SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Der Mensch als Ware: Konzepte und Handlungsansätze zur Bekämpfung des globalen Menschenhandels

Maihold, Günther

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Maihold, G. (2011). *Der Mensch als Ware: Konzepte und Handlungsansätze zur Bekämpfung des globalen Menschenhandels.* (SWP-Studie, S 24). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-268197

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Günther Maihold

Der Mensch als Ware

Konzepte und Handlungsansätze zur Bekämpfung des globalen Menschenhandels

S 24
September 2011
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung *(peer review)*. Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5 **Problemstellung und Empfehlungen**

7 **Menschenhandel – aktuelle Bedeutung eines alten Phänomens**

9 **Die Formen des Handels mit der Ware Mensch**
9 Die Ursachen

11 **Strukturen des Handels und die organisierte Kriminalität**
11 Die Anwerbung der Opfer

13 **Die Opfer**
14 Psychischer und physischer Missbrauch der Opfer
14 Herkunfts-, Transit- und Zielländer der Ware Mensch

16 **Die Bedeutung von Angebot und Nachfrage für die Bekämpfung des Menschenhandels**
16 Die 3-P-Strategie
16 Nachfrage und sexuelle Ausbeutung
18 Nachfrage und Zwangsarbeit

20 **Bisherige Ansätze zur Bekämpfung des Menschenhandels**
20 Der menschenrechtliche Ansatz
21 Der migrationspolitische Ansatz
23 Der Strafverfolgungsansatz
24 Governance-Ansätze

28 **Der regionale Ansatz zur Kontrolle der Nachfrage und des Transports (N/T-Ansatz)**
28 Die Operationalisierung des N/T-Ansatzes in der EU

32 **Schlussfolgerungen**

32 **Abkürzungsverzeichnis**

Prof. Dr. Günther Maihold ist Stellvertretender Direktor der SWP. Er ist zurzeit beurlaubt und hat bis zum 30. Juni 2013 den Sonderlehrstuhl Alexander und Wilhelm von Humboldt am Colegio de México und der UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) inne.

Der Verfasser dankt Xavier Servitja Roca, David Rampf und Markus Hochmüller für die Unterstützung und ihre Beiträge bei der Erarbeitung der Studie.

Der Mensch als Ware
Konzepte und Handlungsansätze zur Bekämpfung des globalen Menschenhandels

Jedes Jahr geraten Tausende von Frauen, Kindern und Männern in die Fänge von Menschenhändlern. Sie werden zu Opfern sexueller Ausbeutung, von Zwangsarbeit, Leibeigenschaft, Organhandel, Zwangsehen, illegaler Adoption, werden als Kindersoldaten rekrutiert oder zu kriminellen Aktivitäten gezwungen. Der Menschenhandel ist kein neuartiges Phänomen. Die zunehmende Sorge um die enge Verflechtung zwischen ihm und anderen kriminellen Aktivitäten wie Geldwäsche oder Drogenhandel rückte ihn jedoch wieder in den Blickpunkt staatlichen Interesses. Da zahlreiche kriminelle Erscheinungen unter den Titel »Menschenhandel« fallen, sind die Strategien zu ihrer Bekämpfung sehr unterschiedlich. Den beiden Hauptausprägungen des Menschenhandels, sexueller Ausbeutung und Zwangsarbeit, gilt das zentrale Interesse der Politik. Sie stehen auch im Mittelpunkt dieser Studie.

Die Akteure des Menschenhandels sind vielfältig. Zu den gefährlichsten gehören die transnationalen kriminellen Netzwerke. Sie haben viele Dimensionen, orientieren sich an Gegebenheiten des (illegalen) Marktes, passen ihm ihre Strukturen an und nutzen die vielschichtigen Räume des kriminellen Dunkelfelds. Vor allem sind sie in der Lage, ihre Tätigkeit je nach Marktbedingungen etwa vom Drogenhandel über den Waffenschmuggel auf den Menschenhandel zu verlagern, wenn dort höhere Renditen zu erwarten sind. Diese Komplexität macht es schwierig, Menschenhandel zu bekämpfen. Die Staatengemeinschaft steht vor einem grenzüberschreitenden Problem, das mit klassischen, auf einzelne Staaten beschränkten Instrumenten der Politik nicht gelöst werden kann. Neue Wege sind gefragt, denn alle bisherigen Ansätze sind weitgehend gescheitert.

Beim Kampf gegen den Menschenhandel geraten häufig die Opfer aus dem Blick – sie werden kriminalisiert, als illegale Einwanderer abgestempelt und in ihre Herkunftsländer abgeschoben. Damit werden viele Betroffene erneut zu Opfern, diesmal der Maßnahmen gegen den Menschenhandel. Prävention und Strafverfolgung dürfen aber den Schutz der Opfer nicht an den Rand drängen. Das gebietet nicht zuletzt der Respekt vor den Menschenrechten, die oft nicht

nur von den Menschenhändlern verletzt werden. Vertreter globaler Ansätze können wohl Maximen aufstellen, um dem weltweiten Phänomen Menschenhandel entgegenzutreten. Für handfeste Maßnahmen ist jedoch die Kluft zwischen nationalen politischen Interessen und der erforderlichen internationalen Abstimmung häufig zu groß. Mehr Erfolg scheint ein regionaler Handlungsrahmen zu versprechen, der die jeweiligen Märkte erfassen kann und größere Chancen für die Koordination staatlichen Handelns eröffnet. Auf diesem Wege können bestehende Mechanismen ergänzt werden, um den Menschenhandel nachhaltig zu reduzieren. Dieser regionale Ansatz (N/T-Ansatz) orientiert sich an zwei Leitlinien:

1. Vorrangig geht es darum, die *Nachfrage* nach Dienstleistungen oder Produkten einzudämmen, die aus dem Menschenhandel hervorgehen. Dies beruht auf der Annahme, dass ohne spezifische Nachfrage in den Zielländern sich auch das Angebot reduziert. Auf die Dauer kann dies dazu beitragen, Menschenhandel weniger attraktiv zu machen.

2. Weiterhin wird es darauf ankommen, die *Transportwege* zu blockieren, auf denen die Opfer in Zielländer gelangen. Damit rücken die Transitländer in den Blick, da hier weitaus zielgerichteter vorgegangen werden kann als bei allgemeinen präventiven Maßnahmen in den Herkunftsländern der Opfer. Im Falle Europas handelt es sich um die Transportrouten durch Osteuropa und den Balkan. Mit einer solchen Orientierung kann den Menschenhändlern erheblicher ökonomischer Schaden zugefügt und ihr kriminelles Treiben unrentabel gemacht werden.

Sämtliche bekannten Ansätze kranken daran, dass sie den Opferschutz vernachlässigen: Oft wird er erst dann wirksam, wenn Menschen schon zu Opfern geworden sind. Potentiell gefährdete Personengruppen können vor allem dann präventiv geschützt werden, wenn die bestehenden Strategien erweitert werden: zum einen um Maßnahmen, die die Nachfrage in den Zielländern senken, zum anderen um ein regional abgestimmtes, konsequentes Vorgehen auf den Transitrouten.

Menschenhandel – aktuelle Bedeutung eines alten Phänomens

Ob als Herkunfts-, Transit- oder Zielland – die meisten Staaten der Welt sind vom Menschenhandel betroffen. Dies zeigt eine Studie des United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) aus dem Jahr 2010, die Opfer aus mindestens 127 Ländern verzeichnet.[1] Weil der Menschenhandel nach Ende des Kalten Krieges besser sichtbar wurde und mit anderen kriminellen Aktivitäten eng verknüpft ist (etwa Geldwäsche, Finanzierung terroristischer Vereinigungen sowie Drogen- und Waffenhandel), rückte er in Zeiten wachsender internationaler Verflechtungen wieder weit nach oben auf der politischen Agenda.

Der Menschenhandel ist im Rahmen der transnationalen Kriminalität eines der profitabelsten Geschäfte nach dem Drogenhandel.[2] Die Europäische Union (EU) verortet ihn nach dem Drogen- und Waffenhandel auf dem dritten Platz der illegalen Wirtschaft.[3] Sorge bereitet seine zunehmend grenzüberschreitende Dimension: Immer klarer wird, wie stark er mit der transnationalen organisierten Kriminalität verwoben ist, die an einem Geschäft beteiligt ist, das jährlich Gewinne von etwa 32 Milliarden US-Dollar verspricht.[4] Die Staaten betrachten Menschenhandel vor allem als Problem transnationalen organisierten Verbrechens und illegaler Einwanderung und nehmen daher an, sie könnten ihn mit altbekannten Maßnahmen bekämpfen.[5] Allerdings können Staaten nur eingeschränkt gegen grenzüberschreitende Straftaten vorgehen. Deshalb wird in der Wissenschaft ein »Sicherheitsregime« gefordert[6], das eine gemeinsame Strategie der beteiligten Akteure einschließen solle, weil sich mit ihr das Problem besser meistern lasse.[7]

Alle bisherigen Ansätze zur Bekämpfung des Menschenhandels haben sich als nahezu wirkungslos erwiesen. Als neues Paradigma wird daher hier der Ansatz zur regionalen Annäherung bei der Bekämpfung von Nachfrage und Transport (N/T-Ansatz) vorgeschlagen. Mit seiner Hilfe soll die Nachfrage nach Dienstleistungen gesenkt werden, die auf Menschenhandel basieren. Angenommen wird, dass dessen Ausmaß von der Nachfrage bestimmt ist. Zudem sollen die Transportwege des Menschenhandels in den Transitländern kontrolliert werden. Regionale Kooperationen bieten für beides den geeigneten Handlungsrahmen. Um die empirischen Dimensionen des Themas in ihrer Breite deutlich zu machen, werden im Folgenden die Wege des Menschenhandels an ausgewählten Beispielen beschrieben.

1 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, Wien 2010, S. 3, <www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf> (eingesehen am 1.6.2011).

2 John T. Picarelli, »Transnational Organized Crime«, in: Paul D. Williams (Hg.), *Security Studies: An Introduction*, New York: Routledge, 2008, S. 453–467 (458).

3 European Commission, *Proposal for a Directive on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings and Protecting Victims, Repealing Framework Decision 2002/629/JHA,* Brüssel, 29.3.2010, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/108&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (eingesehen am 11.5.2011).

4 International Labour Organization (ILO), *A Global Alliance Against Forced Labour*, Genf 2005, S. 55, <www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/rep-i-b.pdf> (eingesehen am 11.5.2011).

5 Die Politik betrachtet das Problem also als ››migration-crime-security‹ nexus«. Siehe Jo Goodey, »Human Trafficking: Sketchy Data and Policy Responses«, in: *Criminology & Criminal Justice*, 8 (2008) 4, S. 421–442 (424); vgl. auch Cornelius Friesendorf, »Introduction: The Security Sector and Counter-Trafficking«, in: ders. (Hg.), *Strategies against Human Trafficking: The Role of the Security Sector*, Wien/Genf: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, September 2009, S. 17–32 (26).

6 Friesendorf regt an, »horizontal policy networks« zu schaffen, denen neben staatlichen auch nicht-staatliche Akteure angehören sollten. Ebd., S. 19.

7 Vgl. Richard Danziger/Jonathan Martens/Mariela Guajardo, »Human Trafficking and Migration Management«, in: Friesendorf (Hg.), *Strategies Against Human Trafficking* [wie Fn. 5], S. 261–298 (298), sowie United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT), *Human Trafficking: An Overview*, New York 2008, S. 38, <www.ungift.org/docs/ungift/pdf/knowledge/ebook.pdf> (eingesehen am 11.5.2011).

Kasten 1
Menschenhandel – eine (nicht abschließende) Definition

Menschenhandel wird häufig als neue Form der Sklaverei bezeichnet[8] – ein treffender Vergleich, betrachtet man die Einschränkung der Freiheit des Opfers, dessen menschenunwürdige Behandlung durch den Menschenhändler und die Abhängigkeit von ihm. Die Opfer werden zum Eigentum der Menschenhändler.[9] Die meisten Definitionen des Menschenhandels lehnen sich an das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels der Vereinten Nationen (VN), auch bekannt als Palermo-Protokoll. Es ist Teil des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. Menschenhandel wird in Artikel 3 (a) des Zusatzprotokolls definiert als:

»[...] die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. 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.«[10]

Die Handlung (Anwerbung und anderes), die Mittel (Gewalt und anderes) und der Zweck (Ausbeutung) des Menschenhandels finden sich in dieser Definition wieder.[11] Die VN beschreiben Menschenhandel und -schmuggel als zwei unterschiedliche Aktivitäten. Unter Letzterem wird das illegale Überführen von Immigranten zum materiellen oder wirtschaftlichen Vorteil in Staaten verstanden, in denen sie keine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung besitzen. Die Freiwilligkeit ist das zentrale Unterscheidungskriterium zum Menschenhandel, der auf Betrug, Zwang oder Ausbeutung des Opfers beruht.[12]

Die hier gegebene Definition kann nicht als abschließend betrachtet werden. Der Einzelfall muss immer genau geprüft, die Definition regelmäßig aktualisiert und an die neuen Gegebenheiten und Ausprägungen des Handels mit der Ware Mensch angepasst werden.

8 Kevin Bales/Becky Cornell, *Moderne Sklaverei*, Hildesheim: Gerstenberg Verlag, 2008, S. 43; Eva Biaudet, »Die Leistungen der OSZE im Kampf gegen den Menschenhandel«, in: Center for OSCE Research, *Jahrbuch 2008*, Hamburg 2008, S. 289–308 (289), <www.core-hamburg.de/documents/jahrbuch/08/Biaudet-dt.pdf> (eingesehen am 8.4.2011).
9 Siehe Hans-Joachim Heintze/Sven Peterke, »Inhalt und Bedeutung des VN-Protokolls zur Verhütung, Unterdrückung und Bestrafung des Menschenhandels (2000)«, in: *Humanitäres Völkerrecht*, 21 (2008) 1, S. 9.
10 Vereinte Nationen, *Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität*, Artikel 3a, in: BGBl. III, Nr. 220, 29.12.2005, S. 3, <http://www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar55025anlage2-oebgbl.pdf>.
11 Siehe Heintze/Peterke, »Inhalt und Bedeutung des VN-Protokolls zur Verhütung, Unterdrückung und Bestrafung des Menschenhandels« [wie Fn. 9], S. 11.
12 Siehe dazu Barbara Limanowska/Helga Konrad, »Problems of Anti-Trafficking Cooperation«, in: Friesendorf (Hg.), *Strategies Against Human Trafficking* [wie Fn. 5], S. 427–458 (435).

Die Formen des Handels mit der Ware Mensch

Definitionen des Menschenhandels umfassen unterschiedlich gelagerte Phänomene (siehe Kasten 1). In dieser Studie geht es um seine Hauptformen: sexuelle Ausbeutung, die am weitesten verbreitete Form (79%), und Zwangsarbeit (18%).[13] Diese Zahlen sind jedoch mit Vorsicht zu betrachten. Erstens sind die Opfer von Zwangsarbeit schwerer zu identifizieren als die sexueller Ausbeutung, da Letztere besser dokumentiert sind. Zweitens sind die Berichte internationaler Organisationen genau zu überprüfen. Denn aufgrund unterschiedlicher Messmethoden und Forschungsinteressen weichen die Ergebnisse mitunter deutlich voneinander ab.

Die Ursachen

Die Ursachen des Menschenhandels liegen in wirtschaftlichen, politischen, sozialen und kulturellen Faktoren – sowie in der hohen Nachfrage nach Dienstleistungen, die mit ihm in Zusammenhang stehen. Diese bisher nicht ausreichend berücksichtigte Dimension[14] muss bei der Ursachenanalyse als Schlüsselfaktor angesehen werden. Innerhalb dieses Ursachenbündels können sogenannte Push- und Pull-Faktoren[15] identifiziert werden. Letztere sind beispielsweise die Aussicht auf wirtschaftlichen Aufstieg oder die dynamische Nachfrage in den westeuropäischen Staaten. Die prekäre wirtschaftliche Situation der Opfer ist der entscheidende Push-Faktor.[16] Mangelnde Bildung kann dies verstärken, ebenso das Zerbrechen oder spezifische Bedingungen familiärer Strukturen. Ein weiterer Push-Faktor ist die Arbeitsmarktstruktur eines Landes oder einer Region: Hohe Arbeitslosenquoten oder ein Überangebot an Arbeitskräften spielen eine zentrale Rolle.[17] Prostitution oder Zwangsarbeit werden ökonomischer Unsicherheit vorgezogen, hinzu kommen Korruption, Profitgier seitens der Händler und Perspektivlosigkeit. Soziale und kulturelle Ausgrenzung und Geschlechterungleichheit können zudem Unterschiede in der Opferstruktur erklären.[18]

Wichtig für die Ursachenanalyse sind ferner der historische Kontext, die Stellung eines Staates im internationalen System und soziale Verwerfungen, so etwa Bürgerkriege, ethnisch oder religiös motivierte Konflikte und Nachkriegssituationen. In der EU begünstigten einige spezifische Entwicklungen das Aufkommen des Menschenhandels.[19] Dazu zählen die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen, das Ende der Sowjetunion oder der Krieg im ehemaligen Jugoslawien, der mehr Armut sowie neue illegale und legale Migrationsmöglichkeiten mit sich brachte.[20]

13 UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons*, Wien 2009, S. 6, <www.unodc.org/documents/Global_Report_on_TIP.pdf> (eingesehen am 11.5.2011).

