Anlaufstellen geben,
6. verdeutlichen, wie wichtig die Rolle der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im diplomatischen und konsularischen Dienst bei der Identifizierung, der Unterstützung und der sicheren Rückführung von Opfern in ihre Heimatländer ist.

Das Gemeinsame Projekt der TF-THB und des UNODC zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen NGOs und Strafverfolgungsbehörden zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels in der Ostseeregion

Globale Probleme wie Menschenhandel können nur erfolgreich bekämpft werden, wenn alle wichtigen Akteure, einschließlich der Zivilgesellschaft, staatlicher Akteure und internationaler Organisationen, umfassend zusammenarbeiten. Da sich die verschiedenen Akteure im internationalen Umfeld in der Regel auf unterschiedliche Aspekte des Menschenhandels konzentrieren und dementsprechend unterschiedliche Maßnahmen zu dessen Bekämpfung ergreifen, sind Kooperation und der Aufbau eines breiten Netzwerkes für die erfolgreiche Bekämpfung unerlässlich.

Die TF-THB und das UNODC haben daher 2009 ein gemeinsames regionales Projekt zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen NGOs und Strafverfolgungsbehörden zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels in der Ostseeregion ins Leben gerufen. Im Mittelpunkt des Projekts standen sowohl

formalisierte als auch nicht formalisierte Kooperationsmechanismen sowie die Analyse bereits vorhandener *Memoranda of Understanding*.

Ziel des Projekts war es, die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Regierungseinrichtungen und nichtstaatlichen Akteuren in und zwischen den CBSS-Mitgliedstaaten zu vertiefen. Nur durch eine verbesserte Zusammenarbeit können Opfer angemessen geschützt und Hilfeleistungen optimiert werden. Durch die Erhebung und die Analyse von Daten mittels Bedarfsermittlungsmissionen in den Ländern konnten im Rahmen des Projekts für jedes Mitgliedsland des CBSS Bewertungsberichte über die vorhandenen Kooperationsmechanismen zwischen staatlichen Akteuren, insbesondere Strafverfolgungsbehörden, und NGOs erstellt werden. Das Projekt endete mit einer Regionalkonferenz in Stockholm im Dezember 2009. An der Konferenz nahmen rund 60 Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft, staatlicher Einrichtungen – insbesondere der Strafjustiz, aber auch aus sozialen Einrichtungen – sowie Vertreterinnen und Vertreter internationaler Organisationen, die wie z.B. das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) im Ostseeraum tätig sind, teil. Auf der Konferenz wurden die Ergebnisse der Länderbewertungen und Empfehlungen zur Verbesserung der Kooperationsmodelle vorgestellt.

Wir hoffen, mit Hilfe einer Untersuchung der derzeit vorhandenen nationalen Zuweisungsmechanismen und der Möglichkeiten ihrer Verbesserung die Zahl der Opfer von Menschenhandel im Ostseeraum letztendlich reduzieren zu können. Zurzeit wird geprüft, ob weitere gemeinsame regionale Kooperationsmodelle als Gegenstand einer zweiten Projektphase in Frage kommen.

Regionale Aufklärungskampagne gegen Menschenhandel

In der Region soll in Kürze eine regionale Aufklärungskampagne durchgeführt werden, in deren Mittelpunkt Prävention und Bewusstseinsbildung stehen. Während der Kampagne soll Informationsmaterial erarbeitet und verteilt werden. Um das Programm zu starten und seine Nachhaltigkeit zu sichern, entwickelt das TF-THB derzeit eine gemeinsame Pilotkampagne für Schweden als Zielland für den Menschenhandel aus dem Ostseeraum. Die Aufklärungskampagne wird an die Hotline *Kvinnofridslinje* angebunden, die zur Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt in Schweden eingerichtet wurde und vom schwedischen Landeszentrum für Wissen über Männergewalt gegen Frauen (*Nationellt Centrum för Kvinnofrid*, NCK) betreut wird. *Kvinnofridslinjen* ist eine nationale Telefon-Hotline für Frauen, die Gewalt erfahren haben oder denen Gewalt angedroht wird. Sie war ursprünglich nicht für Opfer von Menschenhandel vorgesehen, steht aber dank des Projekts nun auch diesen zur Verfügung. Das Projekt wird gemeinsam mit dem Verantwortlichen für die landesweite Koordinierung der Arbeit gegen Prostitution und Menschenhandel mit Sitz im Verwaltungsbezirk Stockholm und dem

NCK durchgeführt. Die Aufklärungskampagne mit dem Namen „*Safe Trip*“ beginnt im Laufe des Jahres 2010. Durch die Einrichtung einer Telefon-Hotline, auf die an schwedischen Transportknotenpunkten aufmerksam gemacht wird, haben ausländische Frauen in Schweden, die Opfer oder potenzielle Opfer von Menschenhandel sind, die Möglichkeit Hilfe anzufordern. Aufkleber, Flyer und Karten mit Kontaktdaten werden in mehreren Sprachen an ausgewählten Orten in Flughäfen, auf Fähren, an Bushaltestellen und weiteren Plätzen in ganz Schweden ausgelegt, um den Menschenhandel im Ostsee-Raum mit Schweden als Transit- oder Zielland zu bekämpfen.

