

Menschenhandel: Breaking the cycle

Autorin: Helga Konrad

Leiterin und Koordinatorin der 'Regionalen Implementierungs-Initiative zur Prävention & Bekämpfung von Menschenhandel' am [Institut für den Donauraum und Mitteleuropa – IDM](#). Die ehemalige österreichische Frauenministerin und Parlamentarierin war Vorsitzende der EU Stabilitätspakt Task Force gegen Menschenhandel für Südosteuropa (2000-2004) und erste Sonderbeauftragte der OSZE – Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (2004-2006) und berät seit 2006 als internationale Konsultantin Regierungen, Behörden, Parlamente, NGOs und Internationale Organisationen im Kampf gegen alle Formen von Menschenhandel.

Menschenhandel ist in den vergangenen Jahren viel diskutiert worden – nicht immer frei von Sensationsmeldungen, panikmachenden Zahlen und einer Rhetorik, die oft mehr Skepsis hervorrufen als Anlass und Anstoss zu mehr und wirksameren Gegenmaßnahmen gaben und geben. Und Regierungen, Stakeholder, Behörden und andere scheinen auch tatsächlich schön langsam müde zu werden, immer die gleichen Argumente, Klagen, Beschwerden und Probleme zu hören.

Tatsache ist, dass fast 15 Jahre nach Verabschiedung des [UN Protokolls zu Menschenhandel](#) gewisse Probleme immer noch vom Tisch gewischt werden; dass etliche Probleme im Ping Pong zwischen Institutionen und/oder Ländern und Behörden hin und her geschoben werden; dass immer noch verworrene Auffassungen und unklare Abgrenzungen zwischen Menschenhandel und damit verbundenen Bereichen wie [\(illegale\) Migration](#), [Prostitution](#), [Schleuser/Schleppertätigkeit](#) existieren.

Tatsache ist auch, dass wir uns eher auf das Abfedern der Konsequenzen von Menschenhandel als auf dessen Vorbeugung/Prävention konzentrieren – trotz der Beteuerungen, dass pro-aktives Handeln besser ist als reaktives. Prävention ging in den vergangenen Jahren nicht weit über undifferenzierte Aufklärungskampagnen und die Einrichtung von Notrufen hinaus. Letztere verdienen die Bezeichnung 'Notruf' oft gar nicht, da sie oft nur einige Stunden während der in Europa üblichen Dienstzeiten von BeamtInnen besetzt sind und oft nicht multi-lingual agieren können.

Rückblickend müssen wir zugeben, dass wir bis jetzt eher Symptombekämpfung betrieben haben und uns vorrangig mit den Konsequenzen von Menschenhandel beschäftigt haben. Die Grundursachen/Wurzeln für Menschenhandel, wie gesellschaftliche Diskriminierung auf Grund von Rasse und Geschlecht, Massenarbeitslosigkeit in vielen sogenannten 'Ursprungsländern' für Menschenhandel, Konflikte und kriegsähnliche Auseinandersetzungen, unterschiedliche, meist prekäre ökonomische Entwicklungen, häusliche/familiäre Gewalt, um nur einige der wesentlichsten Faktoren zu nennen, haben wir nicht wirklich – von einigen wenigen Projekte(r)n abgesehen – angegangen.

Wir haben uns noch immer nicht von der typisch eindimensionalen Herangehensweise – ein Problem/ein Instrument – gelöst in Richtung stärkerer Einbeziehung anderer Politikfelder, wie Handel, Investment, Entwicklungszusammenarbeit, Technologie-Transfer etc..

Selbstverständlich gibt es auch Fortschritte. Und das Erreichte soll nicht gering geschätzt oder heruntergespielt werden. Aber Zufriedenheit mit dem Status quo ist unangebracht.