14 Die Nachfrageseite wurde sowohl in der Wissenschaft als auch in der Politik vernachlässigt. Siehe Maria Papantoniou-Frangouli/Torsten Moritz, »Trafficking for Sexual Exploitation: Researching the Demand Side«, in: Gillian Wylie/Penelope McRedmond (Hg.), *Human Trafficking in Europe – Character, Causes and Consequences*, Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan, 2010, S. 123–141 (123).

15 Kathryn Cullen-DuPont, *Human Trafficking*, New York: Facts on File, 2009, S. 23.

16 Vgl. ebd.

17 Siehe UN.GIFT, *An Introduction to Human Trafficking: Vulnerability, Impact and Action*, New York 2008, S. 74, <www.unodc.org/documents/human-trafficking/An_Introduction_to_Human_Trafficking_-_Background_Paper.pdf> (eingesehen am 11.5.2011).

18 Vgl. UN.GIFT, *An Introduction to Human Trafficking* [wie Fn. 17], S. 72ff, sowie Cullen-DuPont, *Human Trafficking* [wie Fn. 15], S. 23ff.

19 Die Bedrohung für Europa wird von UNODC als stabil eingeschätzt. Es wird angenommen, dass jährlich alleine 70 000 neue Opfer sexueller Ausbeutung nach Europa gebracht werden. Europol sieht im Handel mit Menschen ein »growing crime«. Siehe UNODC, *Trafficking in Persons to Europe for Sexual Exploitation*, Wien 2010, S. 1, <www.unodc.org/documents/publications/TiP_Europe_EN_LORES.pdf> (eingesehen am 11.5.2011), sowie Europol, *Europol Review 2009. General Report on Europol Activities*, Den Haag: 2010, S. 24, <www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europolreview2009.pdf> (eingesehen am 8.4.2011).

20 Siehe Goodey, »Human Trafficking« [wie Fn. 5], S. 427; Ewa Morawska, »Trafficking into and from Eastern Europe«, in: Maggy Lee (Hg.), *Human Trafficking*, Portland: Willan, 2007, S. 92–115 (95ff), sowie H. Richard Friman/Simon Reich, »Human Trafficking and the Balkans«, in: dies. (Hg.), *Human Trafficking, Human Security, and the Balkans*, Pittsburgh: University of Pittsburgh, 2007, S. 1–19.

Auch geschlechtsspezifische Diskriminierung ist nicht zu unterschätzen.[21] Patriarchale Strukturen können dazu beitragen, dass Frauen dem Menschenhändler schutzlos ausgeliefert sind. Wirtschaftliche und soziale Instabilität trifft Frauen besonders hart. Ein Beispiel für die doppelte Verletzbarkeit der Frauen mancher Regionen sind Zwangsheiraten. Eine ökonomische Notlage im Zusammenspiel mit einer kulturell bedingt schwachen Position der Frau kann zur Zwangsehe und zur Ausbeutung als Zwangsarbeiterin führen, vor allem in Privathaushalten.[22] Verschränken sich Faktoren, kann dies die Verwundbarkeit potentieller Opfer erhöhen, die von kriminellen Netzwerken ausgenutzt wird, um diese auf dem »transnationalen Menschenmarkt« anzubieten. Ausschlaggebend ist die gestiegene Nachfrage nach Dienstleistungen, die mit dem Menschenhandel in Zusammenhang stehen. Sie erklärt, warum die »Popularität« dieser Art Kriminalität bisher unbekannte Dimensionen angenommen hat. Auch Staaten und ihre Wirtschaft schlagen Profit daraus, wie zum Beispiel in der Mekong-Region aus der hohen, auch dem Sextourismus geschuldeten Touristenzahl. Manche Regierung mag gar annehmen, auf diese Weise Beschäftigungsproblemen und damit sozialen Konflikten vorzubeugen. Die Neigung zur strafrechtlichen Verfolgung ist daher gering. Staatliche Autoritäten gehen nur widerwillig gegen Menschenhandel vor, weil sie sich von ihm Deviseneinnahmen erhoffen.

Zudem stehen kulturelle Traditionen einer international einheitlich wirkenden Gesetzgebung im Wege. In manchen Regionen nimmt der Missbrauch von Frauen oder Minderjährigen die Form einer Handelsware an oder wird mit Traditionen und Bräuchen gerechtfertigt. Oftmals sind diese Phänomene jedoch vornehmlich Ausdruck ökonomischer Unsicherheit oder eines Modernisierungsprozesses auf Kosten Dritter. Beispiele sind Zwangshochzeiten im Jemen[23], Kindersoldaten in vielen zentralafrikanischen Staaten[24] sowie die Art und Weise, wie asiatische Hausangestellte auf der arabischen Halbinsel im Zeichen des Ölbooms »gehalten werden«.[25] Kinder und Jugendliche werden für Dienste als Kameljockeys aus Südasien in arabische Länder verbracht, in Mauretanien sind bis heute Formen der Leibeigenschaft bekannt.[26] Demographischer Druck ist eine weitere Ursache: Sind die Ressourcen einer Gemeinschaft begrenzt, liefern sich Menschen entweder selbst dem Menschenhandel aus oder verkaufen Kinder und Jugendliche an kriminelle Organisationen oder militärische Gruppen, da sie selbst nicht für sie sorgen können, wie der Fall haitianischer Kindersklaven eindringlich zeigt.[27]

21 Siehe UN.GIFT, *An Introduction to Human Trafficking* [wie Fn. 17], S. 72.

22 U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2010*, Washington, D.C., Juni 2010, S. 15, <www.state.gov/documents/organization/142979.pdf> (eingesehen am 11.5.2011).

23 Ángeles Espinosa, »La Tragedia de las Niñas-Novias – Yemen Eleva a 17 Años la Edad Mínima Para Casarse Tras un Aluvión de Muertes« [Die Tragödie der Kinderbräute – Nach zahlreichen Todesfällen erhöht Jemen das Mindestalter zur Heirat auf 17 Jahre], in: *El País Online*, 26.4.2010, <www.elpais.com/articulo/sociedad/tragedia/ninasnovias/elpepusoc/20100426elpepisoc_4/Tes> (eingesehen am 13.6.2011).

24 Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, *Child Soldiers – Global Report 2008*, London 2008, <www.childsoldiersglobalreport.org/files/country_pdfs/FINAL_2008_Global_Report.pdf>.

25 Human Rights Watch, *»As If I Am Not Human« – Abuses Against Asian Domestic Workers in Saudi Arabia*, New York 2008, <www.hrw.org/sites/default/files/reports/saudiarabia0708_1.pdf> (eingesehen am 23.5.2011).

26 Bales/Cornell, *Moderne Sklaverei* [wie Fn. 8], S. 20 und 67.

27 Siehe E. Benjamin Skinner, *Menschenhandel – Sklaverei im 21. Jahrhundert*, Bergisch Gladbach: Lübbe, 2008, S. 56ff.

Strukturen des Handels und die organisierte Kriminalität

Die wachsende transnationale Kriminalität stellt die Staaten vor neue Herausforderungen. Auf ihrer Sicherheitsagenda kann nicht mehr nur der Kampf gegen Verbrechen, sondern muss auch die Abwehr transnationaler krimineller Netzwerke stehen. In der Tat sind diese in zunehmendem Maße am Menschenhandel beteiligt.[28] Dies liegt auch an der größeren Mobilität im Zuge der Globalisierung. Der »Erfolg« dieser Netzwerke beruht auf der Fähigkeit, auch über Staatsgrenzen hinaus effektiv zu agieren. Sie nutzen neue Technologien und passen ihren Modus operandi schnell neuen Situationen an. Aus diesen Gründen ist das VN-Zusatzprotokoll zum Menschenhandel Teil des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (United Nations Convention against Transnational Organized Crime, UNTOC).

Die Strukturen des Menschenhandels sind vielfältig. Das Spektrum reicht von unabhängigen, auf lokaler Ebene aktiven Individuen bis hin zu transnationalen Organisationen mit komplexen globalen Strukturen. Es ist ein zentrales Merkmal dieses kriminellen Feldes, dass es von Gruppen mit unterschiedlich ausgeprägtem Organisations- und Vernetzungsgrad besetzt wird. Die kleinste Form einer Organisation setzt sich aus einem Anwerber, einem Transporteur und einem Ausbeuter zusammen. Die transnationalen Akteure hingegen verfügen über ein ausdifferenziertes Netzwerk aus Reisevertretern, Investoren, die finanzielle Mittel für den Handel zur Verfügung stellen, korrupten Beamten, spezialisierten Anwaltskanzleien, Fälschern, Informanten, Personen, die sich um temporäre Unterkünfte kümmern, sowie Experten für Finanzen, Geldwäsche und den Transport der Opfer.[29] Im Gegensatz zu kleineren Gruppen koordinieren große Netzwerke den gesamten Prozess des Menschenhandels in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern, nämlich Anwerbung, Transport, Unterbringung, Verteilung, Ausbeutung und Geldwäsche. Je höher der Grad der Spezialisierung, desto komplexer der Akteur, der deshalb weniger sichtbar und für die Strafverfolgung schwer greifbar ist. Meist operieren diese Gruppen auf unzähligen Transitrouten, sind in zahlreichen Zielländern vertreten und beteiligen sich darüber hinaus an Drogen- oder Waffenhandel. Sie sind ständig auf der Suche nach höheren Gewinnmargen und neuen Handelsformen.[30]

An bestimmten Punkten der Handelskette lassen sich auch Kooperationen zwischen verschiedenen kriminellen Organisationen feststellen. Wie die europäische Polizeioperation Girasole zeigte, arbeiten Gruppen der russischen Mafia beim Handel mit Frauen, die zur sexuellen Ausbeutung nach Italien geschickt werden, mit kriminellen Organisationen in der Ukraine, Serbien, Albanien und Italien zusammen.[31] Jede Gruppe kontrolliert einen Teil des Prozesses. Menschenhandel funktioniert also unabhängig von ethnischen Unterschieden oder politischen Konflikten, nutzt aber die daraus entstehenden Möglichkeiten aus.

Die Anwerbung der Opfer

Zu den Strategien der Anwerbung gehören falsche Inserate, Arbeitsangebote als Tänzerin, Model, Kellnerin, Au-pair oder Haushaltshilfe im Ausland (in der Ukraine werden 70% der Opfer auf diese Weise angeworben[32]) und auch Entführungen. In manchen Fällen werden die Betroffenen direkt ihren Familien abgekauft. In Rumänien werden die meisten Opfer von Bekannten oder Familienangehörigen rekrutiert. Häufig operieren Menschenhändler über Zeitarbeitsfirmen, Filmstudios, Heirats-, Model- oder Reiseagenturen.[33] Diese Unternehmen dienen neben der

28 Louise Shelley, »Human Trafficking as a Form of Transnational Crime«, in: Lee (Hg.), *Human Trafficking* [wie Fn. 20], S. 116–137 (116).

29 John T. Picarelli, »Human Trafficking and Organised Crime in the US and Western Europe«, in: Friesendorf (Hg.), *Strategies Against Human Trafficking* [wie Fn. 5], S. 115–136 (128f).

30 Ebd., S. 131.

31 Phil Williams, »Combating Human Trafficking: Improving Governance Institutions, Mechanisms and Strategies«, in: Friesendorf (Hg.), *Strategies Against Human Trafficking* [wie Fn. 5], S. 381–426 (401).

32 UNODC, *Trafficking in Persons to Europe for Sexual Exploitation* [wie Fn. 19], S. 3.

33 Williams, »Combating Human Trafficking« [wie Fn. 31], S. 404.

Anwerbung auch zur Geldwäsche. Teilt der Anwerber Sprache und Kultur des Opfers, ist es relativ leicht, ein Vertrauensverhältnis herzustellen, das ausgenutzt wird und die Täuschung vereinfacht.[34] Schnell wird daraus völlige Abhängigkeit – die Menschen werden wie Waren über die Grenzen hinweg verkauft und transportiert.[35] Die in den Zielländern angesiedelten Mitglieder transnationaler krimineller Organisationen halten engen Kontakt in ihre Herkunftsländer: Sie stehen in Verbindung mit Angehörigen der Opfer, bedrohen sie und nutzen dies als Druckmittel, um ihre Opfer gefügig zu machen. Meist aber stammen die Menschenhändler aus den Ländern, in denen der Menschenhandel stattfindet. In Zentral- und Westeuropa sowie dem Nahen Osten bietet sich allerdings ein anderes Bild[36]: Dort sind vor allem ausländische Personen aktiv.

Korruption soll den Handel mit der Ware Mensch vereinfachen: Gegen finanzielle oder sexuelle Gefälligkeiten sollen Polizisten und Grenzbeamte die Menschenhändler ungehindert ihren illegalen Geschäften nachgehen lassen. Auch westliche Botschaften waren in den Menschenhandel verwickelt, indem sie Pässe oder Visa fälschten.[37] Die Menschenhändler sind meist Männer, doch immer häufiger auch Frauen. In manch osteuropäischem Staat locken mittlerweile mehr Frauen als Männer die Opfer an.[38] In einigen Fällen waren diese Frauen früher selbst Opfer des Menschenhandels.[39] Viele Gruppen betrachten Frauen nicht nur als erfolgreicher bei der Anwerbung, sondern zugleich als bessere Verbindung zu anderen kriminellen Organisationen oder korrupten staatlichen Autoritäten. Zudem fällt ihnen oft die Funktion der Aufpasserin in den Zielländern zu. Die zentrale Rolle von Frauen ist eine Eigenheit des Menschenhandels und unterscheidet ihn deutlich von anderen Formen organisierten Verbrechens.

34 Shelley, »Human Trafficking as a Form of Transnational Crime« [wie Fn. 28], S. 126.

35 Norbert Cyrus/Dita Vogel/Katrin de Boer, *Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung – Eine explorative Untersuchung zu Erscheinungsformen, Ursachen und Umfang in ausgewählten Branchen in Berlin und Brandenburg*, Berlin: Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, September 2010, S. 23, <www.gegen-menschenhandel.de/Downloads/BBGM%20Studie%20September%202010.pdf> (eingesehen am 23.4.2011).

36 UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons* [wie Fn. 13], S. 45.

37 Leslie Holmes, »Human Trafficking and Corruption: Triple Victimisation?«, in: Friesendorf (Hg.), *Strategies Against Human Trafficking* [wie Fn. 5], S. 83–114 (95).

38 UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons* [wie Fn. 13], S. 45–47.

39 Siehe Antonio Baquero, »Funcionamiento Interno de una Banda Criminal – Academia de ›Madames‹« [Das Innenleben einer kriminellen Gruppierung – Die Akademie der »Madames«], in: *elPeriódico.com*, 10.8.2010, <www.elperiodico.com/es/noticias/sociedad/20100810/academia-madames/428847.shtml> (eingesehen am 2.5.2011); Joaquín Gil, »Cae una Red que Explotaba a Mujeres en Turnos de 24 Horas« [Netzwerk aufgeflogen, das Frauen in 24-Stunden-Schichten ausbeutete], in: *El País Online*, 10.8.2010, <www.elpais.com/articulo/sociedad/Cae/red/explotaba/mujeres/turnos/24/horas/elpepusoc/20100810elpepisoc_4/Tes> (eingesehen am 3.5.2011).

