

Richtlinien der 'Regionalen Implementierungs-Initiative*' zur Verhütung, Aufdeckung und Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung

**Regionale Implementierungs-Initiative gegen Menschenhandel 'Prävention und Bekämpfung aller Formen von Menschen/Frauen/Kinderhandel: Stärkung und Intensivierung von nationaler und transnationaler Kooperation und Koordination sowie Ausbau von Vernetzungs- und Partnerschaftsmodellen mit Drittstaaten' – mit dem Österreichischen Institut für Internationale Politik (oiip) als Trägerorganisation, unterstützt und gefördert vom Österreichischen Bundeskanzleramt und von den BundesministerInnen für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, für Frauen und Öffentlichen Dienst, für Verkehr, Innovation und Technologie, und für Gesundheit. Projektleitung: BM a.D.Dr.in Helga Konrad*

Die vorliegenden 'Guidelines' (Richtlinien) wurden im Auftrag der Regionalen Implementierungs-Initiative von **Mike Dottridge** (unabhängiger internationaler Experte für den Bereich Kampf gegen Menschenhandel) anlässlich des **Regionalen Runden Tisches/Round Table am 28. September 2012 in Wien 'Von der Theorie zur Praxis, Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, Anleitung zu Methoden für die Sammlung von Beweismaterial und Wege zu Recht und Gerechtigkeit, positive und negative Verfahrensweisen'** (Human Trafficking for Labour Exploitation, Guidance on Methods of Evidence Collection and Avenues of Justice, Good and Bad Practices) zur Diskussion und Einbringung von praktischen Erfahrungen vorgelegt, die in der vorliegenden Unterlage berücksichtigt wurden. Die vorliegenden Richtlinien sind als „lebendiges Dokument“ gedacht, das im Lichte guter oder weniger guter Erfahrungen weiter entwickelt bzw. modifiziert werden kann, in dem Maße, wie neue 'als richtig erkannte und anerkannte Verfahrensweisen' verfügbar werden. Weitere Anregungen zum Text können an mike.dottridge@btopenworld.com und/oder die Regionale Implementierungs-Initiative gesendet werden.*

Vorbemerkung

Das UN-Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels (2000), zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, bezieht sich auf jene Formen der Ausbeutung, die Zweck des Menschenhandels sind, wie „mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen“. Der Rahmenbeschluss des Rates der Europäischen Kommission vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels unterschied zwischen Handel „zum Zwecke der Ausbeutung der Person durch Arbeiten oder Dienstleistungen, mindestens einschließlich unter Zwang geleisteter Arbeiten oder Dienstleistungen, Sklaverei oder der Sklaverei oder der Knechtschaft ähnlichen Verhältnissen“ und Handel „zum Zwecke der Ausbeutung einer Person mittels Prostitution oder anderer Formen der sexuellen Ausbeutung einschließlich Pornografie“. Diese Unterscheidung wird in der Richtlinie der Europäischen Union aus dem Jahr 2011 beibehalten.

Die vorliegenden 'Guidelines' konzentrieren sich auf die erste der beiden von der Europäischen Kommission definierten Kategorien und verwenden die Bezeichnung, die nun in der Europäischen Union (EU) und von der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) weitgehend verwendet wird – „**Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft**“ oder kürzer, „**Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung**“. Dieser Begriff erfasst nicht den Menschenhandel zum Zweck der Entnahme von Organen oder zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, auch wenn diese Ausbeutung von Zwang begleitet ist und unter anderem von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) als Form der Zwangsarbeit angesehen wird.

In der im Juni 2012 veröffentlichten *EU-Strategie zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016* definiert die Europäische Kommission eine ihrer fünf Prioritäten als „Verbesserung der einschlägigen Kenntnisse und effiziente Reaktionen auf neu auftretende Probleme im Zusammenhang mit allen Formen des Menschenhandels“ und eine der erforderlichen Maßnahmen als „Bekämpfung des Menschenhandels zu Zwecken der Ausbeutung der Arbeitskraft“. Die vorliegenden 'Guidelines' (Richtlinien) sollen zu diesem Ziel beitragen, indem sie Fachleute über einschlägige Standards und Methoden informieren, die sowohl in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union als auch anderenorts für die Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung Anwendung finden.

Die Übersetzung der vorliegenden 'Guidelines' aus dem Englischen ins Deutsche wurde von der Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst und der Frauensektion im Bundeskanzleramt (BKA) unterstützt und ermöglicht.