Es ist richtig, dass dem Menschenhandel seit der Verabschiedung des [Protokolls der Vereinten Nationen zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels](#) nun schon seit einigen Jahren internationale Aufmerksamkeit gewidmet wird. Es traten neue Gesetze gegen den Menschenhandel in Kraft, Geldmittel für Projekte und Programme zur Bekämpfung des Menschenhandels begannen zu fließen und immer mehr Regierungen, Organisationen und Personen gingen daran, sich verstärkt mit diesem Problem auseinander zu setzen. Eine zunehmende Zahl von AkteurInnen engagiert sich seither im Kampf gegen den Menschenhandel. Gleichzeitig wächst die Zahl der KommentatorInnen, ForscherInnen und ExpertInnen, die bemüht sind, über das Problem zu informieren (sehr oft allerdings ohne zu mehr Klarheit beizutragen, noch von Entscheidungs-trägerInnen/PolitikerInnen gehört/gelesen zu werden). Und dennoch: Trotz all dieser Aktivitäten weist bis heute nichts darauf hin, dass der Menschenhandel spürbar zurückgeht oder es gelungen wäre, ihn einzudämmen.

Menschenhandel existiert weiter, auch wenn er, wie mir scheint, etwas weniger dramatisch sichtbar ist – oder weniger sichtbar *gemacht* wird als noch vor einigen Jahren. Es gibt nach wie vor keine nachhaltige Gesamtstrategie zu Menschenhandel (weder national noch EU-weit – und schon gar nicht weltweit, wie der jüngst von der UNO publizierte 'Global Report on Trafficking in Persons' zeigt), nur eine Anzahl (meist unkoordinierter) Aktivitäten, Programme und Projekte. Das führt zu geringer Nachhaltigkeit. Die sogenannten 'nationalen (oder auch regionalen) Aktionspläne' – einschließlich des/der EU-Aktionsplans/pläne – haben mit

‘Aktion’ wenig zu tun. Solange den in diesen Aktionsplänen ausgewiesenen Aktivitäten keine klaren Budgets/finanzielle Mittel zugeordnet werden und die Verantwortlichkeiten für die jeweiligen Bereiche nicht eindeutig festgelegt sind, bleiben diese Aktionspläne zahnlose ‘Papiertiger’, die nicht geeignet sind, den Kampf gegen Menschenhandel voranzutreiben bzw. ihn schließlich einzudämmen.

Die meisten Länder/Staaten (innerhalb und außerhalb der EU) stimmen ihre Konzepte und Herangehensweisen kaum untereinander ab (da ist die ‘Regionale Implementierungs-Initiative zur Prävention & Bekämpfung aller Formen von Menschenhandel’, die ich seit einigen Jahren koordineiere, und die sich um nationale und transnationale Koordination und Kooperation bemüht, eine der wenigen Ausnahmen und so gesehen, nur ‘ein Tropfen auf dem heißen Stein’) und sie tauschen keine relevanten Informationen/Erfahrungen untereinander aus. Wohlgemerkt: die Betonung liegt auf ‘relevant’. Berichte gibt es genug, ja im Übermaß – die meisten käuen einfach wieder (‘cut and paste’ hat sich in diesem Zusammenhang fast als ‘mainstream’ durchgesetzt), was an Bekanntem und vermeintlich Bewährtem seit Jahren behauptet wird, ohne zu hinterfragen, was wirklich weshalb und unter welchen Bedingungen Relevanz hat und als ‘good practice’ für unterschiedliche Situationen gelten kann.

Darüber hinaus haben die Netzwerke gegen Menschenhandel, die zugegebenermaßen in den vergangenen Jahren sowohl von Behörden als auch von NGOs verstärkt geknüpft wurden, grosse Lücken.

Auch der Wettbewerb um Geld und Einfluss – verstärkt durch die Krise (die oft als Ausrede benutzt wird, notwendige finanzielle Mittel für einen umfassenden Schutz und Betreuung von Menschenhandelsopfern nicht bereit zu stellen bzw. sogar zu kürzen) – könnte, trotz verbaler Zusammenarbeits-Bekundungen verschiedener AkteurlInnen und Stakeholder, kaum härter sein.

Gegenwärtig bekämpft Politik gegen Menschenhandel eher Migration (im Allgemeinen und irreguläre Migration im Besonderen), anstatt die Rechte von MigrantInnen zu schützen, die Opfer dieser globalen Kriminalität geworden sind.