Die Opfer

Nach Schätzungen der International Labor Organization (ILO) gibt es weltweit rund 12,3 Millionen Opfer von Zwangsarbeit (einschließlich sexueller Ausbeutung), von denen 2,45 Millionen direkte Leidtragende des Menschenhandels sind.[40] Die USA gehen (bei einem weiter gefassten Verständnis von kriminellen Tatbeständen) von der gleichen Gesamtzahl aus: So seien 12,3 Millionen Menschen Opfer von Zwangsarbeit, Schuldknechtschaft und sexueller Ausbeutung.[41] Die United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) hat verschiedene Studien verglichen. Danach geraten jährlich zwischen 500 000 und 4 Millionen Menschen in die Fänge von Menschenhändlern.[42] Die Zahl der pro Jahr zum Zweck sexueller Ausbeutung nach Europa verschleppten Personen wird auf 70 000, die Summe in Europa auf insgesamt 140 000 geschätzt, mit einem Marktwert von 3 Milliarden US-Dollar pro Jahr.[43] Insgesamt werden um die 250 000 Menschen jährlich in oder nach Europa verkauft.[44] Trotz aller Unterschiede werden Frauen und Kinder in sämtlichen zu Rate gezogenen Quellen übereinstimmend als Hauptbetroffene aufgeführt: 66% der identifizierten Opfer sind demnach Frauen, 13% Mädchen, 12% Männer und 9% Jungen.[45] Die ILO schätzt, dass 98% der sexuell Ausgebeuteten Frauen und Mädchen sind.[46] Deren Anteil liegt auch bei der Ausbeutung der Arbeitskraft (56%) vor dem der Männer (44%).[47]

Es hat sich als so gut wie unmöglich herausgestellt, verlässliche Opferzahlen zu ermitteln. Deshalb ist von einer hohen Dunkelziffer auszugehen. Für viele Staaten liegen überhaupt keine Daten vor; die Koordination zwischen verschiedenen Institutionen bei der Analyse erweist sich als mangelhaft. In den USA etwa erheben mehrere Bundesbehörden Daten, doch es gibt kein Programm zum Informationsaustausch.[48] Die Methode der ILO wird dafür kritisiert, dass sie versucht, unbekannte Opferzahlen durch Schätzungen zu ersetzen, die kaum verifizierbar sind.[49] Die Datenbank der International Organization for Migration (IOM) bietet eine wichtige Informationsquelle, obwohl sie sich auf Länder beschränkt, in denen die Organisation selbst vertreten ist. Als einzige basieren diese Daten auf tatsächlichen Opferzahlen. Dadurch lassen sich Opferprofile erstellen sowie Täter und Handelsströme besser beschreiben. 2009 erfasste die IOM in ihrer Global (Victim-Centred) Human Trafficking Database 13 809 Opfer des Menschenhandels. Davon waren 11 290 weiblich und 2519 männlich.[50]

Zudem trauen sich viele Betroffene aus Angst vor Abschiebung nicht, bei staatlichen Einrichtungen Hilfe zu suchen. Da nur wenige Staaten Informationen über die Leidtragenden sammeln[51] und sich die Aufmerksamkeit auf sichtbare Dimensionen wie etwa die sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern konzentriert, ist die öffentliche Wahrnehmung des Menschenhandels verzerrt. Zur Zwangsarbeit Gepresste

40 ILO, *A Global Alliance against Forced Labour* [wie Fn. 4], S. 10.
41 U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2010* [wie Fn. 22], S. 8.
42 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), *Factsheet #1 – Worldwide Trafficking Estimates by Organizations*, 2003–2004, <www.unescobkk.org/fileadmin/user_upload/culture/Trafficking/statdatabase/Copy_of_Graph_Worldwide__2_.pdf> (eingesehen am 14.6.2011).
43 UNODC, *Trafficking in Persons to Europe for Sexual Exploitation* [wie Fn. 19], S. 1.
44 UNODC, *Trafficking in Persons: Analysis on Europe*, Wien 2009, S. 8, <www.unodc.org/documents/human-trafficking/Trafficking_in_Persons_in_Europe_09.pdf> (eingesehen am 18.5.2011).
45 UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons* [wie Fn. 13], S. 48.
46 ILO, *A Global Alliance Against Forced Labour* [wie Fn. 4], S. 15.
47 Ebd.
48 U.S. Government Accountability Office (GAO), *Human Trafficking: Better Data, Strategy and Reporting Needed to Enhance U.S. Antitrafficking Efforts Abroad*, Washington, Juli 2006, S. 10–21, <www.gao.gov/new.items/d06825.pdf> (eingesehen am 18.4.2011).
49 Ebd., S. 14.
50 International Organization for Migration (IOM), *IOM Global Human Trafficking Database – Counter Trafficking Division*, S. 2, <www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/ct/iom_ctm_database.pdf> (eingesehen am 20.5.2011).
51 Frank Laczko, »Introduction«, in: ders./Elzbieta Gozdziak (Hg.), *Data and Research on Human Trafficking: A Global Survey*, International Organization for Migration: Special Issue of *International Migration*, 43 (2005) 1–2, S. 5–16 (12), <www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/data_res_human.pdf> (eingesehen am 5.6.2011).

werden seltener registriert und oft lässt sich »menschliche Ware« kaum von illegal Eingeschleusten unterscheiden.[52] Die Behörden sehen meist mehr auf den Migrationsstatus und die aufenthaltsrechtlichen Charakteristika des Einzelfalls statt auf die Einbindung der betroffenen Person in kriminelle Netzwerke. Ein Opfer kann in der Verwaltungspraxis schnell als illegaler Einwanderer oder Krimineller eingestuft und behandelt werden, ohne dass die ohnehin schwer zu durchleuchtenden kriminellen Strukturen aufgeklärt werden (müssen). Insofern überrascht es nicht, dass Menschenhändler kaum je vor Gericht stehen, geschweige denn verurteilt werden. In der EU wurden im Jahr 2006 nur 1500 Gerichtsverfahren eröffnet[53] – und das trotz der geschätzten 250 000 Opfer pro Jahr.[54] Bestimmte Delikttypen kommen in der Gesetzgebung nicht vor, und wo doch, besteht ein erhebliches Vollzugsdefizit.

Psychischer und physischer Missbrauch der Opfer

Die auf verschiedene Weise angeworbenen Betroffenen leiden unter zahlreichen Formen psychischen und physischen Missbrauchs.[55] Selbst wenn sie anfänglich mit dem Menschenhändler kooperieren, ändert sich dies spätestens im Zielland. Dort werden vermehrt Gewalt, Betrug und Zwang angewandt. Das Vertrauensverhältnis, das noch notwendig war, um die Menschen anzulocken und zu transportieren, weicht bald einem Unterdrückungsverhältnis. Gängige Praxis ist es, ihnen alle Dokumente abzunehmen und darüber hinaus einen hohen Geldbetrag für deren Rückgabe zu fordern, den kaum jemand aufbringen kann. Deshalb muss dieser abgearbeitet werden und eine moderne Form der Schuldknechtschaft entsteht.[56] Zudem sind Formen der Leibeigenschaft bekannt – auch in Europa.[57] In solchen Fällen sind die Opfer gezwungen, an einem bestimmten Ort »zu leben und zu arbeiten, ohne diese Rechtsstellung selbständig ändern zu können«.[58] Versprechen von einem besseren Leben im Zielland werden enttäuscht[59], stattdessen werden die Opfer ohne Garantien, Rechte oder Rücksicht auf ihre Gesundheit geradezu verschlissen. Für manche bedeutet sexuelle Ausbeutung, dass sie zu ungeschütztem Geschlechtsverkehr genötigt werden und Gefahr laufen, sich mit HIV zu infizieren. Zwangsarbeit wiederum ist meist mit körperlichen Strapazen verbunden, ohne Pausen oder Erholungsphasen. Auch die Familien der Opfer sind vor der Gewalt der Menschenhändler nicht sicher und werden bedroht, um Druck auf die Opfer auszuüben.[60]

Herkunfts-, Transit- und Zielländer der Ware Mensch

Die Opfer werden meist in große Städte, Urlaubs- oder Tourismusregionen und in die Nähe von Militärbasen gebracht – Gebiete also, in denen die Nachfrage vor allem nach sexuellen Dienstleistungen hoch ist. Sextourismus gibt es zum Beispiel in Kenia, Malawi, Tansania oder Uganda.[61] In den letzten Jahren sind aber auch immer mehr Opfer in kleinen Städten und ländlichen Gebieten zu verzeichnen. Dort werden die Menschen als Zwangsarbeiter in Landwirtschaft, Fertigungsindustrie oder Haushalten eingesetzt. Die großen Zielregionen des Handels mit Menschen sind Europa, Nordamerika und (West-)Asien. Als Hauptherkunftsländer gelten die GUS-Staaten, die Staaten Zentral- und Südosteuropas, Westafrikas sowie Südostasiens. Der Transit erfolgt über Länder in Zentral- und Südosteuropa, Westeuropa sowie Südostasien, Zentralamerika und Westafrika.[62]

52 Zur Unterscheidung zwischen Menschenhandel und -schmuggel siehe die Definition des Menschenhandels (Kasten 1, S. 8 dieser Studie).
53 Europäische Kommission, *EU verstärkt Einsatz gegen Menschenhandel und Sexualstraftäter*, <http://ec.europa.eu/news/justice/100329_de.htm> (eingesehen am 12.5.2011).
54 UNODC, *Trafficking in Persons: Analysis on Europe* [wie Fn. 44], S. 8.
55 Siehe S. 11f dieser Studie.
56 Petra Follmar-Otto/Heike Rabe, *Menschenhandel in Deutschland. Die Menschenrechte der Betroffenen stärken*, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, 2009, S. 31, Fn. 101, <www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/ studie_menschenhandel_in_deutschland_01.pdf> (eingesehen am 2.5.2011).
57 Cyrus/Vogel/de Boer, *Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung* [wie Fn. 35], S. 50.
58 Follmar-Otto/Rabe, *Menschenhandel in Deutschland* [wie Fn. 56], S. 31, Fn. 102.
59 Eine gute Fallübersicht im Bereich der Zwangsarbeit bieten Cyrus/Vogel/de Boer, *Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung* [wie Fn. 35], S. 50ff.
60 Siehe S. 11f dieser Studie sowie Shelley, »Human Trafficking as a Form of Transnational Crime« [wie Fn. 28], S. 131.
61 UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons* [wie Fn. 13].
62 UN.GIFT, *Human Trafficking* [wie Fn. 7], S. 11.

Kasten 2
Menschenhandel in Deutschland

Deutschland ist ein Herkunfts-, Transit- und vor allem Zielland des Menschenhandels, hauptsächlich zum Zweck sexueller Ausbeutung oder der Zwangsarbeit.[63] 2009 registrierte das Bundeskriminalamt (BKA) 777 Tatverdächtige, davon 35,9% Deutsche und insgesamt 88,8% Europäer. Ein ähnliches Bild bietet sich bei den Leidtragenden: Unter den nur 710 im Jahr 2009 identifizierten Opfern des Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung in Deutschland waren 24,8% Deutsche, 19,9% Rumänen und 19,3% Bulgaren. Insgesamt stammten 85,8% aus Europa, 6,8% aus Afrika, 2,2% aus Asien und 1,4% aus Amerika. Bei 3,8% konnte die Herkunft nicht ermittelt werden.[64] Dies zeigt deutlich, dass Menschenhandel nicht nur transnational, sondern auch innerhalb staatlicher Grenzen auftritt.[65]

Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung in Deutschland ist offenbar nicht primär ein Problem illegaler Einwanderung, denn nur 95 der 710 Opfer hielten sich illegal in Deutschland auf.[66] Betrachten wir die vom BKA veröffentlichten Zahlen, stellen wir für den Zeitraum 2005 bis 2009 konstante Opferzahlen fest: Von 2004 auf 2005 sank die Zahl zwar von 872 auf 552[67], stieg bis 2009 aber wieder auf 609.[68] Im Jahr 2005 waren 317 abgeschlossene Ermittlungsverfahren im Bereich Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung zu verzeichnen, 2009 dagegen bereits 534 – ein Zuwachs um rund 68%. Die Opfer sexueller Ausbeutung finden sich hauptsächlich in Bars, Bordellen oder Privatwohnungen.[69] 45% der Opfer im Jahr 2009 waren laut eigenen Aussagen mit der Prostitution einverstanden, 23% wurden gezielt getäuscht und 15% auf professionellem Wege angeworben, beispielsweise über Modelagenturen.[70]

Im Jahr 2009 wurden nur 24 Fälle von Zwangsarbeit registriert.[71] Die Leidtragenden wurden überwiegend in Hotels, Privathaushalten, im Baugewerbe und in der Gastronomie ausgebeutet.[72] Verlässliche Aussagen zu den Opferzahlen sind allerdings kaum möglich – die Dunkelziffer ist sehr hoch.[73] Deutschland hat das VN-Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels im Jahr 2000 unterschrieben und 2006 ratifiziert.[74] §§ 232 und 233 Strafgesetzbuch (StGB) stellen den Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung und zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft unter Strafe – es drohen bis zu 10 Jahre Freiheitsentzug. Auch die Förderung des Menschenhandels ist in Deutschland strafbar (§ 233a StGB). Neben strafrechtlichen Maßnahmen wird Deutschland im Trafficking in Persons Report 2010 auch empfohlen, den Schutz minderjähriger Opfer und der Opfer von Zwangsarbeit zu verbessern, bundesweit einheitliche Opferschutzmaßnahmen zu ergreifen und die Konsumenten von Dienstleistungen und Produkten, die mit sexueller Ausbeutung oder Zwangsarbeit im Zusammenhang stehen, für das Phänomen Menschenhandel zu sensibilisieren.[75]

63 U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2011 – Country Narratives D–I*, Washington, D.C., 2011, <www.state.gov/documents/organization/164454.pdf> (eingesehen am 29.6.2011), S. 169.
64 Bundeskriminalamt (BKA), *Menschenhandel – Bundeslagebild 2009 – Pressefreie Kurzfassung*, Wiesbaden 2010, S. 7f, <http://www.bka.de/nn_193370/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Menschenhandel/menschenhandelBundeslagebild2009,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/menschenhandelBundeslagebild2009.pdf> (eingesehen am 4.6.2011).
65 Betont wird dies auch bei Goodey, »Human Trafficking« [wie Fn. 5], S. 422.
66 BKA, *Menschenhandel –Bundeslagebild 2009* [wie Fn. 64], S. 9.
67 BKA, *Menschenhandel – Bundeslagebild 2005 – Pressefreie Kurzfassung*, Wiesbaden 2006, S. 5, <http://www.bka.de/nn_193370/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Menschenhandel/menschenhandelBundeslagebild2005,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/menschenhandelBundeslagebild2005.pdf> (eingesehen am 2.4.2011).
68 BKA, *Menschenhandel – Bundeslagebild 2009* [wie Fn. 64], S. 8.
69 U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2010* [wie Fn. 22], S. 155.
70 BKA, *Menschenhandel – Bundeslagebild 2009* [wie Fn. 64], S. 8.
71 Ebd., S. 11.
72 U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2010* [wie Fn. 22], S. 155.
73 Follmar-Otto/Rabe, *Menschenhandel in Deutschland* [wie Fn. 56], S. 28.
74 United Nations Treaty Collection, *Chapter XVIII – 12.a Status of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, <http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en> (eingesehen am 16.4.2011).
75 U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2010* [wie Fn. 22], S. 156.

Die Bedeutung von Angebot und Nachfrage für die Bekämpfung des Menschenhandels

Die 3-P-Strategie

Alle Protokolle, Konventionen und Rahmengesetzgebungen, die von internationalen Organisationen und Staaten für den Kampf gegen den Menschenhandel verabschiedet wurden, sind an der 3-P-Strategie ausgerichtet: Strafverfolgung (Prosecution), Schutz des Opfers (Protection) und Prävention (Prevention).[76]

Die Strafverfolgung orientiert sich dabei weithin an den Maximen des Schutzes der inneren Sicherheit. Aus sicherheitspolitischer Perspektive stellt der Menschenhandel eine Bedrohung für den Staat und seine Grenzen dar. Geeignete Instrumente sind demnach eine bessere Kontrolle der Grenzen und der illegalen Einwanderung sowie Kooperationen zur Verschärfung internationalen Rechts. Der Staat agiert in diesem Sinne als Garant der Sicherheit.[77] Im Gegensatz dazu steht der Schutz des Opfers und seiner Menschenrechte, der das Konzept der »human security«[78] aufgreift. Hier geht es nicht um die Sicherheit des Staates, sondern der Personen. Prävention bedeutet, das Aufkommen des Menschenhandels in den Herkunfts- und Zielländern möglichst a priori zu verhindern. Dazu gehören die korrekte Identifizierung gefährdeter Opfergruppen sowie die Sensibilisierung potentieller Opfer, Risikogruppen und Kunden. Ergänzt werden diese Maßnahmen durch die Implementierung von Strategien und entwicklungspolitischen Projekten, mit denen die wirtschaftliche und soziale Situation gefährdeter Gruppen im Herkunftsland verbessert und sogenannte Risikogruppen gestärkt werden sollen.[79]

Die 3-P-Strategie gilt es im Sinne des Opferschutzes auf das gesamte Kontinuum des Menschenhandels anzuwenden, von der Angebots- bis zur Nachfragedimension. Dabei wird auch politisch definiert, wie die Gewichte auf das jeweilige Stadium des Handels mit Menschen verteilt werden. Die Regulierung der Nachfrage ist die zentrale Stellschraube für den Erfolg der Maßnahmen, denn sie ist maßgeblich für die von den kriminellen Netzwerken angestrebte »Versorgung« der Märkte.