Inhaltsverzeichnis

1. Richtlinie 1 – Erforderlicher politischer Wille auf Regierungsebene
2. Richtlinie 2 – Zweckmäßigkeit des Gesetzes gewährleisten
3. Richtlinie 3 – Einrichtung spezieller Strafverfolgungsstellen
4. Richtlinie 4 – Entwicklung eines multidisziplinären Ansatzes
5. Richtlinie 5 – Schulung für einschlägige Fachkräfte
6. Richtlinie 6 – Die Rolle von Datensammlung und Forschung
7. Richtlinie 7 – Verwendung von Indikatoren
8. Richtlinie 8 – Vermischung von Ermittlungen zu Menschenhandel bzw. Schleuserkriminalität vermeiden
9. Richtlinie 9 – Qualität der strafrechtlichen Verfolgung verbessern
10. Richtlinie 10 – Schutz und Hilfe
11. Richtlinie 11 – Sichere Unterbringung für Männer, Frauen, Jungen und Mädchen, die Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung wurden
12. Richtlinie 12 – Regulierung von Arbeitskräftevermittlungen und Personalagenturen
13. Richtlinie 13 – Verbesserung der Selbstregulierung in der Personalvermittlungsbranche (in Ermangelung vom Staat vorgegebener rechtlicher Rahmenbedingungen)
14. Richtlinie 14 – Spezifische Bestimmungen in Bezug auf Hausangestellte

15. Richtlinie 15 – Kontaktaufnahme zu potenziellen Opfern von Menschenhändlern
16. Richtlinie 16 – Hinzuziehen von ExpertInnen mit einschlägigen Kenntnissen kultureller Praktiken
17. Richtlinie 17 – Reaktion auf den Import von Waren, die (in einem anderen Land) teilweise oder zur Gänze von Menschenhandelsopfern hergestellt wurden

TEIL I – ZWECKMÄSSIGE RECHTSVORSCHRIFTEN UND MITTEL ZU IHRER DURCHSETZUNG

1. Richtlinie 1 – Erforderlicher politischer Wille auf Regierungsebene

Die Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft macht es erforderlich, dass die gesamte Regierung ebenso wie einzelne Ministerien und die Strafverfolgungsbehörden ihre Entschlossenheit zum Ausdruck bringen, die verschiedenen Formen der wirtschaftlichen Ausbeutung im Zusammenhang mit Menschenhandel zu unterbinden und ausländischen Opfern den Verbleib im Land zu gestatten, während sie sich erholen und gegebenenfalls an die Gerichte wenden können.

Anmerkung

Dies bedeutet – zusätzlich zu den verbalen öffentlichen Verurteilungen des Menschenhandels – die Einrichtung bzw. Stärkung geeigneter Institutionen und die Zurverfügungstellung entsprechender Mittel zur Aufdeckung von Menschenhandelsfällen und -situationen und zum Schutz und zur Hilfe für die Opfer sowie zur Verhütung von Menschenhandel. Da der Großteil der Männer, Frauen, Mädchen und Jungen, die in Europa Opfer von Menschenhandel werden, MigrantInnen sind (entweder aus anderen europäischen Ländern oder von außerhalb Europas), bedeutet das außerdem, sich mit einer Reihe missbräuchlicher Praktiken auseinanderzusetzen, die im Zusammenhang mit der Ausbeutung von MigrantInnen stehen. Neben Zwangsarbeit und sonstigen missbräuchlichen Praktiken am Arbeitsplatz zählen dazu die Unterbringung von MigrantInnen in Substandardwohnungen oder überbelegten Unterkünften (zuweilen in Räumlichkeiten, die für Wohnzwecke nicht geeignet sind), und die Ausnutzung ihres MigrantInnen-Status oder fehlenden Wissens in Bezug auf ihre Rechte, um sie ungenügend zu bezahlen oder völlig überzogene Entgelte für Unterkunft, Verpflegung oder Arbeitsausrüstung in Rechnung zu stellen.

2. Richtlinie 2 – Zweckmäßigkeit des Gesetzes gewährleisten

Eine Person einer der spezifischen Formen der Ausbeutung zu unterwerfen, die unter den Begriff „Arbeitsausbeutung“ fallen, ebenso wie Personen zum Zweck einer solchen Ausbeutung anzuwerben, ist per Gesetz unter Strafe zu stellen. Die entsprechenden Formen der Ausbeutung sind im internationalen Recht als unter Zwang geleistete Arbeiten oder Dienstleistungen, Sklaverei oder der Sklaverei oder der Knechtschaft ähnlichen Verhältnissen definiert. In Bezug auf Kinder sollten die gesetzlichen Bestimmungen außerdem klar festlegen, welche Formen der Ausbeutung von Kindern strafbar sind, da diese im Falle von Kindern

anders geartet sein können.

Das Gesetz sollte ausreichend genau formuliert sein, damit Exekutivorgane zwischen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung und einer Vielzahl anderer missbräuchlicher Praktiken am Arbeitsplatz unterscheiden können, die zwar einen Missbrauch darstellen und entweder gegen das Strafgesetzbuch oder das Arbeitsrecht verstoßen, den Tatbestand des Menschenhandels jedoch nicht erfüllen. Das Gesetz (bzw. Auslegungen des Gesetzes durch die Gerichte) sollte außerdem sorgfältig unterscheiden zwischen bestimmten Tätigkeiten, die manchmal in Verbindung mit Menschenhandel stehen, und den Tätigkeiten selbst, die zwar unter Umständen von der Allgemeinheit als ausbeuterisch wahrgenommen werden, selbst jedoch keine strafbaren Handlungen darstellen, wie z.B. Hausarbeit oder Betteln in der Öffentlichkeit.

