

BM a.D.Dr.in Helga Konrad
<http://www.graz26.at/>

Dr.in Helga Konrad, ehemalige Österreichische Frauenministerin, Parlamentarierin, Vorsitzende der EU Stabilitätspakt Task Force gegen Menschenhandel für Südosteuropa und Sonderbeauftragte der OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa), ist Projektleiterin am Österreichischen Institut für Internationale Politik (oiip) und berät als internationale Konsultantin Regierungs- und Nicht-Regierungs-VertreterInnen und Organisationen im Kampf gegen Menschenhandel.

GRENZEN-LOSE FREIHEIT?

Freizügigkeit und Frauenhandel in der EU

Hanns Seidl Stiftung/Fachtagung in Kooperation mit dem Aktionsbündnis gegen Frauenhandel und Renovabis

18. Oktober 2011/ 11.00-16.00 Uhr, Gottfried-Schäffer-Str.2, 94032 Passau

- Menschenhandel/Frauenhandel/Kinderhandel in Europa ist **nicht neu** – er ist uns seit Jahrzehnten bekannt und hat seither stetig zugenommen – ganz massiv seit dem Fall des eisernen Vorhangs und der zunehmenden Globalisierung der Welt – und hat sich immer wieder **verändert, was die Methoden der Ausbeutung, die Routen** und auch was die Mittel und Wege der Menschenhändler betrifft, sich dem Zugriff der Behörden und der Exekutive zu entziehen.
- Menschenhandel hat viele unterschiedliche Gesichter. Immer aber zielt er auf die **Ausbeutung von Menschen** ab. Die Opfer (vielfach Frauen und Kinder, aber auch Männer) werden sexuell ausgebeutet oder in Haushalten wie SklavInnen gehalten; sie werden aber auch zum Zwecke der **Ausbeutung ihrer Arbeitskraft** in die Zwangsarbeit und Schuldknechtschaft gehandelt und verkauft. Im Kampf gegen Menschenhandel wird der Bereich der Arbeitsausbeutung noch immer zu oft vernachlässigt. Ob im Haushalt (**domestic servitude**), in der Landwirtschaft, in der Bauwirtschaft oder im Tourismus - es gibt viele Bereiche, wo Menschen möglicherweise ausgebeutet werden. Besonders alarmierend ist die Tatsache, dass die Opfer immer jünger werden. Zunehmend werden **Kinder und Jugendliche** in die Porno-Industrie gehandelt und missbraucht, in die illegale Adoption verkauft, zwangsverheiratet oder zu **Bettelei und Diebstahl** genötigt.
- In den letzten Jahren hat dieses kriminelle Geschäft durch die **Globalisierung eine neue Dimension** erhalten. Heute gehört der Menschenhandel zu den am stärksten globalisierten kriminellen Märkten unserer Zeit. Vom Menschenhandel sind keineswegs nur die Herkunftsländer betroffen – er betrifft uns alle gleichermaßen – im Osten ebenso wie im

Westen; in Europa ebenso wie in anderen Teilen der Welt; Herkunftsländer ebenso wie Transit- und Zielländer.