Nachfrage und sexuelle Ausbeutung

Die Nachfragereduktion ist ein wichtiges Instrument, um Erwerb und Nutzung von Dienstleistungen einzudämmen, die mit dem Menschenhandel in Verbindung stehen. Indes bereitet es den Sicherheitsbehörden Schwierigkeiten, jenseits von Großereignissen wie etwa der Fußballweltmeisterschaft in Deutschland die Nachfrage im Vorfeld zu erkennen und rechtzeitig zu versuchen, sie zu verringern. Einen juristischen Rahmen bietet unter anderem Artikel 9 (5) des oben erwähnten VN-Protokolls.[80] Darin werden die Vertragsparteien aufgefordert, Maßnahmen zur Senkung der Nachfrage zu ergreifen. Bisher zögern die Staaten aber damit, unter anderem deshalb, weil hier direkt das heikle Thema sexuelle Ausbeutung und Prostitution aufs Tapet kommt.[81] Die diesbezügliche Gesetzgebung und Rechtsprechung fällt noch immer allein den Staaten zu; übergreifende Regelungen werden nicht angestrebt. Der Staat entscheidet frei, wie er mit der Nachfrage umgehen will. Deren Regulierung steht im Mittelpunkt einer kontroversen Debatte über Verbot oder Legalisierung der Prostitution als Maßnahme gegen sexuelle Ausbeutung. Uneinigkeit herrscht zwischen Staaten, internationalen Organisationen und NGOs, und auch aus feministischer Sicht gibt es keinen gemeinsamen Standpunkt. Während einige Wissenschaftlerinnen für ein Verbot eintreten, um Opfer des Menschenhandels zu schützen[82], setzen sich andere dafür ein, Prostitution zu entkriminalisieren

76 Ebd., S. 5.
77 Jennifer K. Lobasz, »Beyond Border Security: Feminist Approaches to Human Trafficking«, in: *Security Studies*, 18 (2009) 2, S. 319–344 (320).
78 United Nations Development Program (UNDP), *Human Development Report 1994*, New York 1994, <http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_contents.pdf> (eingesehen am 7.5.2011).
79 Cornelius Friesendorf, »Pathologies of Security Governance: Efforts Against Human Trafficking in Europe«, in: *Security Dialogue*, 38 (2007) 3, S. 379–402 (389).
80 Vereinte Nationen, *Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels*, [wie Fn. 10].
81 Stefano Bertozzi, *Europe's Fight against Human Trafficking*, Paris: IFRI, 2009, S. 26.
82 Vgl. Kathleen Barry, *Female Sexual Slavery*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1979.

und zu legalisieren. Erstere sehen Prostitution als Verstoß gegen die Menschenrechte, Letztere betrachten ein Verbot als Angriff auf das Selbstbestimmungsrecht der Frau.[83] Für die Verbotsgegnerinnen ist sexuelle Ausbeutung das Hauptproblem. Prostituierte seien demnach nicht per definitionem Opfer des Menschenhandels.

Möglicherweise lasse sich auch das Menschenhandelsproblem lösen, wenn Prostitution legalisiert und ein rechtlicher Rahmen geschaffen werde, mit dem die Menschenrechte von Prostituierten effektiver geschützt werden.[84] Das entspricht dem Verständnis einiger europäischer Staaten, in denen Prostitution mittlerweile legal betrieben werden kann, wie Deutschland und die Niederlande.[85] Sie zeigen sich offen dafür, dieses Arbeitsfeld und den Erwerb sexueller Dienstleistungen zu regulieren. Seit 2002 ist Prostitution in Deutschland erlaubt. Daraus haben sich für die Prostituierten Vorteile ergeben: Sie können sich krankenversichern, für das Alter vorsorgen und selbständig oder als abhängig Beschäftigte ein legales Arbeitsverhältnis eingehen.[86] Dies scheitert jedoch weithin an den realen Bedingungen in diesem Gewerbe. Zudem hätte die Verwaltung durchaus unterschiedliche Möglichkeiten bei der »rechtlichen Regulierung der Branche«.[87] Sie bevorzugt aber einseitig den Ausstieg aus der Prostitution und vernachlässigt andere Ansätze, so die »Verbesserung der Lebens- und Arbeit[s]bedingungen legal im Sexgewerbe arbeitender Menschen«.[88] Im Kampf gegen den Menschenhandel hatte das Gesetz keine positiven Auswirkungen. Prostituierte aus Drittländern benötigen nach wie vor eine Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis und laufen daher weiterhin Gefahr, zu Opfern zu werden. Durch die Fixierung auf eine strafrechtliche Vorgehensweise werden »[Nicht-]EU-Bürgerinnen« zudem »auf den Straßenstrich abgedrängt«.[89] Mit Hilfe des Strafrechts lässt sich das Problem der Ausbeutung von Prostituierten also kaum lösen[90], es bewirke nur eine »Fixierung der Politik auf das Strafrecht« oder gar auf ein »verkapptes Ausländerrecht«.[91] In den Niederlanden führte die Legalisierung nicht dazu, dass der Menschenhandel verschwand – im Gegenteil, er weitete sich sogar aus.[92]

Gerade wegen der steigenden Nachfrage nach jungen Frauen und Mädchen betreiben Menschenhändler weiterhin ihre Geschäfte. Legalisierung taugt nicht dazu, die Verbindung zwischen organisiertem Verbrechen und Sexindustrie zu trennen, denn wie sich zeigte, ist sie noch enger geworden.[93] Wie feministische Verbotsbefürworterinnen auch treten die VN für die »Abschaffung jeder Form des Frauenhandels und der Ausbeutung der Prostitution von Frauen« ein.[94] Auf diesem Wege könne nicht nur der Kampf gegen die Diskriminierung der Frau, sondern auch gegen die Strukturen des Menschenhandels gewonnen werden. Die Kriminalisierung der Prostitution entpuppte sich aber ebenfalls als Misserfolg. In den USA ist Prostitution in fast allen Bundesstaaten verboten – dennoch konnte der Menschenhandel nicht gestoppt werden.[95] Verbot und Legalisierung der Prostitution sind also gleichermaßen ungeeignet, den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung einzudämmen.

83 Friesendorf, »Pathologies of Security Governance« [wie Fn. 79], S. 396.

84 Zur Debatte siehe Gregg Aronson, »Seeking a Consolidated Feminist Voice for Prostitution in the US«, in: *Rutgers Journal of Law & Urban Policy*, 3 (2006) 3, S. 357–388.

85 Prostitution ist seit dem 1. Januar 2002 in Deutschland legal. Siehe *Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG)*, 20.12.2001, <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/prostg/gesamt.pdf> (eingesehen am 7.5.2011).

86 Anja Müller, *Das Prostitutionsgesetz – Analyse von Intention und Auswirkungen*, Jena: Fachhochschule Jena, Mai 2008 (Jenaer Schriften zur Sozialwissenschaft, Jg. 1, Bd. 2), S. 20ff, <www.sw.fh-jena.de/dat/publikationen/Schriftenreihe_2_Prostitution.pdf> (eingesehen am 7.5.2011).

87 Monika Frommel, »Die Reform der Strafbarkeit von Menschen- und Frauenhandel aus kriminologischer Sicht«, in: *Neue Kriminalpolitik*, 17 (2005) 2, S. 57–61 (57), <www.neue-kriminalpolitik.nomos.de/fileadmin/nk/doc/NK_05_02.pdf> (eingesehen am 12.4.2011).

88 Ebd., S. 58.

89 Monika Frommel, *Menschen- und Frauenhandel – welche Interventionen wären aus kriminologischer Sicht sinnvoll?*, Kiel, Mai 2006, S. 2, <www.uni-kiel.de/isk/cgi-bin/files/Kommentar%20zur%20Zwangsprostitution.pdf> (eingesehen am 2.5.2011).

90 Ebd., S. 7.

91 Frommel, »Die Reform der Strafbarkeit von Menschen- und Frauenhandel aus kriminologischer Sicht« [wie Fn. 87], S. 60.

92 Williams, »Combating Human Trafficking« [wie Fn. 31], S. 414.

93 Friesendorf, »Pathologies of Security Governance« [wie Fn. 79], S. 397.

94 Vereinte Nationen, *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau*, New York, 18.12.1979, Artikel 6, <www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/357720/publicationFile/3625/BeseitigungDiskrFrau.pdf> (eingesehen am 10.4.2011).

95 Die USA sind weiterhin Herkunfts-, Transit- und Zielland für Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung, siehe U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2010* [wie Fn. 22], S. 338.

Der Menschenhandel lässt sich nur dann nachhaltig bekämpfen, wenn die Nachfrage gesenkt und dies von Präventions- und Strafverfolgungsprogrammen flankiert wird. Erfahrungen mit solchen Strategien liegen etwa aus Schweden und Brasilien vor.[96] Die Nachfragereduktion durch strafrechtliche Verfolgung – sowohl von Menschenhändlern als auch von Kunden – wird vor allem mit Bezug auf die sexuelle Ausbeutung Minderjähriger vorangetrieben. Das gilt für Nachfrage- wie auch Herkunftsländer von Nutzern und Opfern. Staaten, in denen Sextourismus angeboten wird, wurden auf eine Liste gesetzt; Reisende in diese Länder werden stärker kontrolliert. Dafür benötigte man eine klare gesetzliche Grundlage und enge Kooperation zwischen staatlichen Behörden.

Nachfrage und Zwangsarbeit

Ein aktueller Fall von Zwangsarbeit wurde beim Tabakkonzern Philip Morris aufgedeckt. Dieser soll in kasachischen Fabriken Produkte erworben haben, die mit Hilfe von Kinderarbeit hergestellt wurden.[97] Um die Nachfrage nach solchen Erzeugnissen auszutrocknen, können »rote Listen« erstellt werden. Sie geben Auskunft über Unternehmen, die in ihren Produktionsprozessen auf Zwangsarbeit zurückgreifen. Das US-Arbeitsministerium hat diese bereits im Visier. Nach Maßgaben des Trafficking Victims Protection Reauthorization Act (TVPRA) erstellt und veröffentlicht es Übersichten von Produkten, die mit Kinder- oder Zwangsarbeit in Verbindung gebracht werden können.[98] Ähnlich verfährt das brasilianische Arbeitsministerium, das eine »dirty list«[99] führt: Firmen, die Personen aus den Quellen des Menschenhandels beschäftigen[100], sollen den Mechanismen des »blame and shame« ausgesetzt werden. Durch drohende Imageschäden sollen sie dazu gebracht werden, sich normkonform zu verhalten. Die Unternehmen bleiben für zwei Jahre auf der Liste und können erst dann wieder gestrichen werden, wenn sie beweisen, dass sie sich nicht mehr der Kinder- oder Zwangsarbeit bedienen und darüber hinaus den gesetzlichen Mindestlohn ihres Staates zahlen. Der brasilianische Ansatz wird positiv bewertet und kann anderen Staaten als gutes Beispiel dienen.[101] Dennoch ist die Umsetzung dieser Politik nicht frei von Problemen: Erstens ist es äußerst schwierig, Aktivitäten multinationaler Konzerne in Drittländern mit abweichenden Arbeitsmarktregulierungen zu kontrollieren. Zweitens kollidieren die beschriebenen Maßnahmen mit politischen Interessen von Staaten und scheitern oft am Widerstand einzelner Wirtschaftsunternehmen, die sich nicht an internationale Standards gebunden fühlen, wie sie etwa im Global Compact der VN gesetzt wurden. Häufig wird enormer Druck auf Regierungen ausgeübt, um gesetzliche Regelungen zu verhindern.

Trotz aller Bemühungen, Corporate-Governance-Regelungen durchzusetzen, finden sich immer wieder Unternehmen bereit, die Kosten der Nutzung von Zwangsarbeit zu tragen. Geldstrafen haben zu wenig Einfluss auf die Kosten-Nutzen-Rechnung solcher Firmen. Aus ihrer Sicht erscheint es unter dem Strich sogar rational, diese Kosten einzurechnen und bestehende Gesetze zu ignorieren. Überdies mangelt es am politischen Willen, Unternehmen empfindlich zu bestrafen. Auch hat die Staatengemeinschaft in Form der VN bisher keine Sanktionen gegen Staaten erlassen, die Zwangsarbeit auf ihrem Staatsgebiet tolerieren. Die Strafen für die »Beschäftigung« von Zwangsarbeitern sollten nach zwei Kriterien bemessen werden: erstens nach der Schwere des Schadens für das Opfer und zweitens nach der Höhe des Gewinns, den das Unternehmen durch das Verbrechen erzielt hat. Zudem müsste gewährleistet werden, dass das jeweilige Produkt zumindest zeitweise vom Markt genommen wird. Falls betroffene Unternehmen nicht innerhalb eines festgelegten Zeitraums davon ablassen, Zwangsarbeit zu nutzen, könnten ihre Produkte dauerhaft vom Markt ausgeschlossen werden. Das Risiko, den Marktzugang zu verlieren, würde mit hoher Wahrscheinlichkeit ein Umdenken

96 Friesendorf, »Introduction« [wie Fn. 5], S. 25f, sowie UNODC, *Campaña de Prevención Contra la Trata de Personas (Brasil, 2010)*, <www.unodc.org/southerncone/es/trafico-de-pessoas/campanhas.html> (eingesehen am 11.4.2011).
97 Human Rights Watch, *Hellish Work: Exploitation of Migrant Tobacco Workers in Kazakhstan*, New York, Juli 2010, <www.hrw.org/node/91459> (eingesehen am 12.6.2011).
98 U.S. Department of Labor, *List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor*, Washington 2010, <www.dol.gov/ilab/programs/ocft/pdf/2010TVPRA.pdf> (eingesehen am 11.4.2011).
99 Patrícia Trindade Maranhão Costa, *Fighting Forced Labour: The Example of Brasil*, Genf: International Labour Organization, 2009, S. 88ff, <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_111297.pdf> (eingesehen am 4.6.2011).
100 Mark P. Lagon, »Trafficking and Human Dignity«, in: *Policy Review*, (4.12.2008) 152, <www.hoover.org/publications/policy-review/article/5788> (eingesehen am 3.4.2011).
101 Maranhão Costa, *Fighting Forced Labour* [wie Fn. 99], S. 115.

bewirken und normkonformes Verhalten fördern. Auf diese Weise könnte Zwangsarbeit effektiver verringert und die Ethik des Arbeitsmarktes gestärkt werden. Um dies durchzusetzen, sind unmissverständlich formulierte Abkommen zwischen Regierungen und der Wirtschaft notwendig. Es könnte ein Ethikkodex eingeführt werden, der Zwangsarbeit verurteilt und die Vertragsparteien zur Einhaltung arbeitsmarktrechtlicher Regelungen verpflichtet. Beispiele sind der UN Global Compact[102] und der Deutsche Corporate-Governance-Kodex.[103] Weitere Anreize können Steuervorteile oder ein verbesserter Marktzugang für kooperierende Unternehmen sein. Bevor aber ein solcher verbindlicher Kodex existiert, müssen folgende Fragen geklärt werden: Was sind die Konsequenzen für die legalen Beschäftigten eines verurteilten Unternehmens? Entsteht ein illegaler Parallelmarkt, auf dem ein vom Markt genommenes Produkt aufgrund hoher Nachfrage weiterhin gehandelt wird?