Das Gesetz sollte es außerdem unter Strafe stellen, eine Person den Formen von Zwang oder Manipulation auszusetzen, die von Menschenhändlern verwendet werden, um ihre Opfer zum Gehorsam zu nötigen (d.h. die „Teilhandlungen“ des Menschenhandels).

Dabei sollte darauf geachtet werden, dass das Straffjustizsystem nicht die Opfer des Menschenhandels für ihre Beteiligung an Aktivitäten bestraft, die rechtswidriges Einkommen generieren, sofern ihre Beteiligung an diesen Aktivitäten eine unmittelbare Folge ihrer Situation als Menschenhandelsopfer ist.

Anmerkung

Sowohl die Europäische Union als auch die OSZE bezeichnen mit dem Begriff der „Arbeitsausbeutung“ verschiedene Formen wirtschaftlicher Ausbeutung und unterscheiden diese dadurch von den verschiedenen Formen der Ausbeutung im Zusammenhang mit der Sexindustrie, wie Zwangsprostitution oder Ausnutzung der Prostitution anderer. Der Oberbegriff „Arbeitsausbeutung“ hat den Vorteil, dass er nicht die spezifischen historischen oder geografischen Assoziationen von Begriffen wie Sklaverei und Zwangsarbeit mit sich bringt; wenn es um die Durchsetzung von Gesetzen geht, ist er jedoch unpräzise.

Die Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels fordert in Artikel 18 die „Kriminalisierung des Menschenhandels“ (d.h. den Tatbestand des vorsätzlich begangenen Menschenhandels unter Strafe zu stellen, und zwar gemäß der Definition in Artikel 4 der Konvention, die im Wesentlichen der Definition des Menschenhandels im UN-Protokoll zum Menschenhandel entspricht). In einer Empfehlung des UN-Hochkommissars für Menschenrechte sprach sich der Hochkommissar dafür aus, dass die Staaten in Erwägung ziehen sollten, „nationale Gesetze gemäß internationalen Standards abzuändern bzw. zu verabschieden ... Alle unter die Definition des Menschenhandels fallenden Praktiken wie Schuldknechtschaft, Zwangsarbeit und Zwangsprostitution sollten ebenfalls unter Strafe gestellt werden“.

Die ILO hat anerkannt, dass Schuldknechtschaft — „debt bondage“ oder „bonded labour“ — (eine Praxis, bei der die Betroffenen arbeiten müssen, um ein Darlehen abzuführen, wobei der Wert ihrer Arbeit den Wert des Darlehens bei weitem übersteigt), eine Form der Zwangsarbeit ist. Es ist jedoch schwierig, zu beurteilen, wann Schulden als Instrument verwendet werden, um jemanden zur Arbeit zu zwingen (im Gegensatz zu dem Fall, dass ein(e) ArbeitsmigrantIn hoch verschuldet ist, dies aber nicht dazu genutzt wird, ihn oder sie zu zwingen, einer bestimmten Arbeit nachzugehen oder auf bestimmte Weise Geld zu verdienen), da die meisten

MigrantInnen verschuldet sind, wenn sie mit der Arbeit am gewählten Bestimmungsort beginnen (unabhängig davon, ob sie reguläre oder irreguläre MigrantInnen sind). Es wäre unangebracht, all jene, die Schulden haben, die nach den Maßstäben ihrer Bestimmungsländer exorbitant erscheinen, als Opfer von Menschenhandel anzusehen. Ein(e) MigrantIn kann sowohl von einem Personalvermittler oder einer Personalagentur als auch von einem Arbeitgeber zur Schuldknechtschaft gezwungen werden. Begriffe wie „Zwangsarbeit“ und „Schuldknechtschaft“ erfordern daher eine sorgfältige Definition im Gesetz oder durch die Gerichte, wobei die einschlägige Rechtsprechung gebührend zu berücksichtigen ist, wie zum Beispiel die des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte.

Im Fall von Opfern aus anderen Ländern wenden die Menschenhändler verschiedene Formen der Nötigung oder Manipulation an, um ihre Opfer zum Gehorsam zu zwingen, wie die Abnahme ihrer Pässe oder sonstiger Personaldokumente. Weiters wird die Auszahlung der Löhne über Gebühr hinausgezögert, und die ArbeitnehmerInnen werden in Schuldknechtschaft gehalten. Der Gesetzgeber kann zweckmäßigerweise besondere Aufmerksamkeit auf die Umstände richten, unter denen Hauspersonal (insbesondere im Haushalt lebende Hausangestellte) als Opfer von Menschenhandel oder Arbeitsausbeutung/Zwangsarbeit/Knechtschaft zu betrachten sind. Das könnte am leichtesten geklärt werden, indem man bestimmte Regelungen zur Befolgung durch ArbeitgeberInnen und Arbeitsvermittlungen einführt (siehe Richtlinie 12 im Folgenden) und ihre Nichtbeachtung unter Strafe stellt, anstatt durch gesetzliche Vorschriften zwischen den Formen des Missbrauchs von Hausangestellten zu unterscheiden, die Zwangsarbeit oder Knechtschaft darstellen oder eben nicht.

