

.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis



Weidel, Christiana (2016):

Internationales Abkommen gegen Frauenhandel – Eine Zeitreise. Tagungsbericht

SIAK-Journal – Zeitschrift für
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis
(1), 85-93.

doi: 10.7396/2016_1_H

Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:

Weidel, Christiana (2016). Internationales Abkommen gegen Frauenhandel – Eine Zeitreise. Tagungsbericht, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (1), 85-93, Online: http://dx.doi.org/10.7396/2016_1_H.

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2016

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAK-Journals im Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 5/2016

Internationales Abkommen gegen Frauenhandel – Eine Zeitreise

Tagungsbericht

Am 18. Mai 1904 unterzeichneten auf Initiative einer Reihe von Nichtregierungsorganisationen und Frankreichs 13 europäische Staaten das „Internationale Abkommen zur Bekämpfung des Frauenhandels“. Ein erster wesentlicher Schritt Frauenhandel als Verbrechen einzuordnen. Eine lange Reihe internationaler Abkommen folgte diesem historischen Meilenstein. Im Mai 2014 tagten im Rahmen eines internationalen Workshops in Wien Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler unterschiedlicher Disziplinen, Zeitzeuginnen und Zeitzeugen sowie Expertinnen und Experten aus der aktuellen Praxis der Anti-Trafficking-Arbeit, um die Hauptlinien von über 100 Jahren an Diskussion, Politikformulierung und Aktivitäten gegen Frauenhandel, Ergebnisse sowie Kontinuitäten und Brüche in der Behandlung der Problematik aus internationaler und österreichischer Sicht zu erörtern. Wie steht es heute mit der „Governance“ des Frauenhandels mit dem Blickpunkt Österreich? Welche Möglichkeiten und Chancen gegenwärtiger Politikstrategien können für Österreich und die internationalen Bemühungen gegen den Handel mit Menschen nutzbringend sein? Die Geschichte zeigt, dass staatliche Stellen gemeinsam mit NGOs Synergieeffekte für die Weiterentwicklung von Instrumentarien und Politik gegen Frauenhandel schaffen können, dies gilt heute gerade im Hinblick auf die neuen Menschenhandelsmethoden der Organisation Islamischer Staat (IS) mehr denn je. Dieser Bericht der Tagung hebt jene Aspekte heraus, die für das Verständnis der Entwicklung des internationalen Abkommens grundlegend sind. Die einzelnen Fachvorträge wurden in einem eigenen Tagungsband zusammengefasst.



CHRISTIANA WEIDEL,
Vorsitzende des Vereins
„The World of NGOs“.

1. AUS DER GESCHICHTE LERNEN

Mehr als 100 Jahre sind seit der Unterzeichnung des ersten „Internationalen Abkommens zur Bekämpfung des Frauenhandels“ in Paris vergangen. Als am 18. Mai 1904 auf Initiative einer Reihe von Nichtregierungsorganisationen und des Staates Frankreich 13 europäische Staaten diesen Vertrag besiegelten, wurde damit ein entscheidender Schritt gesetzt:

Frauenhandel wurde nicht länger als unmoralischer Akt, sondern als Verbrechen definiert.

In Erinnerung an diesen historischen Meilenstein tagten im Mai 2014 Vertreterinnen und Vertreter von NGOs, wissenschaftlichen Einrichtungen und staatlichen Stellen in einem internationalen und interdisziplinären Workshop in Wien: Was haben 100 Jahre grenzübergreifendes Engagement gegen Frauenhandel in Europa

gebracht? Die Problematik des Handelns mit Frauen war als internationales Phänomen bekannt. Die Behandlung des Themas auf nationaler Ebene erfuhr im Laufe der Zeit eine Wandlung, die spürbar von zunehmender Zusammenarbeit staatlicher Stellen mit Nichtregierungsorganisationen sowie steigender Medienpräsenz geprägt wurde.

Auf den Spuren der historischen Frauenhandelsforschung ergibt sich die Frage, wie es heute mit der Governance (im Sinne von Regierungsführung) von Frauenhandel steht. Längst hat sich der internationale Frauenhandel, wie der Menschenhandel überhaupt, zu einem der ertragreichsten illegalen Geschäfte entwickelt. Es gibt wohl kaum einen Staat, der nicht davon betroffen ist.