Damit regulative Eingriffe kein Ausweichverhalten befördern, ist eine Bestandsaufnahme der zur Verfügung stehenden strafrechtlichen und präventiven Mechanismen notwendig; außerdem sind neue Instrumente für einen solchen Kontrollmechanismus zu konzipieren. Auch lokale Vermittler oder Vermittlungsagenturen, Behörden und Unternehmen sind dieser Kontrolle zu unterwerfen und im Falle der Komplizenschaft bei ausbeuterischen Akten strafrechtlich zu belangen. Es ist unumgänglich, die Taten härter zu ahnden. Dies gilt für Beteiligte aller Formen und Phasen und ausdrücklich auch für die Konsumenten des Menschenhandels. Des Weiteren sind stärkere Kontrollen in denjenigen Branchen angezeigt, die international eine hohe Nachfrage nach Zwangsarbeit verzeichnen.[104] Sie lässt sich durch gezielten rechtlichen Druck senken, denn nach der Marktlogik dürfte ohne Nachfrage auch kein Angebot bestehen. Ohne Konsumenten dieser Dienstleistungen oder Produkte löst sich dieser Markt letztlich auf. Wird also die Nachfrage sanktioniert oder durch Aufklärung reduziert, dürfte Zwangsarbeit nachhaltig zurückgehen.

102 United Nations, *Overview of the UN Global Compact*, aktualisiert am 30.4.2011, <www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/index.html> (eingesehen am 3.6.2011).
103 Regierungskommission, *Deutscher Corporate Governance Kodex*, 26.5.2010, <www.corporate-governance-code.de/ger/download/kodex_2010/D_CorGov_Endfassung_Mai_2010.pdf> (eingesehen am 11.4.2011).
104 Dazu zählen Landwirtschaft, Baugewerbe oder Textilindustrie. Vgl. ILO, *A Global Alliance against Forced Labour* [wie Fn. 4], S. 52.

Bisherige Ansätze zur Bekämpfung des Menschenhandels

In ihrer Umsetzung wird die 3-P-Strategie unterschiedlich gewichtet – je nach Interesse und Priorität der jeweiligen Akteure und auf Kosten der Gesamtstrategie. Aufgrund dieser Asymmetrie haben sich verschiedene Ansätze zum Kampf gegen den Menschenhandel herausgebildet: der menschenrechtliche und der migrationspolitische Ansatz, der Strafverfolgungsansatz und verschiedene Varianten von Governance-Ansätzen. Im Folgenden wird analysiert, welche Stärken und Schwächen sie haben und inwieweit sie sich für den Kampf gegen den Menschenhandel eignen.

Der menschenrechtliche Ansatz

Dieser Ansatz basiert auf dem Konzept der »human security«. Seine Vertreter verfolgen eine opferzentrierte Politik: Das Opfer und seine Rechte stehen im Mittelpunkt.[105] Der Handel mit dem Gut Mensch wird zuvorderst als Verletzung der Menschenrechte betrachtet.[106] Der Staat sei in der Pflicht, die Vorgaben internationaler Konventionen umzusetzen. Die Implementierung geeigneter Maßnahmen (wie der Schutz der Arbeitnehmerrechte und eine gezielte Sozialpolitik) soll Missbrauch verhindern.[107] Daher sprechen sich Befürworter dieses Ansatzes gegen eine restriktive Einwanderungspolitik aus, da diese die Gesetze zum Nachteil der Leidtragenden verschärfen und nur zu Abschiebungen in die Herkunftsländer führen würde – mit der Gefahr, dass Menschen erneut Menschenhändlern in die Hände fielen.[108] Stattdessen solle sichergestellt werden, dass (potentielle) Opfer als solche erkannt werden. Es gelte, ihre Kriminalisierung zu verhindern.[109] Ein solcher Ansatz setzt die genaue Definition der Opfergruppe(n) im Einklang mit internationalen Standards voraus. Wenn eine solche Definition erarbeitet wurde, sollten die Staaten darüber nachdenken, auf welche Weise die Opfer wieder in Arbeitsmarkt oder Bildungssystem eingegliedert werden können. Medizinische und psychologische Hilfe, die Unterstützung bei der Suche nach einer Unterkunft und Rechtsberatung sollen ebenso zu den staatlichen Hilfsmechanismen gehören wie die Vergabe (un)befristeter Aufenthaltsgenehmigungen im Zielland oder finanzielle Entschädigungen. Einige dieser Maßnahmen werden bereits in Artikel 6 und 7 des oben erwähnten VN-Protokolls berücksichtigt. Was die rechtliche Perspektive betrifft, stehen Vertreter dieses Ansatzes auf dem Standpunkt, dass die auf Druck der Menschenhändler begangenen Straftaten der Opfer nicht strafrechtlich verfolgt werden sollten. Vielmehr müssten die Betroffenen über eventuell eingeleitete juristische Schritte informiert werden und die Möglichkeit erhalten, gegen die Menschenhändler auszusagen. Dies setze ein Vertrauensverhältnis zu den Opfern voraus, desgleichen den Schutz ihrer Privatsphäre und Identität. Traumatische Erfahrungen müssten verarbeitet werden. Die Entscheidung, ob das Opfer mit der Justiz kooperiere, obliege seiner freien Entscheidung.[110]

Dieser Ansatz stärkt die Opferrechte und weist ihnen eine zentrale Rolle bei der Bekämpfung des Menschenhandels zu. Solche elementaren Aspekte wurden in der bisherigen Praxis nicht ausreichend beachtet. Auch wenn all dies in die richtige Richtung weist, wird jedoch auch klar, dass es sich um einen

105 Für den Fall der sexuellen Ausbeutung siehe das Beispiel aus feministischer Sicht bei Lobasz, »Beyond Border Security« [wie Fn. 77].

106 Ebd., S. 321.

107 Vgl. Biaudet, »Die Leistungen der OSZE im Kampf gegen den Menschenhandel« [wie Fn. 8], S. 97.

108 Alison Jobe, »Accessing Help and Services: Trafficking Survivors' Experiences in the United Kingdom«, in: Wylie/McRedmond (Hg.), *Human Trafficking in Europe* [wie Fn. 14], S. 164–180 (173).

109 Kritisiert wird, dass strafrechtliche und migrationspolitische Instrumente dem Schutz der Opfer vorgezogen werden. Siehe Nivedita Prasad, »Menschenhandel in die sexuelle Ausbeutung«, in: Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V. (KOK), *Frauen handel(n) in Deutschland*, Berlin 2008, S. 67–76 (76), <www.ban-ying.de/downloads/KOK_Frauenhandel%20in%20die%20sexuelle%20Ausbeutung08.pdf> (eingesehen am 2.5.2011).

110 Eine Übersicht zu Menschenrechtsstandards in Bezug auf den Umgang mit Opfern des Menschenhandels bietet Global Alliance Against Traffic in Women/Foundation Against Trafficking in Women/Global Rights, *Human Rights Standards for the Treatment of Trafficked Persons*, Januar 1999, <www.globalrights.org/site/DocServer/IHRLGTraffickin_tsStandards.pdf?docID=204> (eingesehen am 4.6.2011).

kostspieligen Ansatz handelt. Kosten verursachen vor allem die materielle Unterstützung, die Sozialprogramme sowie die Ausbildung der am Prozess beteiligten Grenz- und Justizbeamten und des Betreuungspersonals. Dennoch sollten die Staaten vorrangig ihre Zeugenschutzprogramme verbessern und ausbauen. Oft haben die Opfer wenig Bedenkzeit, um zu entscheiden, ob sie mit der Justiz zusammenarbeiten wollen, in Deutschland zum Beispiel nur vier Wochen.[111] Auch die Praxis der Vergabe von Aufenthaltstiteln muss überdacht werden, denn es fällt unter die »Schutzpflichten« des Staates, »aufenthaltsrechtliche Regelungen [zu] vermeiden [...], die Menschenhandel begünstigen«. Dazu wird unter anderem die »Bindung eines Aufenthaltstitels an das Bestehen eines konkreten Arbeitsverhältnisses« gerechnet[112], ohne das oftmals eine Abschiebung droht.

Insgesamt können die Instrumente dieses Ansatzes allein aber nicht als effektiv eingestuft werden. Größter Schwachpunkt ist die ausschließliche Konzentration auf das Ende des Prozesses – wenn die Menschen bereits zu Opfern geworden sind. Menschenhandel und kriminelle Netzwerke müssen aber in früheren Phasen bekämpft werden, um Menschen gar nicht erst zu Opfern werden zu lassen. Zudem muss der Ansatz um sicherheitspolitische Mechanismen wie Grenzkontrollen und eine klare Einwanderungspolitik ergänzt werden, denn diese sind für die wirkungsvolle Bekämpfung des Menschenhandels unerlässlich. Schwierig ist auch, genau zu bestimmen, wer eigentlich zu den Opfern gehört. Auch wenn diese unabhängig von der Kooperation mit der Justiz im Land bleiben dürfen, muss eine zu weit gefasste Opferdefinition vermieden werden, denn sonst könnte die Schleuserkriminalität steigen: (Illegale) Migranten könnten versuchen, sich als Opfer des Menschenhandels darzustellen, um Unterstützungsleistungen bis hin zu einer Aufenthaltsgenehmigung für sich zu beanspruchen.

Trotz einiger für den Opferschutz wichtiger Maßnahmen erweist sich der menschenrechtliche Ansatz als unzulänglich, solange sicherheitspolitische Aspekte ausgeklammert bleiben. In der Theorie kann der Menschenrechtsdiskurs durchaus mit dem Sicherheitsdiskurs verbunden werden – in der Praxis stehen dem allerdings die gegensätzlichen Vorstellungen der beteiligten Akteure im Wege.

111 Friesendorf, »Pathologies of Security Governance« [wie Fn. 79], S. 392f.
112 Follmar-Otto/Rabe, *Menschenhandel in Deutschland* [wie Fn. 56], S. 44.

Der migrationspolitische Ansatz

Dieser Ansatz bezieht sicherheitspolitische Maßnahmen mit ein, darunter Grenzkontrollen und eine restriktive Gesetzgebung gegen illegale Einwanderung. Es gilt eine Null-Toleranz-Politik gegenüber den Menschenhändlern, aber auch deren Opfern. Diese leiden stark unter den strikten Migrationsbestimmungen der Zielstaaten und werden ohne Rücksicht in ihr Heimatland abgeschoben. Nur Opfer, die mit den Behörden zusammenarbeiten, können im Zielland bleiben. Maxime dieses Ansatzes ist die sogenannte Coercive Governance[113] – mit der Folge, dass der Menschenhandel nur unter den Gesichtspunkten Sicherheit und illegale Einwanderung behandelt wird. Diese Annäherung an das Thema dominiert bislang in der EU.[114]

Die EU hat im Kampf gegen den Menschenhandel ein Sicherheitssystem geschaffen, in dem Strafverfolgung und Migrationskontrolle ein höherer Stellenwert eingeräumt wird als Opferschutz oder Prävention.[115] Abzulesen ist dies am Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl aus dem Jahre 2008[116] oder den Maßnahmen zur Kontrolle der Außengrenzen der EU wie etwa durch die Europäische Grenzagentur (Frontex). Die EU konzentriert sich also vorwiegend darauf, die Sicherheit ihrer Mitgliedstaaten zu gewährleisten und illegale Einwanderung zurückzudrängen.[117] Im Umgang mit den Opfern gewähren sich die Mitgliedstaaten großen Spielraum: Großbritannien, Schweden oder Dänemark beispielsweise verfolgen eine vom

113 Jacqueline Berman/Cornelius Friesendorf, »EU Foreign Policy and the Fight against Human Trafficking: Coercive Governance as Crime Control«, in: *European Foreign Affairs Review*, 13 (2008) 2, S. 189–209.
114 Ebd.
115 Obwohl die Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) die Menschenrechte der Opfer im Jahr 2004 nachdrücklicher zur Sprache brachte. Siehe Gillian Wylie/Penelope McRedmond, »Introduction: Human Trafficking and Europe«, in: dies. (Hg.), *Human Trafficking in Europe* [wie Fn. 14], S. 4.
116 Der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl wurde vom Europäischen Rat am 15./16.10.2008 angenommen. Siehe <www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/Plaquette_DE.pdf> (eingesehen am 11.4.2011).
117 Siehe zur EU Migrations- und Asylpolitik Roderick Parkes/Steffen Angenendt, *The Re-Nationalisation Of Migration Policy-Making? EU Cooperation After the Immigration Pact*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2009 (Working Paper), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/pact_KS_discpap.pdf> (eingesehen am 19.5. 2011).

Grundsatz der Coercive Governance geprägte Politik und schieben Opfer des Menschenhandels ab, statt sie zu betreuen. In den Niederlanden und Italien dagegen erhalten Opfer, die zur Kooperation mit der Justiz bereit sind, Aufenthaltsgenehmigungen und Zugang zu Integrationsprogrammen.[118]

Zu den Stärken des migrationspolitischen Ansatzes zählen die notwendige Kontrolle der illegalen Einwanderung und die Maßnahmen zur Bekämpfung der Transportrouten des Menschenhandels. Allerdings berücksichtigt der Ansatz weder die Opfer, noch geht er gegen die Nachfrage vor. Dies sind nicht die einzigen Punkte, um die er ergänzt werden müsste. Darüber hinaus müssten die Transportwege besser kontrolliert und das Konzept des freien Personenverkehrs innerhalb der EU überarbeitet werden. Beim Opferschutz beinhaltet der migrationspolitische Ansatz einen Widerspruch: Da wenig Wert auf korrekte Identifikation der Opfer und Beachtung ihrer Rechte gelegt wird, greifen bestehende Einwanderungs- und Ausländergesetze, auf deren Basis Betroffene direkt ins Herkunftsland abgeschoben werden. Dort laufen sie jedoch Gefahr, erneut drangsaliert zu werden[119]: Bei dieser doppelten Viktimisierung[120] werden die Menschen zuerst zu Opfern des Menschenhandels und danach der Sicherheitsbehörden und -gesetze. Der migrationspolitische Ansatz lässt sich nur dann verwirklichen, wenn die Staaten ihre Zusammenarbeit verbessern und klare gesetzliche Regelungen zu Abschiebung und gegenseitigem juristischem Beistand formulieren. Die Staaten müssen gemeinsam Verantwortung dafür übernehmen, dass Opfer in ihrem Herkunftsland erfolgreich reintegriert und geschützt werden.

Weiterhin ist an diesem Ansatz zu bemängeln, dass er so gut wie nichts gegen die transnationalen kriminellen Netzwerke ausrichten konnte. In der EU ging der Menschenhandel nicht zurück, die Kontrolle der Binnen- und Außengrenzen kann als gescheitert betrachtet werden. Aus diesem Grund ist es unumgänglich, die europäische Strategie zu überdenken und das Frontex-Konzept aus dem Süden Europas auf die beiden europäischen Regionen mit der höchsten Aktivität des Menschenhandels zu übertragen: Osteuropa und den Balkan.[121] Dafür müssten finanzielle Mittel und spezialisiertes Personal bereitgestellt werden. Gleichzeitig würde aktuellen Tendenzen zur Abschottung nationaler Grenzen (wie im Falle Dänemarks) die Grundlage entzogen. Eine Militarisierung der Außengrenzen muss aber kritisch betrachtet werden. Sie kann nicht das Ziel der EU sein, da dies ihrem Selbstverständnis einer »Zivilmacht Europa« widerspräche.[122] Grenzkontrollen zur Verhinderung von Menschenhandel dürfen nicht die legalen Wege der Arbeitsmigration verbauen. Im Gegenteil kann die Stärkung dieser legalen Wege als geeigneter »Präventionsansatz gegen Menschenhandel« dienen. Auch die Europaratskonvention zum Menschenhandel hat dies angeregt.[123] Dennoch muss eine Modifikation des Ansatzes mit einer Reflexion über drei wichtige Punkte einhergehen, nämlich den freien Personenverkehr innerhalb der EU, das Verfahren zur Ausstellung von Visa für Personen aus Drittstaaten sowie die Schengen-Kooperation allgemein.[124] Diese Debatte wurde durch den Arabischen Frühling und die Migrationsströme aus Tunesien und Libyen bereits entfacht.[125] Allem Anschein nach hat der Schengen-Raum die Machenschaften krimineller Netzwerke eher erleichtert als erschwert. Daher muss auch über eine bessere Kontrolle der Binnengrenzen sowie der Visumsauflagen und deren Befolgung nachgedacht werden. Dies alles bliebe allerdings nur eingeschränkt wirksam, wenn die EU nicht auch härtere Maßnahmen gegen die Nachfrage nach Dienstleistungen ergriffe, die in

118 Berman/Friesendorf, »EU Foreign Policy and the Fight Against Human Trafficking« [wie Fn. 113], S. 189–209.
119 Lobasz, »Beyond Border Security« [wie Fn. 77], S. 333.
120 Theodor H. Winkler, »Foreword«, in: Friesendorf (Hg.), *Strategies Against Human Trafficking* [wie Fn. 5], S. 7f (7).
121 Friman/Reich, »Human Trafficking and the Balkans« [wie Fn. 20], S. 1.
122 Ulrich Schneckener, *Die Zivilmacht Europa und die prä-westfälische Herausforderung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2005 (Diskussionspapier), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/DiskP2005_05_skr_sicher.pdf> (eingesehen am 17.5.2011).
123 Follmar-Otto/Rabe, *Menschenhandel in Deutschland* [wie Fn. 56], S. 44.
124 Vgl. Steffen Angenendt, »Festung Europa oder Raum der Freiheit? Trends und Perspektiven europäischer Migrationspolitik im 21. Jahrhundert«, in: *IMS Internationales Magazin für Sicherheit*, (2009) 3, keine Paginierung, <www.ims-magazin.de/index.php?p=artikel&id=1257859570,1,gastautor> (eingesehen am 12.5.2011).
125 Siehe zur aktuellen Migrationsdebatte Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Mitteilung zur Migration*, Brüssel, 4.5.2011, <ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_DE_ACT_part1_v4.pdf> (eingesehen am 12.5.2011), sowie Roderick Parkes, »Still a Movement for Free Movement? France and Italy's Push to Reinstate Border Controls Is Gaining Traction Across Europe«, in: *esharp.eu*, 1.5.2011, <www.esharp.eu/ Web-specials/Still-a-movement-for-free-movement> (eingesehen am 12.5.2011).