Im Falle von Kindern hat eine Formulierung, die sowohl in der Europaratskonvention als auch im UN-Protokoll zum Menschenhandel in den Definitionen des Menschenhandels verwendet wird, für Verwirrung gesorgt. Beide beziehen sich auf einen der „Zwecke“ des Menschenhandels als „sklavereiähnliche Praktiken“. Sklavereiähnliche Praktiken wurden (teilweise) im Zusatzübereinkommen der Vereinten Nationen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken (1956) definiert. Das Zusatzübereinkommen verlangt, dass die Staaten vier verschiedene „sklavereiähnliche Praktiken“ verbieten, die alle als möglicher Zweck von Menschenhandel betrachtet werden sollten, und zwar:

- Schuldknechtschaft;
- Leibeigenschaft;
- bestimmte Kategorien der Zwangsheirat, insbesondere die Verheiratung einer Frau „gegen Erbringung einer Geld- oder Naturalleistung“, ohne ihr eine Möglichkeit zur Weigerung zuzugestehen, sowie die Vererbung von Witwen;
- die Übergabe (oder „Auslieferung“) eines Kindes (unter 18) von seinen Eltern oder seinem Vormund „entgeltlich oder unentgeltlich an einer andere Person, in der Absicht, das Kind oder den Jugendlichen oder seine Arbeitskraft auszunutzen“.

In manchen europäischen Ländern gibt es Diskussionen über die Umstände, unter denen bettelnde Kinder als „Opfer von Menschenhandel“ anzusehen sind. Offensichtlich ist es als „sklavereiähnliche Praxis“ zu sehen, wenn ein Kind von seinem oder ihrem Elternteil einer anderen Person „ausgeliefert“ wird, um durch Betteln Geld für diese Person einzunehmen (statt für die Eltern des Kindes), was als Menschenhandelsdelikt (aber auch gemäß anderen Gesetzen) bestraft werden könnte. Andererseits würde ein Kind, das einige oder alle Einkünfte aus der Bettelei einem seiner oder ihrer Elternteile aushändigt, nicht als ein Opfer von Menschenhandel angesehen werden, obwohl eine derartige Ausbeutung eines Kindes die Gesetze des Landes über Kinderarbeit verletzen könnte. Einige Länder umgingen dieses Missverhältnis, indem sie es unter Strafe stellten, „die Bettelei einer anderen Person auszunutzen“ (d.h. nach dem Vorbild des Delikts „Ausnutzung der Prostitution anderer“, sodass es strafbar ist, einer bettelnden Person einen Teil oder die gesamten Einkünfte

wegzunehmen, unabhängig davon, ob es sich bei den Bettelnden um eine(n) Erwachsene(n) oder ein Kind handelt, einschließlich des eigenen Kindes).

In einigen Ländern führte die gesetzliche Definition des Menschenhandelsdeliktes zu Komplikationen. Nach einem 2006 in Grossbritannien/UK verabschiedeten Gesetz war es für das Delikt des „Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung“ erforderlich, dass eine Person aus dem Ausland ins Land gebracht wurde, wobei der Straftatbestand erfüllt war, wenn dies zum Zweck der Ausbeutung in Grossbritannien erfolgte. Wenn jedoch eine in Grossbritannien ansässige Person von derselben Art der Ausbeutung betroffen war (oder ein(e) ArbeitsmigrantIn, die selbstständig in Grossbritannien eingereist war), stellte dies keine strafbare Handlung dar (bis das Gesetz 2009 geändert und das zusätzliche Delikt geschaffen wurde, eine Person der Zwangsarbeit oder Knechtschaft zu unterwerfen). Auch andere europäische Staaten machten das Vorliegen eines Menschenhandelsdelikts davon abhängig, dass das Opfer ins Land gebracht wurde.