Für die Organisatorinnen und Organisatoren des internationalen Treffens war der Workshop mehr als nur ein Rückblick. Transdisziplinarität auszubauen, Querverbindungen von historischen Formen des Frauenhandels zu aktuellen Ausprägungen herauszuarbeiten und die Kooperation zwischen den verschiedenen Interessengruppen im Kampf gegen Menschenhandel zu intensivieren, waren erklärte Ziele der Zusammenkunft. Im Zentrum stand der problemlösungsorientierte Diskurs zwischen akademischer Forschung, Politikformulierung und Praxis.

2. DAS PARISER ABKOMMEN

2.1 Kampf gegen Frauenhandel erstmals auf der politischen Agenda

Wie kam es zum ersten internationalen Abkommen gegen Frauenhandel? Jürgen Nautz (Universität Wien) und Petra de Vries (Freie Universität Amsterdam) erläuterten im internationalen Workshop einleitend die Faktoren, die zur gemein-

samen Vereinbarung der Staaten führten und machten die internationale Bedeutung der Unterzeichnung nachvollziehbar (Nautz 2014; de Vries 2014).

Denn das Pariser Abkommen aus dem Jahre 1904 spielte eine wichtige Rolle für die weitere Entwicklung des Kampfes gegen den Frauenhandel, und das durchaus auf globaler Ebene. Es waren neben der französischen Regierung engagierte Einzelpersonen und zivilgesellschaftliche Organisationen, die am Zustandekommen dieses Abkommens wesentlichen Anteil hatten. Initiativen aus der Mitte der Zivilgesellschaft brachten das Thema Frauenhandel auf die politische Agenda in den Nationalstaaten wie auf internationaler Ebene. Mehr noch: Die Bekämpfung des Frauenhandels entwickelte sich im ausgehenden 19. und im beginnenden 20. Jahrhundert zu einem der ersten (und erfolgreichsten) Bereiche internationaler Kooperation.

Politik und staatlichen Agenturen stand durch die Expertise der zivilgesellschaftlichen Organisationen kompetentes Wissen zur Verfügung, das zusätzlich zu den polizeilichen Erkenntnissen sowie dem Wissen einer sich herausbildenden „Expertenkaste“ wertvolle Unterstützung bedeutete, da es oftmals eine neue Perspektive, nämlich jene der Opfer von Menschenhandel, wirklichkeitsnahe nachzeichnen konnte.

Die internationale Perspektive beleuchtete die Muster nationaler Ausprägungen von Frauenhandel im Verlauf als Kette von Delikten und machte die kriminelle Nutzung von Lücken in den gesetzlichen Rahmenbedingungen deutlich.

Mittels historischer Diskurse können Framings (Deutungsrahmen) von Politikformulierung und von Governance identifiziert und anhand der späteren Ergebnisse evaluiert werden. Welche Strategien haben Aktivistinnen und Aktivisten und

Entscheidungssträgerinnen und -träger verfolgt, als Frauenhandel erstmals auf die politische Agenda kam? Welche Rolle haben dabei Einzelpersonen und Organisationen gespielt? Frauenhandel wurde erstmals im 19. Jahrhundert als Problem von Staaten identifiziert: Von Interesse ist die Governance des Frauenhandels, welche Hauptdiskussionslinien entstanden und wie sich die Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaft und Politik, Medien und Wirtschaft entwickelte.

2.2 Quellen der historischen Untersuchung von Frauenhandel

Für den Zeitabschnitt seit dem ersten internationalen Abkommen gegen Frauenhandel stehen den Forscherinnen und Forschern Archivreisen zur Verfügung, die von lokalen Ereignissen bis zu transnationalen Aktivitäten reichen. Politische und staatliche Institutionen, Polizeistationen, Krankenhäuser, NGOs, Expertengremien, Wissenschaft und Medien haben Ereignisse und Erkenntnisse festgehalten, die uns in jene Zeit Einblick geben, als die Sklaverei offiziell verboten wurde und mit dem Menschenhandel ein neues Feld an kriminellen Tätigkeiten entstand. Dazu kommt eine Fülle von gedruckten Quellen, von wissenschaftlichen Studien über Erfahrungsberichte und Zeitungsartikel bis hin zu Romanen und Kinofilmen.