Verbindung zum Menschenhandel stehen – denn diese ist hier besonders groß.[126] Dass er dies nicht berücksichtigt, ist eine der größten Schwächen des migrationspolitischen Ansatzes.

Der Strafverfolgungsansatz

Der Strafverfolgungsansatz bekämpft den Menschenhandel durch die Annahme und Umsetzung von Protokollen, Konventionen oder speziellen Gesetzen internationaler Organisationen und Staaten. Drei Dokumente internationaler Organisationen spielen eine zentrale Rolle: das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels, das am 16. Mai 2005 beschlossen wurde und am 1. Februar 2008 in Kraft trat; der OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels, verabschiedet vom Ministerrat in Maastricht 2003[127], und das wichtigste Dokument, das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels. Es wurde von der VN-Generalversammlung am 15. November 2000 verabschiedet und trat am 25. Dezember 2003 im Rahmen des Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität in Kraft.[128] Das VN-Protokoll ist das maßgebliche Rechtsinstrument auf globaler Ebene. Überwacht und ausgeführt wird es durch UNODC im Rahmen der United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT).[129]

Einige Punkte dieser Dokumente globaler oder regionaler Reichweite sind positiv zu bewerten. Erstens umfassen sie Empfehlungen zur Strafverfolgung, zur Prävention, aber auch zum Schutz der Opfer. Staaten und Vertragsparteien sollen diese Ratschläge in ihren Territorien umsetzen. Zweitens wird stellenweise auf die Nachfrage eingegangen, etwa in Kapitel 2 der Europaratskonvention. In Artikel 6 heißt es, dass Staaten ihre Gesetzgebung verschärfen sollen, die die Nachfrage nach Dienstleistungen in Verbindung mit dem Menschenhandel betrifft. In Artikel 19 wird zudem befürwortet, die wissentliche Nutzung solcher Dienstleistungen als Straftat zu werten und dementsprechend zu ahnden.[130]

Dennoch erweist sich der Strafverfolgungsansatz als ineffizient. Viele Länder haben spezifische Gesetze zum Menschenhandel verabschiedet, nationale Aktionspläne entwickelt oder Spezialeinheiten der Polizei geschaffen. Internationale Abkommen werden zwar häufig ratifiziert, bisweilen aber gar nicht oder nur stark modifiziert umgesetzt. Oft scheitert die erfolgreiche Verwirklichung an der Verwaltungspraxis der Staaten. Trotz internationaler Vorgaben bleibt deren Gesetzgebung heterogen und wird untereinander kaum koordiniert. Vor allem deshalb hat die internationale Kooperation beim Kampf gegen den Menschenhandel weitgehend versagt. Es wäre daher notwendig, die rechtlichen Definitionen und strafrechtlichen Verfahren nach den Empfehlungen der drei internationalen Protokolle erheblich stärker zu harmonisieren. Nur so kann verhindert werden, dass aufgrund der vorhandenen rechtlichen Asymmetrie kriminelle Handlungen in Staaten mit lockerer oder sogar ohne entsprechende Gesetzgebung verlagert werden. In der EU illustriert der Fall Estland die damit verbundenen Gefahren: Dieser EU-Mitgliedstaat verfügt über kein spezifisches Gesetz zum Menschenhandel, obwohl viele Menschen aus Estland in andere Teile Europas verschleppt werden.[131] Ähnlich verhält es sich im Fall des zentralasiatischen Staates Turkmenistan. Obgleich es ein bedeutendes Herkunftsland ist, hat Turkmenistan das 2007 verabschiedete Law on Combating Trafficking in Persons nicht effektiv umgesetzt.[132]

Eine weitere Schwäche dieses Ansatzes liegt darin, dass kulturelle, soziale und politische Faktoren

126 UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons* [wie Fn. 13], S. 57–68.

127 OSZE, *Beschluss Nr. 2/03/Korrigierte Neufassung – Bekämpfung des Menschenhandels*, Maastricht, 2.12.2003, <www.osce.org/de/odihr/23868> (eingesehen am 11.4.2011).

128 Das VN-Protokoll wurde von 117 Staaten unterzeichnet. 143 Vertragsparteien haben es ratifiziert, akzeptiert, angenommen oder um Aufnahme gebeten, wie etwa Montenegro nach seiner Abspaltung von Serbien. Siehe UN Treaty Collection, *Status of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons* [wie Fn. 74].

129 UN.GIFT, *About UN.GIFT*, <www.ungift.org/knowledgehub/en/about/index.html> (eingesehen am 14.4.2011).

130 Europarat, *Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels*, Warschau, 16.5.2005, <http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/197.htm> (eingesehen am 12.5.2011).

131 U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2011 – Country Narratives D–I* [wie Fn. 63], S. 156. Dies ist einer der Gründe, warum Estland auf Tier 2 Watch List herabgestuft wurde. Neben Estland wurden zwei weitere EU-Staaten, Zypern und Malta, in diese Kategorie eingeordnet. Siehe U.S. Department of State, *Tier Placements 2011*, <www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2011/164228.htm> (eingesehen am 29.6.2011).

132 U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2011 – Country Narratives T–Z/Special Cases*, <www.state.gov/documents/organization/164454.pdf> (eingesehen am 29.6.2011), S. 363.

unterschätzt werden. Gerade diese stehen häufig einer Homogenisierung der Gesetzgebung im Wege und erschweren wirkungsvolle Maßnahmen gegen den Menschenhandel. Denn das, was in Staat A als Straftat geführt wird, kann in Staat B als gängige Praxis oder Tradition gelten, die nur schwer aus dem Handeln einer Gesellschaft wegzudenken ist: beispielsweise Heiratstraditionen, die in manchen Kulturräumen Kinder und Jugendliche der Gefahr aussetzen, in die Fänge der Menschenhändler zu geraten.[133]

Die Protokolle und internationalen Abkommen wurden mehrheitlich von den westlichen Demokratien angestoßen – den Staaten, die mit die größte Nachfrage aufweisen. Es sind jedoch auch diejenigen, die demokratischen Werten und Menschenrechten einen höheren Stellenwert einräumen als viele Herkunftsstaaten. Von Letzteren wird dennoch erwartet, dass sie die Menschenrechtsabkommen umsetzen – ein Anspruch, dem viele Staaten nicht gerecht werden (können). Denn neben fehlender demokratischer und rechtsstaatlicher Tradition verfügen diese weder über die nötige institutionelle Kapazität noch über ausreichende Stärke, um einem komplexen Phänomen wie dem Menschenhandel erfolgreich zu begegnen und internationales Recht in Gestalt von Konventionen, Protokollen oder Gesetzen effektiv anzuwenden.

Governance-Ansätze

Der *Global-Governance*-Ansatz wird unter anderem von den USA, internationalen Organisationen und NGOs favorisiert. Weil der Menschenhandel transnational ist und die Netzwerke des Verbrechens sich ausweiten, sehen die Vertreter dieses Ansatzes nur in der globalen Dimension erfolgversprechende Handlungsoptionen. Die VN haben dafür den normativen Rahmen bereitgestellt – unter anderem durch das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels. Grundlegend ist die dort formulierte Definition von Menschenhandel[134], die als Basis für regionale Abkommen oder nationale Gesetzgebungen dienen kann. Nicht zuletzt auf Initiative Deutschlands wurde das Amt eines VN-Sonderberichterstatters für Menschenhandel eingerichtet. Mit dessen Hilfe wird der Global-Governance-Ansatz der VN weiterentwickelt und der Kampf gegen Menschenhandel in der Agenda der Staatengemeinschaft gestärkt. Die Sonderberichterstatterin, die im Jahr 2004 von der Menschenrechtskommission ernannt wurde[135], setzt sich für die Menschenrechte der Opfer ein, untersucht die Situation des Menschenhandels weltweit und veröffentlicht jährlich Berichte[136], in denen sie Vorschläge unterbreitet, wie gegen das Problem vorgegangen werden könnte.[137]

Ein Beispiel für die staatliche Umsetzung dieses Ansatzes ist der im Jahr 2000 in den USA erlassene Victims of Trafficking and Violence Protection Act (oder Trafficking Victims Protection Act, TVPA)[138], der in den Jahren 2003, 2005 und 2008 sukzessive verfeinert wurde. Dieses Gesetz mit globaler Zielsetzung bezieht Maßnahmen des Opferschutzes, der Prävention und der Strafverfolgung innerhalb und außerhalb des Staatsgebiets der USA ein. Das U.S. State Department ist verpflichtet, jedes Jahr einen Bericht über die weltweite Entwicklung des Problems vorzulegen, den Trafficking in Persons Report (TIP).[139] Darin werden die Staaten der Welt kategorisiert, und zwar anhand der von ihnen getroffenen Maßnahmen und ihrer Bereitschaft zur Zusammenarbeit im Kampf gegen den Menschenhandel. In die erste Kategorie (Tier 1) fallen jene Staaten, die die im TVPA festgeschriebenen Standards erfüllen. Die zweite (Tier 2) umfasst Staaten, die diesen Anforderungen zwar nicht gerecht werden, sich aber zumindest ernsthaft darum bemühen. Diese Rubrik enthält zudem eine Untergruppe von Staaten (Tier 2 Watch List), die entweder eine hohe oder steigende Opferzahl aufweisen oder keine Anstrengungen gegen den Menschenhandel nachweisen können. Staaten, die keinerlei Maßnah-

133 Francesca Bosco/Vittoria Luda di Cortemiglia/Anvar Serojitdinov, »Human Trafficking Patterns«, in: Friesendorf (Hg.), *Strategies Against Human Trafficking* [wie Fn. 5], S. 35–82 (69).

134 Siehe Kasten 1, S. 8 dieser Studie.

135 Auswärtiges Amt, *Bekämpfung des Menschenhandels*, Stand: 26.8.2009, <www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Menschenrechte/Menschenhandel_node.html> (eingesehen am 11.4.2011).

136 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Special Rapporteur on Trafficking in Persons, Especially in Women and Children*, <http://www2.ohchr.org/english/issues/trafficking/index.htm> (eingesehen am 12.5.2011).

137 United Nations General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on Trafficking in Persons, Especially in Women and Children*, A/65/288, New York 2010, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/483/11/PDF/N1048311.pdf?OpenElement> (eingesehen am 11.4.2011).

138 Vgl. U.S. Department of State, *U.S. Laws on Trafficking in Persons*, <www.state.gov/g/tip/laws/> (eingesehen am 18.4.2011).

139 U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2011 – Introductory Material*, Washington, D.C., 2011, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2011/> (eingesehen am 15.8.2011).

men gegen das Problem ergreifen, werden in der dritten Kategorie (Tier 3)[140] geführt. Sie können durch die USA sanktioniert werden, beispielsweise indem ihnen finanzielle Unterstützung verweigert wird. Außerdem laufen diese Länder Gefahr, mit einer Vetoposition der USA konfrontiert zu werden, beispielsweise beim Internationalen Währungsfonds (IWF).

Die Kategorisierung und ihre Methodik weisen allerdings schwerwiegende Mängel auf. Die Staaten werden überwiegend subjektiv klassifiziert; die Auswahl der dafür verwendeten Quellen ist nicht nachvollziehbar. Zudem ist die Einordnung von politischen Interessen geprägt.[141] Die herangezogenen Daten basieren weithin auf Berichten von Delegierten oder Botschaftern der USA sowie Informationen, die von den Regierungen der klassifizierten Staaten selbst stammen. All dies zeigt schlaglichtartig, woran die einzelstaatliche Umsetzung von Global Governance krankt: Die Einstufung wird nicht von unabhängigen Einrichtungen überwacht, die Zuordnung erscheint willkürlich, die Abgrenzung der einzelnen Stufen schwammig. Die Länder werden nur nach den Anstrengungen bewertet, die sie unternommen haben; die tatsächlich erzielten Resultate werden nicht untersucht. Staaten könnten also eine strikte Gesetzgebung erlassen, um in die erste Kategorie zu gelangen. Ob sie aber diesen Gesetzen Geltung verschaffen, bleibt unklar, da dies nicht erfasst wird. Außerdem werden die von den USA subventionierten Programme zur Verbesserung des Kampfes gegen den Menschenhandel nicht sorgfältig ausgewertet.[142] Schwache oder »gescheiterte« Staaten sind oft nicht imstande, kriminelle Netzwerke zu kontrollieren. In diesen Fällen scheint direkte Hilfe ratsamer als Sanktionen.

Das Beispiel USA hat nur allzu deutlich gezeigt, dass von Staaten angestoßene Global-Governance-Ansätze kaum Erfolg versprechen. Eine Regierung kann ein transnationales Phänomen wie den Menschenhandel nicht im Alleingang bekämpfen. Dafür sind multilaterale Antworten gefragt. Aus diesem Grund sind keine Lösungen von Initiativen zu erwarten, die von einem einzelnen Staat auf der Basis subjektiver und geostrategisch geleiteter Klassifizierungen gestartet werden. Der TVPA war nicht in der Lage, den Menschenhandel in den USA oder anderen Regionen der Welt einzudämmen.[143]

Mehr Aussicht auf Erfolg scheint auf den ersten Blick das aus wissenschaftlichen Kreisen stammende *Security-Governance*-Konzept zu bieten.[144] Es basiert auf einem System transnationaler Kooperation verschiedener Akteure (Staaten, spezialisierte Staatsorgane, internationale Organisationen, NGOs, private Unternehmen), die der grenzüberschreitenden Kriminalität effektiv begegnen soll. Die Sphäre des traditionellen hierarchischen Staates soll überwunden werden, um den Kampf gegen den Menschenhandel auf die globale Ebene zu verlagern. Als Werkzeug dafür soll eine weltweite Datenbank zum Menschenhandel dienen, denn solche Informationsnetze verringern den strukturellen Vorsprung der flexiblen kriminellen Netzwerke. Dies ist dringend notwendig, denn die Vernetzung der Kämpfer gegen den Menschenhandel war bisher meist statisch und langsam. Security Governance wird beispielsweise von UN.GIFT praktiziert[145], einem Koordinationsausschuss, der im März 2007 eingerichtet wurde. Beteiligt sind das Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), UNODC, United Nations Children's Fund (UNICEF), ILO, IOM und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Der Entschluss zur Kooperation scheint allerdings eher halbherzig zu sein, denn UN.GIFT scheut sich, den entscheidenden Schritt zu tun: die bestehenden oder sich bildenden nationalen Behörden, die dem Menschenhandel entgegentreten, in ihre Strukturen aufzunehmen und so ihre Kräfte zu bündeln.

Trotz der zu erwartenden positiven Effekte einer Zusammenarbeit aber leiden Security-Governance-Konzept und Global-Governance-Ansatz an gravierenden Defiziten, die an ihrer Effizienz zweifeln lassen:

140 Dazu gehören Algerien, Äquatorialguinea, Birma, Demokratische Republik Kongo, Eritrea, Föderierte Staaten von Mikronesien, Guinea-Bissau, Iran, Jemen, Libanon, Libyen, Kuba, Kuwait, Madagaskar, Mauretanien, Nordkorea, Papua-Neuguinea, Saudi-Arabien, Simbabwe, Sudan, Turkmenistan, Venezuela, Zentralafrikanische Republik. Siehe U.S. Department of State, *Tier Placements 2011* [wie Fn. 131] (eingesehen am 29.6.2011).