Wenn von Menschenhandel die Rede ist, denken viele Leute – und leider auch viele Behörden – nach wie vor (oder sogar verstärkt wieder?) meist an Prostituierte, WirtschaftsmigrantInnen, sich illegal aufhaltende AusländerInnen, SchwarzarbeiterInnen, kurz: an ‘suspekte’ Personen aller Art.

Handlungen, Mittel und Ziele, die “Menschenhandel” ausmachen

Dass es in Wahrheit jedoch um Opfer eines schweren Verbrechens geht, um Menschen, die durch Verführung, Betrug, Täuschung und/oder Zwang in Sklaverei-ähnliche Situationen gebracht werden, wo sie physischer und psychischer Gewalt ausgesetzt sind, wo sie eingesperrt, eingeschüchtert und in der Sexindustrie, als Dienstboten, als Billigarbeitskräfte und/oder in Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit ausgebeutet werden, wird oftmals völlig ausser Acht gelassen.

Obwohl weithin anerkannt ist und dies von vielen RegierungsvertreterInnen in aller Welt auch immer wieder (vor allem in ‘Sonntagsreden’) nachdrücklich betont wird, dass Menschenhandel ein schweres Verbrechen und eine massive Verletzung von Menschenrechten ist, erweist sich die Sicht- und Herangehensweise der meisten Länder bei ihrem Vorgehen gegen den Menschenhandel als eher eingeschränkt und kurzfristig, indem sie sich fast ausschließlich auf traditionelle Konzepte nationaler Sicherheit und nationaler Souveränität stützt.

Ein Blick auf die gängige Praxis in vielen europäischen und anderen Zielländern für Menschenhandel zeigt, dass der Schutz der Grundrechte der von Menschenhandel Betroffenen den Sicherheits-Interessen des Staates untergeordnet wird. Für Regierungen – auch wenn sie vorgeben, den Menschenhandel bekämpfen zu wollen – hat der Kampf gegen die Migration und (illegale) Einwanderung, einschließlich der Bekämpfung des Asylmissbrauchs, erste Priorität.

Betroffene von Menschenhandel laufen dadurch Gefahr undifferenziert als “illegale” AusländerInnen und oft als Kriminelle eingestuft und sofort in ihre Heimatländer abgeschoben zu werden, ohne dass der wahre Sachverhalt, der sie als Opfer von Menschenhandel ausweisen könnte, ermittelt wird. Dieses Fokussieren auf (Grenz-)Kontrollen, Abschreckung an den Grenzen und sofortige Rückführung von Opfern/Betroffenen von Menschenhandel ist aber vielfach der Beginn eines Teufelskreises. Studien belegen, dass bis zu 50% der unmittelbar Abgeschobenen wieder in den kriminellen Kreislauf zurückgeführt werden, was bedeutet, dass mit solchen Maßnahmen zumindest indirekt dem Menschenhandel Vorschub geleistet wird. Der Tunnelblick, den staatliche Behörden auf den illegalen Grenzübertritt richten, geht am Kernproblem vorbei und verhindert unter Umständen sogar eine umfassendere, wirksamere und sinnvollere Strategie gegen Menschenhandel.

Anstatt die Kurzichtigkeit dieser Vorgangsweise einzusehen, hält sich hartnäckig die Überzeugung, dass es dabei um wirksame, den staatlichen Sicherheitsinteressen dienliche Anti-Menschenhandels-Maßnahmen

geht. Eine staatliche Politik aber, die vor allem auf Selbstschutz abzielt, statt einen umfassenderen Ansatz im Kampf gegen dieses globale kriminelle Geschäft zu wählen, ist kontraproduktiv und daher Teil des Problems.