Sollte dieses Pilotprojekt erfolgreich sein, wird die TF-THB versuchen, im Laufe des Jahres 2010 eine ähnliche, an die jeweiligen Landesgegebenheiten angepasste Kampagne im gesamten CBSS-Raum durchzuführen.

Verbesserung der Datenerhebung und Unterstützung der Forschung über Menschenhandel in der Region

Da Menschenhandel einem ständigen Wandel unterliegt, ist es unerlässlich, unser Wissen darüber ständig auf dem neuesten Stand zu halten. Ein Problem dabei ist allerdings, dass es derzeit nur wenige umfassende und vergleichbare Daten über die verschiedenen Ausprägungen von Menschenhandel gibt, was eine entsprechende Weiterbildung der Akteure auf diesem Gebiet schwierig gestaltet. Die *Task Force* hat daher die Verbesserung der Datenerhebung zu einer ihrer fünf wichtigsten Aufgaben erklärt. Die Verbesserung des Wissensstands relevanter Akteure ermöglicht es diesen, besser gegen den Menschenhandel in allen elf Mitgliedstaaten des CBSS vorzugehen. Darüber hinaus soll auch die Forschung über alle Formen des Menschenhandels weiter vorangetrieben und die Vernetzung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern unterschiedlicher Disziplinen, die sich mit dem Thema Menschenhandel in der CBSS-Region befassen, gefördert werden.

Ziel dieser Maßnahme ist es, gemeinsame Richtlinien für die Erhebung und qualitative Auswertung von Daten zu entwickeln. Derzeit gibt es nur wenige verlässliche und aktuelle Daten und statistische Analysen zu diesem Bereich, was auf die Art der Datenerhebung, die Definition von Menschenhandelsopfern sowie die Vielzahl der zuständigen Behörden und deren mangelnde Koordination zurückzuführen ist. Im Rahmen des Projekts soll zunächst herausgefunden werden, wo es Lücken gibt und wie die Datenerhebung verbessert werden kann, bevor festgelegt wird, wer in Zukunft welche Daten sammelt. Unterschiedliche Forschungsdisziplinen nähern sich der Thematik aus unterschiedlichen Perspektiven und verlangen daher nach verschiedenen Formen des Zugangs zu verschiedenen Daten. Eine fächerübergreifende Analyse der derzeitigen Methoden der Datenerhebung könnte sich auch positiv in der Gesetzgebung niederschlagen und ein effektiveres Handeln ermöglichen.

Als Ausgangspunkt für das Projekt sollen der *Task Force* des CBSS die vor kurzem entwickelten „Richtlinien zur Datensammlung im Bereich Menschenhandel, einschließlich komparativer Indikatoren“ („*Guidelines for the collection of data on trafficking in human beings, including comparable indicators*“) dienen. Bei den Richtlinien handelt es sich um die abschließende Publikation eines Projekts, das vom österreichische Bundesministerium für Inneres in Zusammenarbeit mit der IOM Wien durchgeführt und von der Europäischen Kommission, Generaldirektion Freiheit, Sicherheit und Recht, finanziell unterstützt wurde. Ein multidisziplinäres Expertenteam, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Länder, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Strafverfolgungsbehörden und Forschungsinstituten sowie Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft und internationaler Organisationen, wurde um Beiträge zu dem Projekt gebeten. Seine Vorschläge fanden Eingang in die Richtlinien.

Die Richtlinien enthalten eine Reihe von Empfehlungen, die den Staaten bei der Durchführung einer koordinierten Datenerhebung und der Einrichtung eines *Monitoring*-Systems auf nationaler Ebene als Anleitung dienen sollen. Als ersten Schritt in Richtung einer möglichen Harmonisierung in diesem Bereich hat sich die TF-THB bereiterklärt, eine Sekundäranalyse zur Bewertung der derzeit in Fällen von Menschenhandel in der CBSS-Region angewandten Methoden der Datenerhebung und deren Indikatoren durchzuführen. Diese Bewertung dient als Basisstudie für zukünftige Aktivitäten auf diesem Gebiet, sollten sich Verbesserungen als notwendig erweisen.⁶