Belgien und Frankreich wollten vermeiden, den Straftatbestand zu eng zu definieren, indem sie sich für die entgegengesetzte Strategie entschieden: die Straftat grob zu definieren und die Auslegung den Gerichten zu überlassen. Das Delikt besteht darin, jemanden zur Arbeit unter Bedingungen anzuhalten, die gegen die Menschenwürde verstoßen. Diese Terminologie klingt vage, aber die Gesetze zu dieser Straftat machen es angeblich klar, dass damit nicht ganz allgemein illegale Arbeit gemeint ist, sondern besonders ausbeuterische Fälle. Daher ist es unerlässlich, dass die ExekutivbeamtenInnen wissen, wie der Straftatbestand dieses Delikts aussieht, damit sie für die Anklage entsprechendes Beweismaterial zusammentragen können. So ging es zum Beispiel bei einem Gerichtsverfahren in Belgien im Jahr 2007 um eine Gruppe chinesischer Arbeiter in der Gastronomiebranche, die sechs Tage pro Woche elf bis zwölf Stunden täglich arbeiten mussten, in Wohnwagen auf dem Arbeitsgelände lebten und fünf bis sechs Euro pro Stunde verdienten, wobei noch etwas für Unterbringungskosten und die Rückzahlung von Schulden abgezogen wurde, die durch die Reise nach Belgien entstanden waren. Bei der Verurteilung ihres Arbeitgebers berücksichtigte das Gericht, dass der Arbeitgeber im Besitz der Personaldokumente der Arbeiter war (d.h. sie eingezogen hatte), dass sie keine Lohnverhandlungen führen konnten, ihre Bewegungsfreiheit eingeschränkt war und sie lange Arbeitszeiten hatten. Mit einer weit gefassten Definition des Gesetzes können die Gerichte einen Arbeitgeber verurteilen, auch wenn es nicht offenkundig ist, dass ein Menschenhandelsdelikt begangen wurde. Es besteht jedoch die Gefahr, dass die an vorderster Front tätigen ExekutivbeamtenInnen es unterlassen könnten, Beweismaterial über den jeweiligen Straftatbestand zu sammeln. Außerdem gibt es ein Risiko für den Fall, dass die betroffenen ArbeitnehmerInnen nicht als mögliche Opfer von Menschenhandel identifiziert werden und folglich nicht von den speziell für Menschenhandelsopfer verfügbaren Schutzmaßnahmen profitieren (siehe Richtlinie 10).

Da von Menschenhandel betroffene Erwachsene und Kinder manchmal gezwungen sind, auf gesetzwidrige Weise Geld zu verdienen (wie Taschendiebstahl oder andere Formen des Diebstahls, Anbau von Cannabis oder Herstellung anderer Drogen, oder — in Ländern, wo dies illegal ist — Betteln und Prostitution, sollten die Umstände sorgfältig geprüft werden, unter denen die „Straffreiheits“-Bestimmungen (für sogenannte „statusbezogene“ Delikte) anzuwenden sind. Die Behörden sollten also nicht nur die Straffreiheit der Menschenhandelsopfer gewährleisten, sondern auch prüfen, ob es angemessen wäre, von einer strafrechtlichen Verfolgung von Menschenhandelsopfern für solche statusbezogenen Delikte abzusehen. Das ist besonders wichtig im Falle von Kindern und anderen Opfern des Menschenhandels, für die eine Strafverfolgung noch mehr Leid oder Traumatisierung mit sich bringen würde.

3. Richtlinie 3 — Einrichtung spezieller Strafverfolgungsstellen

Die Bekämpfung des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung erfordert die

Einrichtung einer spezialisierten Strafverfolgungsstelle, die sich entweder spezifisch auf diese Verbrechenkategorie oder auf diese und andere arbeitsplatzbezogene Delikte konzentriert. Jede Strafverfolgungsstelle, die sich im allgemeineren Sinn auf Menschenhandel konzentriert (d.h. einschließlich Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung) braucht eine spezielle Schulung, ganz andere Verfahren und Verbindungen mit einigen sehr unterschiedlichen Organisationen, um angemessen auf Verbrechen im Zusammenhang mit Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung reagieren zu können.

Es ist wichtig, dass das Mandat einer solchen Spezialeinheit eine Ergänzung zum Mandat von Arbeitsinspektoraten und anderen Behörden darstellt, die für die Überwachung der Arbeitsbedingungen wie zum Beispiel Arbeitsschutz zuständig sind, sodass in Bezug auf ihre Aufgaben keine Verwirrung entsteht und hinsichtlich des Gesetzesvollzugs keine Lücken vorhanden sind.

Anmerkung

Die Aufdeckung von Fällen des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung (und die Identifizierung der Opfer dieses Verbrechens) ist keine konventionelle Polizeiarbeit; weder die PolizistInnen an vorderster Front noch auf Menschenhandelsdelikte spezialisierte Polizeieinheiten sind normalerweise mit Polizeieinsätzen am Arbeitsplatz vertraut (oder an anderen Orten, wo Menschen arbeiten, wie Privathaushalte, Baustellen, Farmen, Wälder, in denen Waldbeeren geerntet oder Bäume gefällt werden, oder Wälder, wo Schalentiere gesammelt werden) oder im Kontext der Anwerbung von ArbeitnehmerInnen aus anderen Ländern. ExekutivbeamtenInnen, die mit dem Arbeitsplatz vertraut sind, wie ArbeitsinspektorInnen, haben im Allgemeinen beschränkte Vollmachten und sind nicht befugt, mutmaßliche Verbrecher festzunehmen oder Beweismaterial für Strafverfolgungen zu sammeln. Es ist daher unerlässlich, die Lücke zwischen den beiden zu schließen. In den Niederlanden zum Beispiel übernimmt jetzt das Social Intelligence and Investigation Service (SIOD) diese Aufgabe, während der Strafverfolgungsdienst ein spezialisiertes Büro für Straftaten im Zusammenhang mit Finanzen, Wirtschaft und Umwelt hat.