141 Dies ist daran abzulesen, dass sich viele Staaten in der Kategorie Tier 3 wiederfinden, die nach Diktion der USA die »Schurkenstaaten« enthält.

142 GAO, *Human Trafficking: Monitoring and Evaluation of International Projects Are Limited, but Experts Suggest Improvements*, Washington, Juli 2007, <www.gao.gov/new.items/d071034.pdf> (eingesehen am 11.4.2011).

143 Im Jahr 2004 wurden 6685 Fälle von Menschenhandel strafrechtlich verfolgt, im Jahr 2010 nur noch 5017. Die Zahl der Verurteilungen allerdings stieg im selben Zeitraum von 3026 auf 3619. Siehe U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2011* [wie Fn. 139], S. 46.

144 Friesendorf, »Pathologies of Security Governance« [wie Fn. 79], S. 379–402.

145 Siehe dazu <www.ungift.org/knowledgehub/> (eingesehen am 7.4.2011).

Erstens erschweren kulturelle und soziale Unterschiede sowie divergierende geostrategische und nationale Interessen zwischen den Staaten ein gemeinsames Handeln. Zweitens behindert die grassierende Korruption im öffentlichen Dienst einiger Staaten (etwa in Polizei, Botschaften, Grenzschutz) einen verlässlichen Informationsaustausch. Drittens fehlt es an Vertrauen zwischen den Akteuren. Schlagendes Beispiel ist die Informationspolitik zwischen Europol und Interpol. Europol steht Interpol äußerst reserviert gegenüber, da sich unter den 188 Mitgliedstaaten der internationalen Polizeiorganisation auch Länder befinden, die von Europol hinsichtlich Korruption und organisiertes Verbrechen als Risikostaaten eingestuft werden.[146]

Aufgrund dieser Probleme erscheint der *Regional-Governance*-Ansatz weitaus geeigneter, um den Menschenhandel anzugehen, und zwar auf Basis des Subsidiaritätsprinzips. Der erste Schritt umfasst Maßnahmen auf lokaler Ebene (»Clean your house first«), sodann folgt der Schritt auf die regionale Ebene, um Prozesse anzustoßen, die einen gewissen Grad der Kooperation erfordern. Auf globaler Ebene würde nur punktuelle Zusammenarbeit gesucht, und dies ausschließlich bei Themen, bei denen die drei beschriebenen Probleme einem Erfolg nicht im Wege stünden. Bei einem regionalen Ansatz handelt es sich also um einen Mittelweg zwischen den Maßnahmen der USA und dem Security-Governance-Ansatz. Die Europäische Union etwa könnte die Gründung einer Behörde gegen den Menschenhandel ins Auge fassen. Eine solche Institution hätte die Möglichkeit, die Aktivitäten der EU-Organe mit denen der Expertengruppe gegen Menschenhandel (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, GRETA) des Europarats sowie dem Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels der OSZE zu koordinieren und damit zu einer neuen Kraft zu vereinigen. Für den Regional-Governance-Ansatz auch jenseits des europäischen Rahmens gibt es bereits erste Beispiele:

- die Task Force against Trafficking in Human Beings (TF-THB) des Ostseerats[147] (CBSS),
- die Coordinated Mekong Ministerial Initiative against Trafficking (COMMIT)[148], die von den Staaten der Mekong-Subregion (Kambodscha, China, Laos, Myanmar, Thailand und Vietnam) gestartet wurde, um eine intraregionale Kooperationsbasis im Kampf gegen den Menschenhandel zu schaffen,
- den 2002 in Bali bei einer Regionalkonferenz der Minister der Asia Pacific Economic Cooperation (APEC)-Staaten angestoßenen Bali-Prozess[149], eine Initiative zur Bekämpfung illegaler Einwanderung, des Menschenhandels und weiterer transnationaler Verbrechen,
- die ASEAN Declaration against Trafficking in Persons, Particularly Women and Children[150], die 2006 von der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) formuliert wurde,
- die Convention on Preventing and Combating Trafficking in Women and Children for Prostitution[151] der South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) aus dem Jahr 2002,
- den Joint Action Plan Against Trafficking in Persons[152] in Zentral- und Westafrika, initiiert von der Economic Community Of West African States (ECOWAS) und der Economic Community of Central African States (ECCAS).

An dieser Stelle kann keine Bilanz der hier aufgeführten Initiativen gezogen werden. Vieles deutet jedoch darauf hin, dass auch sie nur wenig wirksam sind, da es sich mehr um Absichtserklärungen als um rechtlich bindende Dokumente handelt. Dennoch dienen sie als gutes Beispiel für die Annäherung an die Problematik, denn die gewählte Vorgehensweise beruht auf den Prinzipien der Zusammenarbeit und der Berücksichtigung regionaler Charakteristika.

146 Jana Arsovska/Stef Janssens, »Human Trafficking and Policing: Good and Bad Practices«, in: Friesendorf (Hg.), *Strategies Against Human Trafficking* [wie Fn. 5], S. 169–212 (207).

147 Mitglieder des Ostseerats sind Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Island, Lettland, Litauen, Norwegen, Polen, Russland, Schweden und die Europäische Kommission. Vgl. Council of the Baltic States, *The Council*, <www.cbss.org/CBSS-The-Council/the-council> (eingesehen am 18.4.2011).

148 Humantrafficking.org, *First Coordinated Mekong Ministerial Initiative Against Trafficking (COMMIT) Senior Officials Meeting*, August 2004, <www.humantrafficking.org/updates/172> (eingesehen am 18.4.2011).

149 Baliprocess.net, *About the Bali Process*, <www.baliprocess.net/index.asp?pageID=2145831401> (eingesehen am 11.4.2011).

150 Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), *ASEAN Responses to Trafficking in Persons*, 2006, S. 90f, <www.artipproject.org/artip-tip-cjs/resources/specialised_publications/ASEAN%20Responses%20to%20TIP_2006.pdf> (eingesehen am 18.4.2011).

151 *SAARC Convention on Preventing and Combating Trafficking in Women and Children for Prostitution*, <www.saarc-sec.org/userfiles/conv-traffiking.pdf> (eingesehen am 11.4.2011).

152 Danziger/Martens/Guajardo, »Human Trafficking and Migration Management« [wie Fn. 7], S. 288.

Um den regionalen Ansatz schlagkräftiger zu machen, müssen die VN ein Sanktionssystem schaffen, mit dessen Hilfe gezielt Druck auf jene Staaten ausgeübt werden kann, die Abkommen zwar unterzeichnen, aber nicht umsetzen. Dabei würde es sich um eine globale Variante des US-Modells handeln, die allerdings nicht dessen Defizite übernehmen sollte. Aber auch hier dürften politische Interessen der Staaten den Sanktionsprozess stark beeinflussen. Kulturelle, soziale und politische Faktoren werden immer eine herausragende Rolle bei der Bekämpfung des Menschenhandels spielen, vor allem wenn es um die sanktionsbewehrte Umsetzung globaler Normen geht. Im globalen Kontext ist es besonders prekär, eindeutige Normen zu formulieren: Abweichungen bei der juristischen Definition des Menschenhandels haben erhebliche Auswirkungen auf die Opfer, etwa bei der Feststellung des Anspruchs auf Hilfsleistungen. Dies lässt sich am Begriff Verwundbarkeit veranschaulichen. Darunter wird der Zustand verstanden, in dem jemand negativ vom sozialen, kulturellen oder politischen Kontext seiner Gemeinschaft betroffen ist.[153] Folglich liegt ein Missbrauch in einer Situation der Verwundbarkeit dann vor, wenn jemand keine bessere Alternative sieht, als sich dem Menschenhandel auszusetzen. Doch diese Konstellation wird von einigen Staaten ausgeblendet. Betroffene werden nur dann als Opfer angesehen, wenn sie Zwang oder Gewalt erlitten haben. Ist jemand nicht bereit, an Ermittlungen oder am Gerichtsprozess mitzuwirken, stehen ihm auch keine Schutzmaßnahmen zu und er wird in sein Herkunftsland abgeschoben. Artikel 3 des VN-Protokolls und die damit verbundene Anerkennung des Begriffs Verwundbarkeit müssen daher zwingend in die Gesetzgebung der Staaten einfließen.[154] Zudem sollte jegliche Betätigung im Zusammenhang mit dem Menschenhandel als Straftat gewertet und deshalb gesetzlich verboten werden, einschließlich der Absicht zum Handel mit Menschen, der Beteiligung als Mittäter oder Organisator sowie der Anleitung oder Anstiftung anderer. In vielen Staaten ist dies bisher nicht der Fall. Überdies ist es dringend geboten, den Strafgesetzbüchern der einzelnen Staaten eine klare Definition des Menschenhandels hinzuzufügen. Dabei könnte an die notwendigen Mechanismen auf regionaler Ebene (regionaler Ansatz und Subsidiaritätsprinzip) angeknüpft werden, um die korrekte Anwendung der Gesetze gegen den Menschenhandel zu ermöglichen, Asymmetrien abzubauen und Gesetzeslücken zu schließen. Hierbei spielen regionale Sicherheitsorganisationen eine ausschlaggebende Rolle. Sie müssen das Thema Menschenhandel vorrangig behandeln und für Personal und Ausstattung zu dessen Bekämpfung sorgen (Polizei und Grenzschutz, Nachrichtendienste, Hightech-Ausrüstung, Mittel für die Infiltrierung krimineller Organisationen).[155] Zusätzlich sollten auf globaler Ebene die Strafen verschärft werden. Das betrifft Menschenhändler genauso wie Kunden, die auf den Menschenhandel zurückgehende Dienstleistungen in Anspruch nehmen, außerdem Sextouristen, gerade in Fällen der sexuellen Ausbeutung Minderjähriger. Ferner muss die Korruption in solchen Behörden zurückgedrängt werden, die gegen den Menschenhandel vorgehen sollen.

153 UN.GIFT, *An Introduction to Human Trafficking* [wie Fn. 17].

154 Eine einheitliche Definition des Menschenhandels fehlt bisher. Zudem handelt es sich bei diesem Problem um ein »fast moving issue«, dessen Definition ständig überarbeitet und aktualisiert werden muss, also niemals abgeschlossen sein kann (siehe Kasten 1, S. 8 dieser Studie). Vgl. Christal Morehouse, *Combating Human Trafficking. Policy Gaps and Hidden Political Agendas in the USA and Germany*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, S. 258.

155 Paradoxerweise ist gerade die Präsenz von VN-Friedenstruppen und anderer militärischer Einheiten dafür verantwortlich, dass an ihren Einsatzorten Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung betrieben wird. Die militärischen Missionen gehen also gegen ein Problem vor und schaffen gleichzeitig ein neues. Fälle sexuellen Missbrauchs in Verbindung mit Menschenhandel und Friedensmissionen wurden u.a. in Kosovo und Sierra Leone bekannt. Nur wenn die Verletzung des Verhaltenskodex und die Nutzung dieser Art von Dienstleistungen harte Strafen nach sich ziehen, lässt sich das Problem in den Griff bekommen. Vgl. Keith J. Allred, »Human Trafficking and Peacekeepers«, in: Friesendorf (Hg.), *Strategies Against Human Trafficking* [wie Fn. 5], S. 299–328 (305).

Der regionale Ansatz zur Kontrolle der Nachfrage und des Transports (N/T-Ansatz)

Der hier favorisierte N/T-Ansatz beruht auf der Annahme, dass es sich bei Menschenhandel in erster Linie um einen Markt handelt. Die Akteure des Menschenhandels handeln rational und verfolgen ökonomische Interessen.[156] Die beiden Hauptlinien des Ansatzes konzentrieren sich daher auf zentrale Bereiche dieses Marktes: die Transit- und Transportphase (supranationales Vorgehen und regionale Kooperation bei der Grenzkontrolle) und die Nachfrage nach Dienstleistungen, die in Verbindung mit dem Menschenhandel stehen (nationales Vorgehen). Dies bedeutet nicht, dass die Maßnahmen der 3-P-Strategie nicht berücksichtigt werden sollen. Einige von ihnen können durchaus dazu beitragen, die Nachfrage zu senken und Transitrouten zu kontrollieren. Doch nur mit gezieltem Vorgehen gegen Transportstruktur und Nachfrage lässt sich Menschenhandel effektiv bekämpfen, denn in diesen Bereichen kann den Menschenhändlern empfindlicher wirtschaftlicher Schaden zugefügt, können die ökonomischen Anreize reduziert werden. Wenn man die Nachfrage begrenzt, wird schon die Lieferung des »Produktes« zu einem unrentablen Geschäft. Wird dies durch systematisches Intervenieren auf den Transportwegen ergänzt, verringert sich die Wahrscheinlichkeit, dass ein potentielles Opfer überhaupt erst auf den transnationalen Menschenmarkt gelangt. Um diesen doppelten Kampf aufzunehmen, bietet sich auf kurze und mittlere Sicht die regionale Ebene (Regional Governance) an.

In einem ersten Schritt muss auf globaler Ebene ein rechtlicher Rahmen geschaffen werden, der das Verfahren und die Handlungsmöglichkeiten definiert. Vor allem muss die zugrundeliegende Menschenhandelsdefinition vereinheitlicht werden, um juristische Asymmetrien zu vermeiden. In einem zweiten Schritt sollte dieser Rahmen auf regionaler Ebene in Konventionen gegen den Menschenhandel umgesetzt und präzisiert werden, wobei regionale und nationale Spezifika beachtet werden müssen (regionale Annäherung an das Problem). Mit Hilfe eines regionalen Ansatzes können die Barrieren des nationalen Rahmens bei der Bekämpfung transnational agierender Kriminalität überwunden werden. Zudem erzeugt Regional Governance weniger Verständnis- und Kooperationsschwierigkeiten als der Global-Governance-Ansatz, denn bei diesem stehen kulturelle, soziale und politische Differenzen zwischen Staaten und Regionen einer schlagkräftigen Problemlösung im Wege. Bereits bestehende regionale Sicherheitsorganisationen können eine maßgebliche Rolle spielen, insbesondere wenn deren Kräfte gebündelt werden.

Die Operationalisierung des N/T-Ansatzes in der EU

Die Opfer des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung werden über vier große Transportwege in die EU gebracht. Die zwei wichtigsten sind die östliche Route (Bulgarien, Moldawien, Rumänien, Russland, Ukraine, Weißrussland)[157] und die Balkan-Route. Die anderen haben ihren Ursprung in Lateinamerika und (noch) im Norden Afrikas.[158] Um den Transport über diese Wege so weit wie möglich zu unterbinden, müssen die EU-Mitgliedstaaten sowohl die Außengrenzen der EU als auch die Binnengrenzen überwachen. Die Europäische Kommission ist der Auffassung, dass die »Kontrolle der EU-Außengrenzen [...] ständig verbessert werden« müsse, »um auf neue Migrations- und Sicherheitsanforderungen reagieren zu können«. Sie ist sich bewusst, dass ein solches Konzept zur Überwachung der Außengrenzen regelmäßig aktualisiert werden muss, da »[d]ie organisierte Kriminalität [...] ihre Methoden und Routen für Menschen-

156 Shelley beschreibt transnationale Kriminelle als rationale Akteure, verweist aber darauf, dass der ökonomische Profit auch genutzt werden könne, um andere Ziele zu verfolgen, wie beispielsweise der Finanzierung einer Terror- oder Rebellengruppe. Vgl. Shelley, »Human Trafficking as a Form of Transnational Crime« [wie Fn. 28], S. 117 und 120.

157 Neben Zypern, Estland und Malta wurden auch Griechenland, Tschechische Republik, Ungarn, Lettland, Rumänien und Bulgarien im Trafficking in Persons Report 2011 für ihre mangelnden Fortschritte im Kampf gegen den Menschenhandel gerügt. Siehe dazu Andrew Rettman, »US Names and Shames EU Countries on Human Trafficking«, in: *EUobserver*, 28.6.2011, <http://euobserver.com/9/32562> (eingesehen am 29.6.2011).