Vergleichende regionale Rechtsanalyse zum Menschenhandel

Für dieses Vorhaben, das 2010 durchgeführt werden soll, sollen juristische Beraterinnen und Berater angeworben werden, die im Rahmen einer detaillierten Rechtsanalyse insbesondere die vorhandenen Gesetze zum Schutz der Opfer von Menschenhandel beurteilen sowie die Voraussetzungen und Möglichkeiten einer Rechtsangleichung im Bereich Menschenhandel in der Region ermitteln sollen. Um das Vorgehen gegen den Menschenhandel in der Region zu verbessern, könnten Untersuchungen in einer ganzen Reihe von Rechtsgebieten lohnend sein, so z.B. zur Frage des Opfer- und Zeugenschutzes während laufender Gerichtsverfahren, der Gewährleistung von Bedenkzeiten und einer vorübergehenden Aufenthaltserlaubnis, des Strafmaßes für Menschenhandel und damit zusammenhängende Straftaten, der Entkriminalisierung von Handlungen der Opfer von Menschenhandel aufgrund ihres Opferstatus sowie zur Frage nach Möglichkeiten einer Entschädigung für die Opfer, um nur einige Themen zu nennen. Umfang und Modalitäten einer solchen Studie werden derzeit in der TF-THB diskutiert.

⁶ Die Studie wird Ende 2010 abgeschlossen sein.

Zusammenarbeit mit anderen Akteuren im Ostseeraum

Spricht man über wirksame Wege zur Bekämpfung des Menschenhandels, kann das Wort „Interdependenz“ gar nicht oft genug betont werden. Trotz aller bewundernswerter Anstrengungen ist es jedoch vor allem notwendig, dass die Akteure in diesem Bereich zusammenarbeiten, um Doppelarbeit zu vermeiden. Ein selbstkritischerer Blick auf die Wirksamkeit unserer eigenen Maßnahmen würde uns eine genauere Bestandsaufnahme der Erfahrungen aller Akteure ermöglichen, die das gemeinsame Ziel, die Bekämpfung des Menschenhandels, zu verwirklichen versuchen. Eines der Hauptziele der *Task Force* des CBSS ist es daher, die Zusammenarbeit mit anderen in der Region und auf diesem Gebiet aktiven Akteuren zu vertiefen und die einzelnen Maßnahmen besser abzustimmen; zu diesen Akteuren gehört natürlich auch die OSZE. Zwischen der TF-THB und dem Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin der OSZE für die Bekämpfung des Menschenhandels findet ein reger Informationsaustausch statt. Vertreter der *Task Force* nehmen in ihrer Eigenschaft als nationale Experten regelmäßig an OSZE-Veranstaltungen teil, umgekehrt wird auch die OSZE zu Veranstaltungen der TF-THB eingeladen. So nahm die Leitende Beraterin der TF-THB beispielsweise an einer Podiumsdiskussion über die Zusammenarbeit zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern bei der Bekämpfung des Menschenhandels teil, die im Rahmenprogramm des Implementierungstreffens zur menschlichen Dimension der OSZE im Oktober 2008 in Warschau stattfand und von der OSZE-Sonderbeauftragten Eva Biaudet geleitet wurde. Die OSZE-Sonderbeauftragte hielt während des Schulungsseminars der TF-THB für Angehörige des diplomatischen und konsularischen Dienstes im November 2009 in Helsinki einen Vortrag, der große Beachtung fand. In einer Ausgabe des *OSCE Review – European Security* veröffentlichte die Leitende Beraterin vor Kurzem einen Beitrag über die Arbeit der *Task Force* des CBSS zur Bekämpfung des Menschenhandels im Ostseeraum. Im OSZE-Expertenkoordinationsteam der Allianz gegen den Menschenhandel (*OSCE Alliance Expert Coordination Team against Trafficking in Human Beings*, AECT) ist die TF-THB ebenfalls durch ihre Leitende Beraterin vertreten.

Wie gezielt und multidimensional die Bemühungen zur Eindämmung des Menschenhandels auch sein mögen und wie hart wir auch immer arbeiten, um den Opfern zu helfen und sie besser zu schützen – diese brutale Form des Verbrechens wird nie gestoppt werden können, wenn diese Maßnahmen nicht um Maßnahmen ergänzt werden, die auf die Nachfrageseite zielen. Wie auf jedem anderen Markt gäbe es auch hier kein Angebot, wenn es keine Nachfrage nach Dienstleistungen und Billigarbeit gäbe. Seit einigen Jahren beginnt sich die Einsicht durchzusetzen, dass es wichtig ist, die Nachfrage, die dafür verantwortlich ist, dass Menschen für die verschiedensten Formen der Ausbeutung gehandelt werden, zu drosseln. Getan hat sich hier allerdings noch wenig; das müssen wir ändern.

Verbesserter Informationsaustausch, Koordinierung der Maßnahmen, Unterstützung für die Forschung und Aufklärungsarbeit – dies sind nur einige wenige der wichtigen Aufgaben, die auf die TF-THB bei ihren Bemühungen, die Bekämpfung des Menschenhandels in der Region zu intensivieren, noch warten.