Lücken bei der Durchsetzung des Gesetzes am Arbeitsplatz gibt es in vielen europäischen Staaten, vor allem wenn Systeme, die sich im Laufe des 20. Jahrhunderts entwickelt hatten, nicht aktualisiert wurden, um den neuen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, die durch die Ankunft von ArbeitsmigrantInnen verursacht wurden (insbesondere temporäre, nicht gewerkschaftlich organisierte ArbeitsmigrantInnen in Ländern wie Schweden, wo angenommen wurde, dass alle ArbeitnehmerInnen, die ausgebeutet werden könnten, von einer Gewerkschaft vertreten würden).

In einigen Ländern unterstreichen die ArbeitsinspektorInnen den Unterschied zwischen ihrer Funktion und jener der ExekutivbeamtenInnen. Diese Funktionen könnten daher einer Klärung bedürfen, um sicherzustellen, dass ArbeitsinspektorInnen, die Anzeichen bemerken, dass ArbeitnehmerInnen Opfer von Menschenhandel sein oder ausgebeutet werden könnten, diese Informationen an die zuständigen ExekutivbeamtenInnen weitergeben. ArbeitsinspektorInnen in Europa sind außerdem nicht gewöhnt, Arbeitgeber zu konfrontieren, die Gewalt einsetzen (entweder gegen die InspektorInnen selbst oder als Vergeltungsmaßnahmen gegen ArbeitnehmerInnen, die sich trauen, mit InspektorInnen oder anderen Personen über ihre Zwangslage zu sprechen). Wie auch andere, die Anzeichen von Menschenhandel wahrnehmen, brauchen sie Beratung über die Vorgehensweise (siehe Richtlinie 4). Die ILO hat Anleitungen zur Durchsetzung des Gesetzes in Bezug auf Zwangsarbeit und die Rolle von

ArbeitsinspektorInnen herausgegeben.

TEIL II – IDENTIFIZIERUNG

4. Richtlinie 4 – Entwicklung eines multidisziplinären Ansatzes

Eine Identifizierung von Fällen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung erfordert die systematische Koordination zwischen verschiedenen staatlichen Organen auf nationaler und lokaler Ebene ebenso wie mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, die Standards in der Arbeitswelt überwachen, wie Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnen-Organisationen (Gewerkschaften) oder Organisationen, die enge Beziehungen zu Kategorien bekannterweise ausgebeuteter ArbeitnehmerInnen haben (z.B. MigrantInnen-Organisationen und Organisationen, die Rat oder Hilfe für ausländische Hausangestellte anbieten). Für eine derartige Koordination müssen Protokolle entwickelt werden, zum Beispiel für Kooperation und Datenaustausch, oder Standardverfahren und Schulungsangebote für Personal in den betreffenden Einrichtungen und Organisationen. Während die allgemeine Kooperation auf nationaler Ebene innerhalb eines Nationalen Leitsystems (National Referral Mechanism) organisiert werden kann, ist auch auf lokaler (operativer) Ebene eine systematische Kooperation erforderlich und sollte Stellen mit einbeziehen, die eher nicht Teil eines Nationalen Leitsystems sind, wie lokale Behörden mit Zuständigkeit für Wohnen, Gesundheit und Sicherheit, Brandschutz und Qualitätsnormen für Lebensmittel (z.B. in der Landwirtschaft, Lebensmittelverarbeitung oder Gastronomie).

Anmerkung

Die Polizei oder andere ExekutivbeamtInnen mit einem Mandat zur Durchführung von Verhaftungen und Sammeln von Beweismaterial für Strafverfolgungen sind wesentlich daran beteiligt, dass Verbrecher verhaftet und vor Gericht gebracht werden, können aber kaum Fortschritte im Kampf gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung machen, ohne eine Reihe von Arbeitsbeziehungen mit anderen Stellen zu entwickeln, die routinemäßig Arbeitsstandards oder andere Themen im Zusammenhang mit ArbeitnehmerInnen überwachen.