Auf internationaler Ebene liefern die Akten des Völkerbundes und seiner Nachfolgeorganisation, der Vereinten Nationen, Quellenmaterial. Der Völkerbund bekam für die Zeit zwischen Erstem und Zweitem Weltkrieg eine zentrale Bedeutung in der Bekämpfung des Frauenhandels. Er koordinierte die nationalen Aktivitäten und brachte mehrere neue Abkommen und Studien zu diesem Problemfeld auf den Weg. Systematische und kontinuierliche Berichte entstanden anhand von Fragenkatalogen und um die Fragen beantworten

zu können, die durch die nationalen Zentralstellen zur Bekämpfung des Frauenhandels (in Österreich angesiedelt bei der Bundespolizeidirektion in Wien) alljährlich zu beantworten waren. Aufschlussreich sind für Österreich weiters die Akten der „Wanderungsstelle“. Dieses Amt hatte die Aufgabe, die Emigration – vor allem junger Frauen und Mädchen – sowie Agenturen zur Vermittlung von Arbeitsstellen im Ausland zu kontrollieren. Ferner existieren amtliche Berichte von Grenzbehörden, Polizeidienststellen und vom Bahnpersonal, die Informationen über Frauenhandel geben.

Was aber hatte nun konkret dem Thema um die Jahrhundertwende bis zur Zwischenkriegszeit so viel öffentliches Interesse verschafft, dass die Politik sich zu gemeinsamen Strategien über Staatsgrenzen hinweg entschloss?

2.3 Die Wurzeln moderner Anti-Trafficking-Politik

Wir folgen den geschichtlichen Wurzeln moderner Anti-Trafficking-Politik, um zu verstehen, warum und wie diese Politik im Vorfeld des ersten internationalen Abkommens entstand. Eine wesentliche Rolle spielten dabei die sich formierenden Frauenrechtsorganisationen. Mit dem Erstarken des Feminismus erhielten auch die Belange marginalisierter Gruppen von Frauen mehr Augenmerk.

Unter der Führung von Josephine Butler hatte sich in den 1870er Jahren in England die Abolitionismus-Bewegung dafür engagiert, Prostituierte von jeglichem Zwang freizustellen. Diese Bewegung erzeugte in der Gesellschaft ein wachsendes Interesse an Sitten- und Sexualfragen. Sie hatte sich aus christlichen und aufklärerischen Motiven für das Ende der Sklaverei eingesetzt und machte sich nun für den Kampf gegen die „White Slavery“ stark. Unterstützung aus der weiteren Bevölkerung gab es aus

moralischen, aber auch aus wirtschaftlichen Gründen, denn freie Arbeit wurde als produktiver als Sklavenarbeit erklärt.

2.3.1 Kampf dem Weißen Sklavenhandel

Das erste internationale Dokument gegen Menschenhandel diente der Unterdrückung des White Slave Trade. Der Begriff hatte sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in England herausgebildet. Er knüpfte einerseits an die Erfahrungen mit dem alten Sklavenhandel an, der im Zeitalter der Industrialisierung nach und nach in allen Ländern Europas verboten wurde, verweist aber auch darauf, dass man nun, im Gegensatz zum Menschenhandel mit Afrika, die weißen Frauen in Gefahr sah. Die Diskussion und die Schutzkonventionen bezogen sich zunächst nur auf minderjährige Frauen, daher ist in den historischen Quellen meist nur vom „Mädchenhandel“ die Rede. Die Konnotation zwischen Mädchenhandel und Prostitution blieb dominant, denn wenn volljährige Frauen in einen Handel zum gewerbsmäßigen Geschlechtsverkehr zustimmten, blieb der Menschenhändler straffrei. Die Unterscheidung zwischen minderjährigen und volljährigen Frauen wurde erst mit einem Abkommen im Jahre 1933 abgeschafft, als Frauenhandel grundsätzlich strafbar wurde.

Andere Zwecke als jene der sexuellen Ausbeutung zur Prostitution blieben aus der damaligen Diskussion ausgespart. Das Verständnis der Weißen Sklaverei ruhte also ausschließlich auf dem Frauen- und Kinderhandel über Staatsgrenzen hinweg. Denn nationale Strafbestimmungen unterschieden sich lange Zeit von den Inhalten der internationalen Übereinkommen. Zwar gab es Mindeststandards, jedoch gestaltete sich die Umsetzung sehr unterschiedlich, angelehnt an die länderspezifische Tradition im Umgang mit Kuppelei, Zuhälterei, Pornografie usw. Die Bedeutung des

Grenzübertritts für die Wahrnehmung von Frauenhandel wird dadurch verständlicher, ebenso wie auch die Kritik an Aktivistinnen und Aktivisten, „unterschiedliche Tatbestände“ unter dem Begriff des Mädchenhandels zu subsumieren.