- Die meisten Betroffenen von Menschenhandel wissen nichts oder nur sehr wenig über die **Menschenhändler-Maschinerien**, über Routen und Strukturen. Die meisten hoffen einfach auf Verdienstmöglichkeiten, auf ein besseres Leben für sich, ihre Kinder und ihre Familien nach ein paar Jahren Arbeit irgendwo im Ausland - in einer Fabrik, auf einer Plantage oder als Babysitterinnen und Haushaltshilfen, als Kellnerinnen, Tänzerinnen, Animierdamen oder als Prostituierte – Jobs, mit denen sie der Armut zu Hause, der Arbeitslosigkeit und Hoffnungslosigkeit, der Diskriminierung und Gewalt entkommen zu können glauben. Sie sind wild entschlossen, es zu schaffen und doch sind es oft die **ersten Schritte** in eine **moderne Form der Sklaverei**, wie der Menschenhandel auch genannt wird.
- Ungeachtet regionaler Unterschiede sind die **Muster**, nach denen Menschenhandel abläuft, immer ganz ähnlich. Die meisten Opfer sind **Drohungen und physischer sowie psychischer Gewalt** ausgesetzt. Ihnen wird praktisch alles genommen, das Recht auf ihren Körper, die Freiheit, selbst entscheiden zu können, ob und wann sie aufhören wollen; das **Geld**, das ihnen zustünde, wird ihnen zum Großteil vorenthalten; sie führen das **Leben von Gefangenen**; ohne Dokumente, der Sprache nicht mächtig, sie leben **isoliert**, mit den Menschenhändlern und mit ihren Ausbeutern oft als einzige Bezugspersonen.
- Trotz **positiver Entwicklungen** und einiger Erfolge im Kampf gegen Menschenhandel/Frauenhandel/Kinderhandel kann noch lange nicht die Rede davon sein, dass Menschenhandel eingedämmt wird. Wir haben gelernt (und geben uns damit zufrieden), ihn zu managen und geben uns damit zufrieden, ihn irgendwie – besser oder schlechter – zu *'handeln'*(engl.).
- Ein Blick auf die Praxis vieler europäischer Länder zeigt, dass der **Schutz der Menschenrechte** der von Menschenhandel Betroffenen im Vergleich zu den **staatlichen Sicherheitsinteressen** von nachgeordneter Bedeutung ist. Und Opferschutzeinrichtungen beklagen zu Recht, dass die Durchsetzung der Rechte für die Betroffenen oft nur sehr eingeschränkt möglich ist.
- 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, dass sie ausländische Arbeitskräfte brauchen werden, um die gegenwärtigen Wachstumsraten aufrecht zu erhalten und auf demographische

Notwendigkeiten zu reagieren, wegen der zukünftigen Finanzierung der Pensionen oder einfach weil verschiedene Arbeiten von InländerInnen gar nicht mehr gemacht werden.

- Während sich vor 9/11 – also vor den Anschlägen in NYC die Diskussion über Migration auf Bereiche wie Anpassung der Zahl der MigrantInnen an die **Bedürfnisse des Arbeitsmarktes**, **Integration** von MigrantInnen oder **Multikulturalismus** konzentrierte, liegt der Schwerpunkt in den letzten Jahren zunehmend auf dem Thema **Sicherheit** – oder dem, was damit impliziert wird. Und wahrscheinlich wird die Debatte über Migration noch einige Zeit durch das Vergrößerungsglas der **Terrorismusbekämpfung** gesehen werden und eine differenziertere Debatte darüber eher schwierig bleiben.
- In letzter Zeit konzentriert sich **zwischenstaatliche Zusammenarbeit** in diesem Bereich vor allem auf verstärkte **Kontrolle (an den Grenzen/in Grenzbereichen)** und das Verhindern **irregulärer Migration und illegaler Einwanderung** - und es wird verstärkt ganz allgemein eine Verbindung/Verknüpfung zwischen Migration und internationalem Verbrechen/organisierter Kriminalität hergestellt.
- Diese Tatsache hat auch negative Auswirkungen darauf, wie versucht wird, mit Menschenhandel im Allgemeinen und mit den Opfern im Besonderen umzugehen und ihn zu bekämpfen: der **Schutz der Menschenrechte** wird dem Wunsch nach **Kontrolle und Verbrechensbekämpfung** untergeordnet, was sich außerordentlich negativ auf den Umgang mit Menschenhandel und vor allem auf den Schutz der Betroffenen auswirkt.
- **Opfer** von Menschenhandel werden nach wie vor von den Behörden häufig **wie Kriminelle** behandelt, die wenig Mitgefühl und Unterstützung bekommen und die abgeschoben werden, bevor der wahre Tatbestand erhoben wird. Das bedeutet, dass ihnen nach wie vor, ohne Rücksicht auf ihre häufig massive **Traumatisierung**, langfristige Unterstützung und Betreuung versagt wird, dass ihnen kein Zugang zu den meist ohnehin spärlichen Schutzmaßnahmen gewährt wird. Darüber hinaus hat sich weltweit in den meisten Ländern die Praxis eingebürgert, dass - selbst bei Gewährung eines **befristeten Aufenthalts** (in etlichen Ländern handelt es sich dabei nicht um einen Rechtsanspruch, sondern um eine so genannte 'Kann'-Bestimmung) eine Unterstützung der Opfer von deren Bereitschaft abhängig gemacht wird, ob sie **gegen die Menschenhändler aussagen** und oft sogar davon, ob sie **für die Strafverfolgungsbehörden von Nutzen** sind.
- Obwohl ein (zumindest befristetes) **Bleiberecht** im Zielland längst als fester Bestandteil einer erfolgreichen Bekämpfung von Menschen/Frauen/Kinderhandel mit maßgeblicher