Auf lokaler Ebene können Indikatoren oder verräterische Anzeichen eines Vorliegens von Arbeitsausbeutung vom Personal einer Reihe von Stellen bemerkt werden, unter anderem ArbeitsinspektorInnen, BeamtInnen für Gesundheit und Sicherheit, VertreterInnen lokaler Wohnungsämter, BeamtInnen für Brandschutz (z.B. bei der Inspektion von Elektroinstallationen in Substandardwohnungen), Fachleuten im Gesundheitswesen und Stellen, die Beratung für MigrantInnen oder Menschen in Notlagen anbieten. Ohne geeignete Schulung und Information darüber, wonach sie Ausschau halten müssen und an wen sie mögliche Ausbeutungsfälle weitergeben sollten, ist es jedoch ziemlich wahrscheinlich, dass sie sich nur auf das spezifische Thema konzentrieren, das unter das Mandat ihrer Institution fällt.

Um voranzukommen, muss eine spezialisierte Stelle für die Bekämpfung des Menschenhandels (wie etwa eine nationale Polizeieinheit zur Bekämpfung des Menschenhandels, mit Einsatzkräften auf regionaler oder lokaler Ebene) die Führung übernehmen, um FachkollegInnen zu berufen und Beziehungen mit anderen einschlägigen

Stellen auf lokaler Ebene zu knüpfen. Wenn eine nationale Polizeieinheit für die Bekämpfung des Menschenhandels ausschließlich in der Hauptstadt oder größeren Städten angesiedelt ist, wird sie kaum eine solche Katalysatorfunktion auf lokaler Ebene wahrnehmen können. Wenn sie andere beruft und diese bemerken, dass sie ihnen Vorschriften macht, werden ihre Ratschläge ziemlich wahrscheinlich ignoriert werden. Andererseits ist eine Kooperation auf lokaler Ebene wahrscheinlicher, wenn sie genau hinhört und das lokale Know-How berücksichtigt, auch wenn es von Nicht-Regierungs-ExpertInnen kommt (wie GewerkschaftsorganisatorInnen, die Kontakt zu landwirtschaftlichen ArbeitsmigrantInnen haben), diese konsultiert und ihre Erfahrungen zu schätzen weiß.

5. Richtlinie 5 — Schulung für einschlägige Fachkräfte

Sowohl an vorderster Front tätige ExekutivbeamtenInnen als auch eine Reihe von Organisationen des öffentlichen Rechts und Nicht-Regierungs-Organisationen (NGO) müssen geschult werden, damit sie wissen, wie man mögliche Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung identifiziert, und was zu tun ist, wenn man darauf stößt. Ein Ministerium oder eine andere leitende Stelle sollte mit der Zuständigkeit und den Mitteln für die Durchführung solcher Schulungen ausgestattet werden. Neben Behörden, die per Mandat unmittelbar mit Arbeitsausbeutung befasst sind, sollte dies folgende Stellen einschließen: lokale Behörden mit Zuständigkeit für Wohnen, Gesundheit und Sicherheit, Brandschutz und Qualitätsnormen für Lebensmittel (z.B. in der Landwirtschaft, Lebensmittelverarbeitung oder Gastronomie); sowie einschlägige zivilgesellschaftliche Organisationen wie etwa entsprechende Gewerkschaften. Anstatt Schulungen für alle möglichen Stellen anzubieten, sollten sie vorrangig denjenigen zu Gute kommen, die am ehesten mit Fällen von Menschenhandel zu tun haben.

Anmerkung

In einigen Ländern stellten fachkundige BeobachterInnen von Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels fest, wie schwierig es ist, dafür zu sorgen, dass die verschiedenen Stellen auf lokaler Ebene, die Anzeichen von Menschenhandel bemerken könnten, wissen, worauf sie achten und wie sie reagieren sollen. In den Niederlanden stellte das Office of the National Rapporteur on Trafficking in Human Beings (BNRM) fest, dass „Ausbeutung häufig eine Ansammlung von Missbrauchsformen mit sich bringt, wie geringe Bezahlung, schlechte Unterbringung und ein Abhängigkeitsverhältnis. Deshalb könnte es sein, dass Ausbeutungssituationen nicht als Menschenhandel wahrgenommen werden, da jede Gesetzesübertretung in einem Unternehmen von der jeweils zuständigen Behörde einzeln behandelt wird — und nicht in Verbindung mit anderen Formen von Missbrauch“.

In Grossbritannien vermerkte ein im Jahr 2012 veröffentlichter Bericht, dass „... an vorderster Front tätige Personen sich der Problematik des Menschenhandels nicht hinlänglich bewusst sind. Dazu gehörten Fachleute für Gesundheitswesen und Wohnraumanbieter, ebenso wie Personen, die in Lokalbehörden und Nachbarschaftswach-Teams tätig sind. Die Untersuchungen ergaben außerdem, dass die Schulung von Fachkräften gewöhnlich eher auf individuellen Initiativen beruhte, als in einer konsequenten Strategie des zuständigen Ministeriums eingebunden zu sein. Anders als die Polizei oder der britische Grenzschutz (UK Border Agency / UKBA) sind Sozialarbeits-, Bildungs- und Gesundheitsteams außerdem für die Vermittlung von Fachwissen häufig auf Schulungen angewiesen, die von NGOs angeboten

werden“.