Mit dem Fokus auf die sexuelle Ausbeutung wurde um die Jahrhundertwende auch die Diskussion entfacht, ob und wie der Staat Prostitution regulieren sollte, um das Ausbreiten von Geschlechtskrankheiten zu unterbinden – durfte der Staat unmoralische Aktivitäten überhaupt gutheißen? Eine Diskussion, die bis ins heutige Europa reicht und es schwierig macht, nationale Prostitutionsgesetze auf einen europäischen Nenner zu bringen, um dem Menschenhandel geschlossen entgegenzutreten.

Polizeiberichte aus dem 19. Jahrhundert belegen die steigende Mobilität auf dem Gebiet des Handels in die Prostitution. Mit den neuen Wellen der Migration von Europa nach Amerika wurde der Frauenhandel global – oder besser gesagt: globaler – sichtbar. Bis dahin war der Frauenhandel eher auf lokale Gebiete konzentriert geblieben. Die Anbahnungen für Prostitution und den damit verbundenen Transport in Bordelle war meist an bestimmten Plätzen erfolgt, wie z.B. vor Frauengefängnissen, wo entlassenen Häftlingen für einschlägige Dienste Geld versprochen wurde, auch damals bereits oft verschleiert als Dienste im Service von Bars und Haushalten.

Interessant ist, dass sich die Methoden der Schleuser und Menschenhändler während des gesamten Betrachtungszeitraums nicht grundsätzlich verändert haben, wie z.B. den Frauen den Pass abzunehmen, ihnen mit der Übergabe an die Polizei zu drohen oder mit anderen Mitteln ihre Abhängigkeit in der Fremde auszunutzen. Die wachsende Kenntnis über kriminelle Machenschaften mit Frauen trug jeden-

falls dazu bei, dass die Lobby des Abolitionismus um 1900 eine internationale Vereinbarung gegen Frauenhandel forderte.

2.3.2 Eine von uns!

Obwohl die Anzahl und das Ausmaß der Betroffenen auch damals nicht klar waren, hatte die Warnung vor dem Weißen Sklavenhandel eine außerordentliche und erstaunliche Macht, Menschen für die Sache zu mobilisieren. Es waren nicht mehr fremde Menschen in fernen Ländern, die verkauft wurden, es waren Angehörige in Europa. Man erfuhr plötzlich viele Details, es prägte sich das Bewusstsein, dass jede Frau Opfer von Menschenhandel werden konnte: „Eine von uns!“

Bereits 1885 wurde der öffentliche Aufschrei hinsichtlich eines der beiden größten Sexskandale im 19. Jahrhundert wahrgenommen: Unter dem Namen „Maiden Tribute of Modern Babylon“ erregte eine Serie von Artikeln in der Londoner Pall-Mall-Gazette Aufsehen und es wurde unter großer Anteilnahme bekannt, dass ein 12-jähriges Kind von England nach Belgien verkauft wurde, vergleichbar mit der überwältigenden Empörung über die Verbrechen des Serienmörders Mark Dutroux in Belgien oder der Entführung von Natascha Kampusch in Österreich.

Um 1900 war Frauenhandel nun zum Thema regelmäßiger Berichterstattung in Zeitungen geworden, zum Interesse zahlreicher Bücher und Filme, die bis heute von einer Detailliertheit berichten, die erstaunt. Woher hatten die Filmemacher all ihre Erkenntnisse? Es war so vieles an Details bereits bekannt – warum reagierten Politik und Gesetz nicht auf diese Kenntnisse?

Das Pariser Protokoll spiegelte die Bereitschaft wider, der öffentlichen Gefühlslage und Empörung zu entsprechen und dem Menschenhandel international den Kampf anzusagen.