MigrantInnen im Allgemeinen – und diejenigen, ohne legalen Aufenthaltsstatus im Besonderen – sind äußerst gefährdet, leichte Beute für Menschenhändler zu werden. In den vergangenen Jahren hatten vor allem die Industrieländer Rekordzahlen an MigrantInnen zu verzeichnen. Darüber hinaus ist eine deutliche Zunahme der Geschwindigkeit der Migrationsbewegungen festzustellen; mehr und mehr Länder und Regionen sind sowohl als Ziel- als auch als Ursprungsländer involviert – und Migration wird zunehmend weiblicher. Die Tatsache, dass die meisten Industrieländer die Einwanderung möglichst gering halten wollen und es in Europa fast so etwas wie einen Wettbewerb unter den Ländern gibt 'wer hat die restriktivsten Asylbestimmungen?', bewirkt, dass der Großteil der MigrantInnen kaum eine andere Wahl hat als irregulär unterwegs zu sein.

Im Gegensatz zum freien Waren- und Kapitalverkehr ist der freie Personenverkehr immer noch ein sensibles politisches und gesellschaftliches Thema, obwohl mehr und mehr Länder allmählich einsehen (werden müssen), dass sie ausländische Arbeitskräfte brauchen, um ihre gegenwärtigen Wachstumsraten aufrecht zu erhalten und um auf demographische Notwendigkeiten zu reagieren.

In den letzten Jahren hat die Zahl der MigrantInnen, die mit Hilfe von Schleppern unterwegs ist, ständig zugenommen. Aus dem Umstand, dass diese Menschen 'illegal' in einem fremden Land sind – oft als irreguläre Arbeitskräfte am Bau, in der Landwirtschaft oder im Gastgewerbe etc. – schlagen Kriminelle, denen sie meist schutzlos ausgeliefert sind, ihren immensen Gewinn. Die TäterInnen nützen meist schamlos das (völlige) Fehlen eines sozialen und rechtlichen Schutzes für MigrantInnen im Allgemeinen und irreguläre im Besonderen aus, die ausgebeutet werden, keine Gesundheitsvorsorge/versorgung haben, ihre Rechte nicht kennen, oft physischen und psychischen Misshandlungen ausgesetzt und unterbezahlt sind oder deren Lohn einbehalten wird – und wenn die Sache auffliegt, dann werden sie sofort abgeschoben und die MenschenhändlerInnen werden – wenn überhaupt – bestenfalls für geringere Vergehen zur Verantwortung gezogen. Statt den Betroffenen entsprechenden Schutz und Hilfe angedeihen zu lassen – wesentliche Punkte sind ein legaler Status sowie ein Bleiberecht für Betroffene von Menschenhandel, wenn sie aus sogenannten Drittländern kommen – werden sie meist so rasch wie möglich ausgewiesen und/oder in ihre Herkunftsländer zurückgeschickt. Dabei spielt auch die Angst von Seiten der Behörden/EntscheidungssträgerInnen/PolitikerInnen eine Rolle, dass das Angebot im Land zu bleiben ausgenutzt werden und massenhaft Nicht-Befugte anziehen könnte.

Darüber hinaus hat auch die Tatsache, dass Migration neuerdings verstärkt mit (organisierter) Kriminalität gleichgesetzt wird, äußerst negative Auswirkungen darauf, wie Betroffene von Menschenhandel gesehen und behandelt werden und wie mit Menschenhandel im Allgemeinen umgegangen wird.

Es ist auch wichtig zu verstehen, dass Menschenhandel nicht mit einer Momentaufnahme erfassbar ist. Es handelt sich vielmehr um eine Kette bzw. Verkettung von Straftaten und Menschenrechtsverletzungen, die sich innerhalb eines (längeren) Zeitraums vom Ursprungsland über Transitländer bis zu den Zielländern erstreckt. Selbst 'interner' Menschenhandel – also Menschenhandel, der nicht über nationale Grenzen geht – umfasst eine Reihe von Straftaten und Menschenrechtsverletzungen, die sich meist über einen gewissen Zeitraum und auf verschiedene Orte erstrecken. Daraus erklärt sich, warum Menschenhandel nicht primär oder ausschließlich als eine nationale Sicherheitsfrage gesehen und abgehandelt werden kann und warum eine vorrangig auf Abschreckung an den Grenzen basierende Strategie ungeeignet, aber jedenfalls ungenügend ist, für die Erreichung des gesetzten Zieles, nämlich die Eindämmung von Menschenhandel. Die gesamte Kette von kriminellen Handlungen muss mit allen Mitteln aufgebrochen werden, indem man die TäterInnen und MittäterInnen entlang des gesamten Kontinuums aufspürt und zur Verantwortung zieht. Das Problem ist, dass dies in der Praxis noch immer zu selten geschieht, um abschreckende Wirkung auf die MenschenhändlerInnen und deren KollaborateurInnen zu haben.