158 UNODC, *Trafficking in Persons to Europe for Sexual Exploitation* [wie Fn. 19], S. 1.

handel und Schleusung illegaler Migranten ständig an[passt]«.[159] Die Kommission räumt der Bekämpfung des Menschenhandels einen wichtigen Platz in ihrer Sicherheitsagenda ein und sieht vor, »der externen Dimension der Bekämpfung des Menschenhandels jetzt mehr Beachtung [zu schenken]«.[160] Hinzukommen muss eine kritische Reflexion über den freien Personenverkehr innerhalb der EU, die Vergabe von Visa an Personen aus Drittstaaten sowie die Folgen der Schengen-Kooperation, da diese die Arbeit der kriminellen Netzwerke tendenziell erleichtert hat.

Zu klären ist, ob durchlässige EU-Binnengrenzen den Bürgern mehr Vorteile (wie die Personenfreizügigkeit) oder Nachteile (wie »Erleichterungen« für den Menschenhandel) verschaffen und wie die offenen Grenzen die Sicherheit der Staaten und der Region insgesamt beeinträchtigen. Zwar könnte die erneute Kontrolle der Binnengrenzen den Transit des Menschenhandels erschweren. Eine Schließung der Binnengrenzen, über die gegenwärtig am Thema der (illegalen) Migration in die EU gestritten wird, hätte jedoch so weitreichende Folgen für das europäische Integrationsprojekt, dass sie weder ökonomisch und politisch sinnvoll ist.[161] Dennoch muss daran festgehalten werden, Transportmittel und -wege der Menschenhändler weitgehend zu blockieren, ohne dass sich entsprechende Maßnahmen auf die Grenzen beschränken müssten. Dazu sind Sicherheitskräfte einzusetzen, die für den Kampf gegen den Menschenhandel und den richtigen Umgang mit dessen Opfern ausgebildet wurden. Diese Strategie sollte durch ein Register von Staaten ergänzt werden, in denen Menschen oft in die Fänge des Menschenhandels geraten. Ohne Kontrollmechanismen lassen sich potentielle Kunden spezifischer Dienstleistungen kaum erfassen. Diese Kontrollen (an Grenzen und Flughäfen mit transozeanischen Verbindungen) erfüllen allerdings nur dann ihren Zweck, wenn spezialisiertes Personal zur Verfügung steht, das auf eine internationale Datenbank mit allen erforderlichen Informationen zugreifen kann. Diese Datenbank muss Anbieter und Klienten solcher Dienstleistungen auflisten, so dass deren Bewegungsmuster sichtbar gemacht werden können. Dazu sind Abkommen zwischen den Staaten notwendig, damit deren Bürger auch außerhalb des jeweiligen Staatsgebiets strafrechtlich verfolgt werden können. Außerdem müssen Maßnahmen gegen Korruption in jenen Behörden ergriffen werden, die an Grenzkontrollen oder der Ausfertigung von Dokumenten wie Visa oder Aufenthaltsgenehmigungen beteiligt sind. Korruption in diesem Bereich muss konsequent verfolgt und hart bestraft werden. Überdies muss entschieden gegen den Kapital- und Güterverkehr der Menschenhändler vorgegangen werden. Um kriminellen Organisationen die finanzielle Basis zu entziehen, bietet es sich an, ihre Konten einzufrieren und ihren Besitz zu beschlagnahmen. Dies könnte sich als scharfe Waffe zur Abwehr des Menschenhandels erweisen.

Was die Nachfrage betrifft, ist es unumgänglich, jegliche Nutzung von Dienstleistungen und Produkten im Zusammenhang mit Menschenhandel zu ahnden. Der Kampf gegen die Nachfrage basiert auf Subsidiaritätsprinzip und Regional Governance: Zuerst soll jene auf nationaler Ebene eingedämmt werden (»Clean your house first«), bevor im nächsten Schritt auf regionaler Ebene gegen die regional funktionierenden Nachfrageströme und Strukturen der Händlerringe vorgegangen wird. Denkbar ist eine regionale Umsetzung des schwedischen Prostitutionsgesetzes aus dem Jahr 1999, um von der Nachfrageseite aus sexueller Ausbeutung entgegenzutreten. Das Gesetz legalisiert das Angebot sexueller Dienstleistungen und sanktioniert zugleich dessen Nutzung. Schwedens Erfahrung zeigt, dass diese Sanktionen die Nachfrage und damit auch das Angebot verringern können, was wiederum zum Rückgang der Fälle transnationalen Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung führt.[162]

Gerichtsurteile gegen Menschenhändler und deren Klienten müssen spürbare Abschreckungswirkung entfalten – gerade auch jenseits nationaler Grenzen, da Menschenhandel transnational operiert. Dies gilt insbesondere für die Strafverfolgung des Sextourismus. Konsumenten sexueller Handlungen mit Minderjährigen dürfen nicht straffrei ausgehen, nur weil sie sich bei ihren Vergehen nicht im eigenen Land aufhielten.

Um auch juristische Personen, vor allem Unternehmen, verfolgen zu können, sollen nach dem N/T-Ansatz Listen veröffentlicht werden, die Aufschluss über die Praktiken solcher Firmen geben. Dabei ist es nicht von Belang, ob die Zwangsarbeit innerhalb des betreffenden Staates oder in einem Drittland stattfindet.

159 Europäische Kommission, *Mitteilung zur Migration* [wie Fn. 125], S. 8.

160 Ebd., S. 10.

161 Siehe Parkes, »Still a Movement for Free Movement?« [wie Fn. 125].

162 Friesendorf, »Introduction« [wie Fn. 5], S. 25f.

Kasten 3
Die Maßnahmen der Europäischen Union

Im März 2011 hat der Rat der Europäischen Union eine gemeinsam mit dem Europäischen Parlament beschlossene Richtlinie »zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer«[163] verabschiedet. In Artikel 1 werden strafrechtliche Dimension, präventiver Charakter und Opferschutz als zentrale Anliegen betont. In der präzisen Definition des Menschenhandels (Artikel 2) werden Schutzbedürftigkeit und Betreuungsbedarf der Opfer anerkannt. Artikel 5 ermöglicht die Strafverfolgung juristischer Personen, die mit dem Menschenhandel in Verbindung stehen. Diesen kann, so Artikel 6, unter anderem die »Handelstätigkeit« zeitweise untersagt werden. Dem Opferschutz wird ein hoher Stellenwert eingeräumt; eine »sekundäre [...] Viktimisierung«[164] müsse verhindert werden. Mitgliedstaaten sollen dafür entsprechende Maßnahmen ergreifen.[165] Zu prüfen sei der Anspruch der Opfer auf Anerkennung als Flüchtling[166] beziehungsweise auf Entschädigung.[167] Zentral ist hierbei der in Artikel 8 festgelegte Schutz der Opfer vor Strafverfolgung, sofern sie unter Zwang Straftaten begangen haben. Unterstützung für die Opfer soll nicht von ihrer Bereitschaft abhängig gemacht werden, als Zeuge auszusagen.[168] Artikel 18 enthält Vorschläge für präventive Maßnahmen: Unter anderem sollen die Nachfrage »jegliche[r] Form von Ausbeutung in Zusammenhang mit Menschenhandel« durch »Ausbildung und Schulung« bekämpft, potentielle Opfer sensibilisiert und Beamte geschult werden.

Die 3-P-Strategie hat in die neue Richtlinie Eingang gefunden. Dabei wurden der menschenrechtliche und der Strafverfolgungsansatz gestärkt[169] – Letzterer durch ein höheres Mindeststrafmaß für Menschenhändler.[170] Auch Anstiftung zu, Beihilfe zu und Versuch einer Straftat sollen bestraft werden.[171] Der migrationspolitische Ansatz ist weniger ausgeprägt – Abschiebungen der Opfer sind aber nicht ausgeschlossen. Nicht eingegangen wird auf die Bekämpfung des Menschenhandels mit den Mitteln zum Schutz der inneren Sicherheit, vor allem der Grenzkontrolle. Die Richtlinie kommt dem Ansatz regionaler Problemlösung nahe, verliert die globale Ebene aber nicht aus dem Blick: Sie ist Teil der globalen Strategie der EU.[172] Allerdings konnte der Anspruch eines »integrierte[n], ganzheitliche[n] und

Orientieren kann sich eine solche Politik am Beispiel Brasiliens, sollte aber einen regionalen Ansatz nationalen Lösungen vorziehen. Zuvor müssen die Staaten einer Region sich darauf einigen, Standards für eine gemeinsame »dirty list« zu definieren, Produktionsprozesse von Unternehmen regelmäßig zu kontrollieren und Vergehen einheitlich zu sanktionieren. Die Strafe muss im angemessenen Verhältnis zum erlittenen Schaden des Opfers und zum Gewinn des Täters stehen. Sanktionen zum Wohl des Opfers müssen Entschädigungen und ein mindestens befristetes Entfernen des Produktes vom Markt umfassen. So wird die Kosten-Nutzen-Rechnung eines Unternehmers zu seinen Ungunsten beeinflusst. Außerdem müssen empfindliche Haftstrafen gegen Entscheidungsträger verhängt werden. Bevor ein Unternehmen von der Liste gestrichen werden kann, muss es nachweisen, dass die sanktionierten Bereiche wieder den bestehenden Normen entsprechen. Die Wirtschaftsverbände sollten in ihrem eigenen Interesse einen Null-Toleranz-Kurs einschlagen und über die Einführung eines ethischen Verhaltenskodex nachdenken, der jegliche Nutzung von Zwangsarbeit untersagt (Corporate Social Responsibility). Dessen Einhaltung müsste von staatlicher Seite überwacht werden. Auch Anreize können helfen, Zwangsarbeit einzudämmen, zum Beispiel ein Zertifikat für »ethische Unternehmen«,

163 EU, *Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates*, Straßburg, 5.4.2011, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/10/pe00/pe00069-re02.de10.pdf> (eingesehen am 11.4.2011).
164 Ebd., Art. 12 (4).
165 Ebd., Art. 11 (2).
166 Ebd., Art. 11 (6).
167 Ebd., Art. 17.
168 Ebd., Art. 11 (3).
169 Großbritannien und Dänemark fühlen sich nicht an diese Richtlinie gebunden. Sie dürften weiterhin auf Coercive Governance setzen (siehe S. 21f dieser Studie) und den strafrechtlichen und vor allem den migrationspolitischen Ansatz dem menschenrechtlichen vorziehen.
170 EU, *Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels* [wie Fn. 163], Art. 4.
171 Ebd., Art. 3 und Art. 2.
172 Ebd., Erwägungsgründe, S. 2, Abs. 2.

menschenrechtsbasierte[n]« Ansatzes nicht erfüllt werden, da wichtige Instrumente vernachlässigt wurden. Die Kontrolle der Nachfrage hat in der neuen Gesetzgebung zu wenig Gewicht. In Artikel 2 (3) wird die Bestrafung der Inanspruchnahme von Dienstleistungen erwähnt, die im Zusammenhang mit dem Menschenhandel stehen: Sexuelle Ausbeutung und Zwangsarbeit sind Tatbestände, die geahndet werden müssen. Unklar ist aber, inwiefern zum Beispiel ein Kunde der unter Zwang angebotenen sexuellen Dienstleistung zu belangen ist. Der Schwerpunkt liegt zu stark auf dem Händler – auf Kunden wird nicht direkt eingegangen. Es ist zu befürchten, dass die Kontrolle der Nachfrage auf die Sensibilisierung nach Artikel 18 beschränkt und somit wirkungslos bleibt. Zwar wird in Artikel 18 (4) in Betracht gezogen, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, »mit denen die Inanspruchnahme von Diensten, die Gegenstand einer Ausbeutung [sind],« strafbar würde. Allerdings liegt die Gesetzgebungs- und Handlungsmacht hierbei noch immer in den Händen der Staaten.

Die angestrebte Koordination zwischen Mitgliedstaaten und supranationaler Ebene mit Hilfe eines »Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels« kann als Fortschritt gewertet werden. Ein solches Bindeglied zwischen nationaler und regionaler Ebene entspricht der Regional Governance. Inwieweit die Staaten aber bereit oder imstande sind, »ihr Haus aufzuräumen«, bleibt fraglich, denn bei einer derart kostspieligen Aufgabe wie der Bekämpfung des Menschenhandels könnte sich Subsidiarität ohne überzeugende Anreize und Sanktionen als ineffektiv erweisen. Die Kontrolle der Transportrouten fehlt gänzlich in der neuen Richtlinie. Deshalb lassen sich auf ihrer Basis keine wirkungsvollen Schutzmechanismen gegen den inner- und außereuropäischen transnationalen Menschenhandel installieren. Demnach ist die Richtlinie ein erster Schritt zu einem integrierten Ansatz, aber noch weit davon entfernt, ein ganzheitlicher zu sein.

die sich an die Spielregeln des Arbeitsmarktes halten. Ihr vorbildliches Verhalten könnte ihnen Vorteile beim Konsumenten verschaffen; international wäre es auch bedenkenswert, solchen Unternehmen besseren Marktzugang zu gewähren. Ergänzt werden müssen diese Maßnahmen durch strenge Kontrollen derjenigen Wirtschaftssektoren, in denen Zwangsarbeit eine große Rolle spielen kann, und durch eine klare Regulierung der Arbeitsmärkte. Zu diesem Zweck müsste das nötige Personal gründlich geschult werden, zudem müssten Innen-, Arbeits- und Sozialministerium für ausreichende finanzielle Mittel sorgen.

Schlussfolgerungen

Am Beispiel der aktuellen Gesetzgebung der EU werden die zentralen Herausforderungen regionaler Ansätze zur Bekämpfung des Menschenhandels deutlich. Welche Schritte müssen für eine nachhaltige und erfolgreiche regionale Lösungsstrategie getan werden?

Erstens ist auf globaler Ebene ein geeigneter rechtlicher Rahmen zu entwerfen. Dafür muss klar definiert werden, was unter Menschenhandel verstanden werden soll. Zweitens sind die Staaten einer Region gefordert, eine spezifische nationale Gesetzgebung zu schaffen und konsequent anzuwenden. Drittens müssen regionale Konventionen und Richtlinien in Anlehnung an die globalen Vorgaben umgesetzt werden. Dabei müssen die Besonderheiten des Menschenhandels in der betroffenen Region sowie deren vorherrschende kulturelle, soziale, politische und ökonomische Situation berücksichtigt werden. Auf diese Weise wird einem transnationalen Problem auch mit grenzüberschreitender Kooperation begegnet, die die Begrenzungen isolierten nationalstaatlichen Handelns überwindet und bessere Möglichkeiten zu Koordination oder gar Konsens aufweist. Auf globaler Handlungsebene dürfte dies kaum möglich sein. Regionale Ansätze umfassen zwingend Maßnahmen zur Eindämmung der Nachfrage: Potentielle Kunden von Waren und Dienstleistungen, die im Zusammenhang mit dem Menschenhandel stehen, werden sensibilisiert und die Inanspruchnahme konsequent strafrechtlich verfolgt. Schließlich muss eine Strategie zur gemeinsamen Bekämpfung des Menschenhandels in den Transitstaaten hinzukommen. Mit Hilfe all dieser Vorkehrungen kann verhindert werden, dass die Opfer ihre Zielländer der betroffenen Region erreichen. Werden die bisherigen Ansätze durch solche Maßnahmen ergänzt, eröffnet sich die Chance, den Menschenhandel insgesamt zu einem unattraktiven Markt zu machen und den Menschenhändlern damit den ökonomischen Anreiz zu entziehen. So ließe sich vermeiden, dass Menschen zu Opfern werden – erst dann kann auch von einem konsequent menschenrechtlichen Ansatz die Rede sein.

Abkürzungsverzeichnis

APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BKA	Bundeskriminalamt
CBSS	Council of the Baltic Sea States (Ostseerat)
COMMIT	Coordinated Mekong Ministerial Initiative against Trafficking
ECCAS	Economic Community of Central African States
ECOWAS	Economic Community of West African States
EU	Europäische Union
EUROPOL	Europäisches Polizeiamt
GAO	Government Accountability Office (USA)
GRETA	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings
ILO	International Labour Organization
INTERPOL	International Criminal Police Organization
IOM	International Organization for Migration
IWF	Internationaler Währungsfonds
NGO	Non-Governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation
StGB	Strafgesetzbuch
TF-THB	Task Force against Trafficking in Human Beings (CBSS)
TIP	Trafficking in Persons Report
TVPA	Trafficking Victims Protection Act
TVPRA	Trafficking Victims Protection Reauthorization Act
UN.GIFT	United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United Nation Children's Fund
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNTOC	United Nations Convention against Transnational Organized Crime
VN	Vereinte Nationen

SWP Berlin
Der Mensch als Ware
September 2011