2.4 Der lange Weg der Umsetzung

Die historischen nationalen Unterschiede in der Auffassung, was Frauenhandel ist und wie ihm zu begegnen sei, lassen uns verstehen, warum die empirische Basis bis heute ein Problem für die Analyse des Umfangs des Delikts ist. Internationale Vereinbarungen, die Staaten im Kampf gegen Menschenhandel geschlossen haben, zählen daher zu wichtigen Eckpfeilern.

In der 2. Hälfte der 1880er Jahre gab es bereits eine Reihe von bilateralen, gleichlautenden Verträgen zur Behandlung von ausländischen Prostituierten. Darüber hinaus wurde jedoch von Aktivistinnen und Aktivisten in nationalen Komitees gefordert, dass für eine wirksame Bekämpfung des Mädchenhandels die Diskrepanz der nationalen Strafgesetzgebungen beseitigt werden müsse.

Am 18. Mai 1904 wurde unter dem Vorsitz des französischen Außenministers zwischen Belgien, Dänemark, dem Deutschen Reich, Frankreich, Großbritannien, Italien, den Niederlanden, Norwegen, Portugal, Russland, Schweden, Spanien und der Schweiz in Paris das „Abkommen über Verwaltungsmaßregeln zur Gewährung eines wirksamen Schutzes gegen den Mädchenhandel“ (International Agreement for the Suppression of White Slave Trade) vereinbart, dem etwas später auch Österreich-Ungarn, die Vereinigten Staaten von Amerika und Brasilien beitraten. Die unterzeichnenden Länder verpflichteten sich, diesen Handel „als moderne Sklaverei zu unmoralischen Zwecken“ gezielt zu untersuchen und ihn durch eine neue Gesetzgebung auf nationaler Ebene zu stoppen.

Die beiden Weltkriege unterbrachen den Kampf gegen Menschenhandel und machten viele Bemühungen zunichte. Aber in der Zwischenkriegszeit verstärkte sich das Engagement, über die Grenzen hinweg zu Einigungen zu kommen. Auch die allgemeine Aufmerksamkeit stieg rasch wieder

an und die Film- und Romanindustrie versorgte die Öffentlichkeit mit zahlreichen Erfahrungen Betroffener und Beteiligter. „Kaum ein anderes Delikt“, schreibt 1939 Kriminalkommissar Hauke vom deutschen Reichskriminalpolizeiamt in Berlin, werde „heute so umfassend bekämpft [...] wie der Mädchenhandel“ (Hauke 1939).

2.5 Von Fortschritten und Rückschritten

Helga Konrad (ehem. Sonderbeauftragte der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa gegen Menschenhandel, OSZE) und Vera Gracheva (ehem. Seniorberaterin der OSZE zum Thema Menschenhandel) verdeutlichten im Rahmen des Workshops als „Zeitzeuginnen“ Fortschritte und Rückschritte in der internationalen Anti-Trafficking-Politik:

1996 fungierte die österreichische Regierung als Gastgeber für die erste Europäische Konferenz zum Thema „Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation“. Im Verständnis der damaligen Zeitperiode lag die Wurzel des Menschenhandels in einer Kombination von irregulärer Migration und Menschen-smuggel. Erst in den 1970er Jahren fand das Problem des Menschenhandels in neuen Gesetzen Europas Widerhall und es entstanden vereinzelt Opferschutzzentren, meist auf Initiative von NGOs. Mit dem Entschluss der Europäischen Kommission als Ausführungsorgan der Europäischen Union etwas gegen die Menschenrechtsverletzung durch Trafficking zu unternehmen, kam die entscheidende Wende: Alle Mitgliedstaaten waren zur Mitarbeit aufgerufen, aber es dauerte einige Zeit, bis allen bewusst wurde, dass kein Land vom Menschenhandel verschont blieb. Man begann zu unterscheiden: Zielland, Transitland oder Ursprungsland, aber allzu oft wurde die Kombination aller Aspekte sichtbar.

Der Fokus im ausgehenden 20. Jahrhundert lag weiterhin auf Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung. Zwangsarbeit, Organhandel und andere Formen von Menschenhandel wurden national nicht oft diskutiert, obwohl in den internationalen Abkommen eigens als Delikte genannt.

2002 erarbeitete das Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte Richtlinien zur Integration von Menschenrechten in Anti-Trafficking-Initiativen. Aber erst mit der Etablierung von GRETA¹ als Expertengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels in Europa gab es auch institutionell ein Überwachungsorgan, was die Staaten nun tatsächlich zum Kampf gegen Menschenhandel beitrugen.