Präventivwirkung anerkannt ist, sind viele Staaten immer noch nicht bereit, es zu gewähren.

- Jüngste Studien belegen, dass diese Vorgangsweise kontraproduktiv ist – und, abgesehen davon, dass sie unvereinbar ist mit den internationalen Menschenrechtsnormen und daher abzuschaffen ist, warnen einschlägige Untersuchungen bereits vor den so genannten ‚**Kollateralschäden**‘, die dadurch ausgelöst werden. Es gilt heute als erwiesen, dass ‚**security sector responses**‘ (also die traditionellen Antworten aus dem Sicherheitsbereich und Sicherheitsdenken) nicht genügen, um Menschenhandel einzudämmen.
- Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass **Ausgrenzung und Kontrolle** allein untaugliche Mittel für eine wirksame Bekämpfung von Menschen/Frauen/Kinderhandel sind. Das Forcieren von Grenzkontrollen, Abschreckung und sofortige Ausweisung von (illegalen/irregulären) MigrantInnen, die häufig nicht identifizierte Opfer von Menschenhandel sind, stehen nicht selten am **Beginn eines Teufelskreises**.
- Wir wissen heute sehr genau, dass ein großer Teil derjenigen, die unmittelbar abgeschoben werden, wieder in den kriminellen Kreislauf von Menschenhandel zurückkommen (**Recycling**) – was bedeutet, dass mit solchen Maßnahmen direkt oder indirekt dem Menschenhandel zuarbeitet wird.
- Der **Tunnelblick**, den staatliche Behörden auf den illegalen Grenzübertritt richten, behindert eher sinnvolle und wirksame Maßnahmen gegen Menschenhandel und geht an dessen Kernproblem vorbei, solange sie nicht zum Bestandteil einer umfassenderen Strategie werden. Eine Politik, die dem (vermeintlichen) staatlichen Selbstschutz den Vorrang vor einem **umfassenderen Lösungsansatz** gibt, ist kontraproduktiv und damit Teil des Problems.
- Darüber hinaus ist es wichtig sich zu vergegenwärtigen, dass Menschenhandel nicht mit einer ‚**Momentaufnahme**‘ erfassbar ist. Menschenhandel ist weder an einem bestimmten Zeitpunkt noch an einen bestimmten Ort fest zu machen. Ebenso wenig an dem Zielland, in dem das Opfer oder der Kriminelle entdeckt werden. Es handelt sich vielmehr um eine **Kette/Verkettung von Straftaten** und Menschenrechtsverletzungen, die sich innerhalb eines bestimmten, meist längeren Zeitraums vom Ursprungsland über Transitländer bis zu den Zielländern erstreckt. (Selbst interner Menschenhandel umfasst eine Reihe von Straftaten und Menschenrechtsverletzungen, die sich über einen gewissen Zeitraum und auf verschiedene Orte erstrecken.)
- Daraus erklärt sich, warum Menschenhandel **nicht primär** oder exklusiv als eine **nationale Sicherheitsfrage** gesehen und abgehandelt werden darf und warum eine