All jene, die in der Praxis mit Menschenhandel befasst sind, haben erkannt und erfahren müssen, dass es sich dabei um ein unerhört kompliziertes, vielschichtiges und schwieriges Problem handelt, dessen Komponenten wie ein Puzzle ineinander greifen müssen. Versuche, diese Vielschichtigkeit auf eine eindimensionale Sichtweise zu reduzieren – manche sehen den Menschenhandel ausschließlich als Problem der illegalen Migration, andere nur als Arbeitsmarktf Frage, wieder andere einzig und allein als ein Problem der Nachfrage oder der organisierten Kriminalität – führt nicht zu nachhaltigen Lösungen. Das ist ein nicht zielführender Tunnelblick, der die Komplexität von Menschenhandel völlig verkennt und nicht geeignet ist, ihn wirksam zu bekämpfen und einzudämmen.

Wenn wir im Kampf gegen dieses globale Verbrechen, das mit ungeheuren Menschenrechtsverletzungen einhergeht, Erfolg haben wollen, dann ist ein wirklich umfassender Ansatz vonnöten, der alle denkbaren Aktionsebenen einschließt und all jene einbindet und zusammenführt, die in der Armutsbekämpfung, im Menschenrechtsschutz, in Bildung/Ausbildung und Erziehung praktische Arbeit leisten, mit denjenigen, die

sich mit Fragen von Korruption, organisierter Kriminalität oder Fragen der Zuwanderung, Migration und der Rechtsreform befassen.

Programme gegen Menschenhandel müssen integraler Teil von [nachhaltiger Entwicklung](#), Anti-Diskriminierung und Anti-Gewalt sein. Letztendlich haben wir – wenn wir Menschenhandel ernsthaft eindämmen und nicht nur 'managen' wollen – keine andere Wahl, als das Problem an seinen Wurzeln anzugehen und uns – auch angesichts schier unüberwindlicher Schwierigkeiten – mit Armut, Arbeitslosigkeit, Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung auseinanderzusetzen. Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels müssen die realistische Aussicht eröffnen, dem Teufelskreis von Armut, Missbrauch und Ausbeutung zu entkommen. Und somit werden wir nicht umhin können, uns ernsthaft mit Fragen nach den strukturellen Ursachen von Menschenhandel auseinander zu setzen – nämlich dem globalen Ungleichgewicht in der Verteilung von Arbeit, Ressourcen und Vermögen.

Wirksame Antworten auf Menschenhandel erfordern mehr als Vermutungen, Annahmen, Schätzungen und mehr als ideologisch motivierte und festgefahrene Mutmaßungen darüber, was funktioniert und was nicht. Was wir dringend brauchen, ist eine unabhängige, zuverlässige und vertrauenswürdige Beweisaufnahme und Wirkungsmessung. Und Regierungen und Staaten wären gut beraten, nicht nur (irreguläre) Einwanderung, Migration und/oder Prostitution zu bekämpfen, sondern zu untersuchen, welche Faktoren und Bedingungen Menschen zu Betroffenen/Opfern von Menschenhandel machen – Bedingungen, die oft in unrealistischen AusländerInnen-Gesetzen und deren Umsetzung und Anwendung liegen, und/oder im Mangel an nachhaltigen (Re-)Integrations-Programmen für ehemalige Opfer, und/oder im Versagen, gleiche (Arbeits-)Rechte für alle (Männer und Frauen, MigrantInnen, Randgruppen etc.) sicherzustellen, und/oder in der Unmöglichkeit vieler Opfer, gesetzlichen Schutz in Anspruch zu nehmen, aus Angst wegen ihres irregulären Status kriminalisiert zu werden.