Fünf Jahre nach dem Erscheinen des UN-Protokolls zur Bekämpfung von Menschenhandel im Jahr 2000 wurde das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels vorgestellt, 2008 trat es in Kraft.

Heute verfügen die meisten der europäischen Länder über eine solide Gesetzgebung zu Menschenhandel. Zahlreiche Checklisten und Indikatoren wurden erarbeitet, Fallstudien ausgewertet, Standards für den Opferschutz entwickelt und nahezu alle relevanten internationalen Organisationen entwickelten Handbücher, Trainingsanleitungen, Ausbildungsmodule für Strafverfolgungs- und Justizbehörden, Polizei, Richter und Staatsanwälte, Frauenhäuser und andere Schutzeinrichtungen. Die Europäische Union stellt Fördergelder für Projekte, Konferenzen, Weiterbildungen und Handbücher zur Verfügung. Die Zahl der Forschungen zum Thema wächst kontinuierlich, auf der Suche nach mehr Aufmerksamkeit und Bewusstsein der Öffentlichkeit und Politik.

Die Task Force des EU-Stabilitätspaktes in Südosteuropa bot hierfür hilfreiche Ansätze, da in den späten 1990er und frühen

2000er Jahren erstmals Koordinations-teams geschaffen worden waren, die Regierungsbeamte, Exekutivbehörden und relevante NGOs vereinten. Diese Koordinationsleistung führte zur Gründung der „Alliance against Trafficking in Persons“², unter der Führung eines „Speziellen Repräsentanten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa OSZE“ im Jahr 2004. Das später entwickelte internationale Instrument des „National Referral Mechanisms“ (umfassende nationale Leit-systeme) fand hier seine Anfänge.

Obwohl die Definition der Vereinten Nationen zum Delikt Menschenhandel akzeptiert wurde, gab es durch eine Vielzahl von Auslegungen in der Praxis weiterhin oft Verwirrung und allgemeine Verunsicherung. Dies hatte fatale Auswirkungen auf die Gesetzesanwendung und jede grenzüberschreitende Kooperation.

Außerdem wurde die Frage des freien Personenverkehrs zu einer heiklen politischen Frage in Europa. Mit der Wirtschafts- und Finanzkrise wurden die Budgets für Projekte und Programme gekürzt, Organisationen mussten wieder schließen.

Und obwohl das Angebot an Weiterbildung zum Thema für Justiz und Exekutive stetig wächst, sinkt die Bereitschaft der Adressaten, diese Angebote auch wahrzunehmen.

Eine entscheidende Herausforderung stellt die Reintegration von Opfern des Menschenhandels in ihre Heimatländer dar. Es gibt nur wenige erfolgreiche Programme der Wiedereingliederung, zu groß sind die Probleme in den meisten Heimatländern, von Armut über Korruption bis zur Arbeitslage.

Die kriminellen Netzwerke kennen und nutzen die Schlupflöcher der nationalen Gesetze. Zu gering sind die Beispiele der Opferentschädigung, als dass sie Einfluss auf das Risikoverhalten der Menschenhändler und Schlepper hätten. Die geringe

Höhe der Strafen bedeutet nichts gegen den zu erwartenden Gewinn aus dem Handel. Proaktivere Ermittlungen werden benötigt, die in direktem Wege zur Verfolgung und Verurteilung von am Menschenhandel Beteiligten führen und die Auflösung krimineller Netzwerke bewirken.

2.5.1 Wann ist ein Fall ein Fall?

Der schwächste Punkt im vereinten Kampf gegen Menschenhandel bleibt das Fehlen aussagekräftiger empirischer Daten. Weder sind viele der Daten zu Opfern, Tätern und Fällen in unterschiedlichen Ländern vergleichbar, noch herrscht gemeinsame Methodologie, wie, was und warum statistisch erfasst wird.

Auch die mangelhafte Identifizierung von Opfern stellt ein großes Problem dar. Die 2011 veröffentlichte EU-Direktive zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels legt neue gemeinsame Mindestvorschriften für die Ermittlung von Straftaten bei Menschenhandelsdelikten und ihre Bestrafung fest. Sie sieht außerdem Maßnahmen zur Prävention und für verbesserten Opferschutz vor. Jedoch in der Praxis erweist sich die Überlagerung der Direktive mit nationalen Gesetzen als konfliktreich, vor allem hinsichtlich des Verbots von Prostitution in manchen Ländern und Gesetzen der Einwanderung.