vorrangig auf ‚Abschreckung‘ an den Grenzen basierende Strategie ungeeignet, aber jedenfalls ungenügend für die Erreichung des gesetzten Zieles, nämlich die Eindämmung von Menschenhandel, ist. Diese Kette von kriminellen Handlungen muss mit allen Mitteln aufgebrochen werden, indem man die Täter, Mittäter und Handlanger entlang ihrer gesamten Strecke aufspürt und zur Verantwortung zieht.

- Kein Land, keine Institution oder Einrichtung allein wird in der Lage sein, erfolgreich gegen Menschenhandel vorzugehen und ihn einzudämmen. Es ist ganz im Gegenteil so, dass alle Aspekte des Kampfes gegen den Menschenhandel **koordiniert** werden müssen und **uneingeschränkte Zusammenarbeit** in jeder Hinsicht unerlässlich ist, wenn wir erfolgreich sein wollen. Nationale Anstrengungen müssen mit regionalen und internationalen Konzepten verknüpft werden, wenn die Netzwerke der Menschenhändler aufgebrochen und zerschlagen werden sollen.
- Menschenhändler operieren fast immer in mehreren Ländern gleichzeitig. Sie profitieren aus den unterschiedlichen und oft **unzulänglichen Gesetzgebungen**, dem **schwachen Strafvollzug**, der mangelnden internationalen Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung und beim **Opfer- und ZeugInnenchutz**, den oft unzureichend geschulten Exekutivbeamten, der **Korruption**, und aus dem fehlenden Willen mancher Länder, den Betroffenen von Menschenhandel wirksamen Schutz und Hilfe zu gewähren.
- Es ist wichtig, bewusst zu machen, dass Menschenhandel sowohl ein **strafrechtliches als auch ein menschenrechtliches Problem** ist und dass es hier kein Entweder-Oder gibt. Beide Bereiche müssen gemeinsam in Angriff genommen werden, wenn es gelingen soll, diesem Verbrechen Einhalt zu gebieten.
- Obwohl sich inzwischen Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels abzeichnen - besonders im Bereich von Gesetzen und institutionalisierten Mechanismen - hat sich für die **Opfer** dieses Verbrechens wenig geändert.
- Für sie bedeutet Menschenhandel nach wie vor Gewalt, Zwang, Angst und oft tiefe Verzweiflung. In der Tat, verdienen der Status und Schutz der Betroffenen besondere Aufmerksamkeit und sind der zentrale Punkt in einem wirkungsvollen Kampf gegen den Menschenhandel. Schließlich geht es um Menschen und nicht um gestohlene Autos. Die Staaten und Regierungen, einzeln und kollektiv, müssen hier eine entscheidende Rolle spielen, ganz besonders, wenn es um den Umgang mit den Opfern geht.
- Hier ist ganz klar der **politische Wille** gefragt. Wenn es den Betroffenen von Menschenhandel gelingen soll, sich aus gewaltbestimmten Beziehungen und Lebenszusammenhängen zu befreien, brauchen sie umfassende **soziale und**

wirtschaftliche, aber auch rechtliche Hilfe. Wirksame Hilfe beginnt mit der Zuerkennung eines klaren Rechtsstatus und dem Zugestehen eines Bleiberechts, - Maßnahmen, deren Fehlen oder Nicht-Anwendung von den Menschenhändlern rücksichtslos ausgenützt werden.