Helga Konrad, Bundesministerin a.D., fasste zum Abschluss des internationalen Workshops die Erfordernisse der Politik zusammen: „Um Menschenhandel vorzubeugen und zu bekämpfen, müssen die Muster, die Faktoren und die Rahmenbedingungen bekannt sein, die das Erscheinungsbild ermöglichen. Anti-Trafficking-Programme müssen als Bestandteil nachhaltiger Entwicklung gesehen werden und Teil von Antidiskriminierungsprogrammen und Maßnahmen gegen Gewalt sein. Anstelle des Bezugs zu Gleichheit und Menschenrechten wird Menschenhandel

oft nur als Problem der Staatssicherheit und Anti-Migration behandelt. Eine breitere Debatte, die das Thema Arbeitszuwanderung und Schutz der Rechte von Migrantinnen und Migranten einschließt, ist notwendig. Ohne die Einbeziehung grundlegender Menschenrechte in den Migrationskontext wird keine Verbesserung in der Prävention von Menschenhandel möglich sein“ (Konrad 2014).

3. KONKLUSION: KOOPERATIONEN STÄRKEN

Wie die Geschichte zeigt, führten das außerordentliche Engagement von Einzelpersonen, der erstmalige Zusammenschluss von NGOs mit unterschiedlichen Schwerpunkten und die Bereitschaft der Zusammenarbeit zwischen Regierungen mit NGOs zum Zustandekommen des ersten Abkommens gegen Frauenhandel. Diese drei Einflussgrößen können als Erfolgsfaktoren für die Durchschlagskraft des Abkommens bezeichnet werden.

Über unterschiedliche Menschenbilder, Philosophien und Überzeugungen hinweg stärkte der Zusammenschluss von NGOs die Zivilgesellschaft gegenüber staatlichen Akteurinnen und Akteuren. Die Bereitschaft zur Kooperation mit NGOs eröffnete den Regierungen einen Raum voller Expertisen für zukünftige gemeinsame Anstrengungen gegenüber der wachsenden Problematik des Handels mit Menschen.

Das Engagement Einzelner und die Kenntnis der organisierten Zivilgesellschaft im Dialog mit den Staaten bildeten eine gute Grundlage für die Entwicklung einer politischen Agenda zum Thema Frauenhandel in den Nationalstaaten wie auf internationaler Ebene. So konnte sich im 19. und 20. Jahrhundert die Bekämpfung des Frauenhandels zu einem der ersten und erfolgreichsten Bereiche internationaler Kooperation entwickeln.

Mehr als hundert Jahre Anti-Trafficking-Kampagnen machen deutlich, dass es diese konkrete, systematische und strukturierte Zusammenarbeit zwischen Staaten und Zivilgesellschaft ist, die eine Weiterentwicklung von Instrumentarien und Politik gegen Frauenhandel ermöglicht und neue Wege findet, dem internationalen Phänomen Menschenhandel zu Leibe zu rücken.

Erfolgreiche Arbeit gegen Menschenhandel benötigt Partnerschaft und Dialog zwischen Staat und Zivilgesellschaft, auch mit den Opfern von Menschenhandel und anderen Beteiligten, die stärker in die Diskussion eingebunden werden sollten. Wissenschaftliche Erkenntnisse müssen rascher und durchdringender Wirkung für Täterverfolgung, Rechtsprechung, Opferbetreuung, Bildungs- und Sozialarbeit erhalten. Zu dieser Schlussfolgerung kamen die Beteiligten des internationalen Workshops gegen Menschenhandel.

EMPFEHLUNGEN IM KAMPF GEGEN MENSCHENHANDEL

Aus den Diskussionen im Rahmen des internationalen Workshops wurde eine Reihe von Empfehlungen zusammengefasst:

1. Förderung des Engagements von Einzelpersonen, die in den Kampf gegen Menschenhandel maßgebliche Erkenntnisse, Ideen und Zugänge einbringen.
2. Förderung der Zusammenschlüsse von NGOs mit unterschiedlichen Schwerpunkten zum Thema Menschenhandel.
3. Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Staaten und Zivilgesellschaft zur Öffnung vielfältiger Expertise und zum Austausch guter Praktiken.
4. Einbindung der Opfer von Menschenhandel in Diskussionen und Forschungen.
5. Aufspüren der Lücken gesetzlicher Rahmenbedingungen, die von kriminellen Organisationen zum Menschenhandel genutzt werden.

6. Drastische Verschärfung der Strafen für Menschenhändler, Mittäter und Mitwissende sowie konsequente Durchsetzung der Höchststrafen.
7. Ermunterung der Justiz und Exekutive zum verstärkten und regelmäßigen Erfahrungsaustausch mit Akteurinnen und Akteuren der Zivilgesellschaft.
8. Regelmäßige Veröffentlichung von Statistiken zur Sichtbarmachung effektiver Arbeit gegen Menschenhandel auf nationaler Ebene, um der Herausforderung des derzeitigen Datenmangels zu begegnen.
9. Förderung interdisziplinärer und transdisziplinärer Forschung zu den Erfolgsfaktoren von Zusammenarbeit zum Thema Menschenhandel mit gezielter Problemorientierung.
10. Stärkung grenzüberschreitender Zusammenarbeit in Europa – damit die europäische Gesetzgebung zum Menschenhandel sich auch in weiterführenden Aspekten angleichen kann.

¹ *Group of Experts on Actions against Trafficking in Human Beings.*

¹ *Forum zur Bekämpfung des Menschenhandels, dem über 30 internationale NGOs und zwischenstaatliche Organisationen angehören.*

Quellenangaben

De Vries, Petra (2014). *The discourse on women in the Paris Protocol and Dutch prostitution policies from 1900, to the present*, Unveröffentlichtes Manuskript zur Tagung „110 Jahre des ersten internationalen Abkommens gegen Frauenhandel“.

Hauke (1939). *Der Kampf gegen den Mädchenhandel*, *Kriminalistik, Monatshefte für die gesamte kriminalistische Wissenschaft* (13), 102.

Konrad, Helga (2014). *A Long Way to Go (...)* *Anti-Trafficking Today. Actors – Discourses – Practices: Historical and Contemporary Perspectives on Governing Trafficking in Women*. Unveröffentlichtes Manuskript zur Tagung „110 Jahre des ersten internationalen Abkommens gegen Frauenhandel“.

Nautz, Jürgen (2014). *Actors – Discourses – Practices: Historical and Contemporary Perspectives on Governing Trafficking in Women. 110 Years of Experience*. Unveröffentlichtes Manuskript zur Tagung „110 Jahre des ersten internationalen Abkommens gegen Frauenhandel“.

Weiterführende Literatur

Cassellari, René (1914). *La Traite des blanches et le vice, étude sociale et révélations, avec une pré-face du détective René Cassellari, Détective Magazine*.

Chaumont, Jean-Michel (2009). *Le mythe de la traite des blanches. Enquête sur la fabrication d'un fléau*, Paris.

Kitzinger, Friedrich (1907). *Die internationalen Konventionen zur Bekämpfung des Mädchenhandels und das deutsche Strafrecht*, *Deutsche Juristen-Zeitung XII* (14), 803–807.

Knepper, Paul (2010). *The Invention of International Crime. A Global Issue in the Making, 1881–1914*, London, 113–114.

Ministère des Affaires Etrangères (Ed.) (1902). *Documents Diplomatiques. Conférence Internationale pour la Répression de la Traite des Blanches*, Paris.

Nautz, Jürgen (2007). *Netzwerkstrukturen im Frauenhandel im 20. Jahrhundert*, in: Berghoff, Hartmut/Sydow, Jörg (Hg.) *Unternehmerische Netzwerke. Eine historische Organisationsform mit Zukunft?*, München, 271–289.

Nautz, Jürgen/Sauer, Birgit (Hg.) (2008). *Frauenhandel. Diskurse und Praktiken*, Göttingen.

Stratenwerth, Irene (2012). *Der Gelbe Schein. Mädchenhandel 1860 bis 1930*, Bremerhaven.

Von Ullmann (1904). *Die Frage der strafrechtlichen Bekämpfung des Frauenhandels*, *Der Gerichtssaal, Jahrgang 64*, 22–54.