- Da sich die meisten Regierungen aber in erster Linie auf den Kampf gegen **illegale Einwanderung** konzentrieren, laufen Betroffene von Menschenhandel Gefahr, als **illegale Migranten** und Migrantinnen, als **illegal Beschäftigte** und/oder als Kriminelle eingestuft zu werden, die sofort in ihre Herkunftsländer abgeschoben werden, noch bevor die wahren Zusammenhänge ermittelt werden.
- Dabei spielt von staatlicher Seite vielfach die Vermutung oder Angst eine Rolle, dass das Angebot im Land zu bleiben, ausgenützt werden könnte und Nicht-Befugte, also weitere Migranten und Migrantinnen, anziehen könnte.
- Studien belegen, dass bis zu 50% der unmittelbar Abgeschobenen wieder in den kriminellen Kreislauf von Menschenhandel zurückgeführt werden. Wir wissen heute, dass nicht einmal 30% aller Betroffenen von Menschenhandel überhaupt aufgespürt werden, und viele aus Angst vor Abschiebung und davor, in die Mühlen des Polizei- und Justizapparats eines fremden Landes zu geraten, zurückschrecken, Hilfe zu suchen.
- Betroffenen von Menschenhandel ein echtes **Bleiberecht** und eine **Arbeitserlaubnis** zu gewähren, gepaart mit längerfristigen, staatlich geförderten und finanzierten **Rehabilitierungsprogrammen** - sowie **Entschädigungszahlungen** für Betroffene von Menschenhandel -, sind nicht nur vom Standpunkt der Menschenrechte gefordert, sondern wäre auch ein wesentlicher Beitrag zur nationalen Sicherheit eines jeden Landes, da die Betroffenen von Menschenhandel eher - und zwar **freiwillig** - bereit und in der Lage wären einen **Beitrag zur Verfolgung der Menschenhändler** und somit zur Zerschlagung ihrer kriminellen Netzwerke zu leisten, indem sie mit den Behörden zusammenarbeiten und schließlich auch als ZeugInnen fungieren würden, ohne von Polizei und Justiz für die Strafverfolgung instrumentalisiert zu werden. (Die wenigen Modelle in der EU und in Westeuropa, die auf diesen Grundsätzen basieren, sind nicht nur im Hinblick auf den Schutz und die Unterstützung der Opfer erfolgreich, sondern auch im Hinblick auf die Verfolgung der Menschenhändler).
- Um auf den Titel der heutigen Veranstaltung zurück zu kommen, „GRENZEN-LOSE FREIHEIT/ Freizügigkeit und Frauenhandel in der EU zurückzukommen, der ja irgendwie impliziert, dass das Böse an der Grenze auf- oder durch Grenzen abgehalten werden könnte, möchte ich betonen, dass das Böse in Form von organisierter Kriminalität und

Menschenhändlern und Helfershelfern unter uns ist - und nicht nur an den Grenzen. Noch vor der ersten Erweiterung der EU hat EUROPOL festgestellt, dass innerhalb der EU mehr als 3-4.000 kriminelle Organisationen mit rund 50.000 Aktivisten angesiedelt und aktiv waren.

- Und, was wir sehen ist, dass sich Menschenhändler von unterschiedlichen Konzepten der **(Im)Migrationspolitik** nicht besonders beeinflussen lassen. Wir müssen feststellen, dass der Menschenhandel über relativ offene Grenzen, wie z. B. innerhalb der EU, problemlos stattfindet, und dass auch eine **restriktive Einwanderungs- oder Migrationspolitik** kein ernsthaftes Hindernis darstellt.
- Ich denke, dass sich durch eine 'Grenzen-lose Freiheit' zwei parallele Entwicklungen ergeben. Einerseits könnte die Aufnahme von Ursprungs- und Transitländern für Menschenhandel in die EU dem organisierten Verbrechen eine noch bessere Basis zur Errichtung seiner Netzwerke in ganz Europa bieten. Andererseits bietet sich aber auch die Möglichkeit zur besseren Entwicklung von gemeinsamen Instrumentarien in Richtung Standard-Setzung und zur Entwicklung gemeinsamer Gegenmaßnahmen und nachhaltiger Lösungen im Kampf gegen Menschenhandel – und schließlich und endlich zur besseren Koordinierung und Zusammenarbeit in Richtung auf einen **Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts**.