Die Fähigkeit einer Reihe von Einrichtungen zu entwickeln, mögliche Fälle von Menschenhandel zu identifizieren und zu wissen, wie man darauf reagiert, ist eine anspruchsvolle Aufgabe, da potenziell so viele verschiedene Organisationen involviert sind. Deshalb muss man bestehende Informationen über mögliche Fälle nutzen, um geeignete Einrichtungen und passende Orte zu ermitteln, wo das Angebot von Schulungen mit einem multidisziplinären Ansatz Priorität hat: also die Nutzung von Daten, um Ressourcen zielgerichtet einzusetzen.

6. Richtlinie 6 – Die Rolle von Datensammlung und Forschung

Die Identifizierung von Fällen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung erfordert das Sammeln von Informationen und Erkenntnissen über missbräuchliche Praktiken am Arbeitsplatz, die einen breiteren Themenkreis betreffen als bloß Menschenhandel oder spezifische Formen der Ausbeutung wie Zwangsarbeit. Jede Strafverfolgungsstelle, die auf die Untersuchung möglicher Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung spezialisiert ist, muss mit dem Mandat, den Qualifikationen und Mitteln ausgestattet sein, die für das Sammeln von Informationen über Branchen und gewerbliche oder kriminelle Unternehmen nötig sind, in denen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung vorkommen kann, unter anderem Informationen über außergewöhnlich harte Arbeitsbedingungen, niedrige Löhne und, bei ArbeitnehmerInnen, die von ihrem Arbeitgeber oder einer Personalvermittlung untergebracht oder transportiert werden, schlechte Qualität von Unterkünften, Verpflegung oder Transport.

Anmerkung

Die Schlüsselphasen der Aktivitäten von Menschenhändlern (Anwerbung, Transport und Ausbeutung) dürften allesamt für die Polizei oder Datensammler zu erkennen sein. Die Herausforderung besteht darin, dass es für Personen, die Daten sammeln, häufig schwierig ist zu wissen, wo (oder auf welche Unternehmen) sie ihre Bemühungen konzentrieren sollen und – wie dies oft bei derartigen Tätigkeiten der Fall ist – wie sie die einzelnen Informationsteile verknüpfen sollen.

Es sollte unbedingt zur Kenntnis genommen werden, dass es eine Grauzone gibt, in der Fälle von Zwangsarbeit oder Menschenhandel mit anderen missbräuchlichen Praktiken am Arbeitsplatz miteinander verschwimmen, wie etwa harte oder unsichere Bedingungen, unmäßig lange Arbeitszeiten, Einschränkungen der Bewegungsfreiheit von ArbeitnehmerInnen und die Anwendung von Drohungen oder Bestrafung am Arbeitsplatz. Definitionsgemäß müssen Daten über einen größeren Kreis von Unternehmen gesammelt werden als nur jene, die des Menschenhandels verdächtigt werden, z.B. solche, die angeblich irreguläre MigrantInnen beschäftigen oder ihre ArbeitnehmerInnen besonders schlecht entlohnen. Deshalb ist es wiederum wichtig, eng mit anderen Organisationen zusammenzuarbeiten, die zur Überwachung von Arbeitsstätten befugt sind (siehe Richtlinie 4), einschließlich staatlicher Stellen (Regulierungsbehörden, Arbeitsinspektorat und für Arbeitsschutz zuständige Amtspersonen ebenso wie Nicht-Regierungs-Organisationen (Arbeitgeber- oder ArbeitnehmerInnen-Organisationen, darunter auch Organisationen, die Multi-Stakeholder-Initiativen überwachen).

Zu Beginn fanden es Agenturen in Europa zweckmäßig, „Scoping Studies“ (*Studien zur Festlegung des Untersuchungsrahmens*) durchzuführen und alle vorhandenen Informationsquellen über Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung zu ermitteln, wie z.B.

NGO-Berichte. So schloss 2008 das Social Intelligence and Investigation Service (SIOD) der Niederlande ein Projekt ab, bei dem „weiche“ Informationen aus verschiedenen Quellen zusammengetragen wurden, um eine Liste der potenziell schlimmsten Arbeitsvermittlungen zu erstellen. Ziel dieses Projekts war es, Informationen aufzuspüren und mit ihrer Hilfe Arbeitsvermittlungen anzugreifen (nach dem Verwaltungs- oder Strafrecht), die in verschiedene Formen von Betrug auf dem Arbeitsmarkt involviert waren. Die Verarbeitung und Analyse der Daten aus Hunderten Berichten ergab eine Liste von 15 Unternehmen, die möglicherweise für eine strafrechtliche Untersuchung durch das SIOD in Frage kommen. In Deutschland arbeitete das Bundesministerium für Arbeit und Soziales gemeinsam mit einer spezialisierten NGO (KOK, ein bundesweiter Aktivisten-Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt gegen Frauen im Migrationsprozess) an der Veröffentlichung einer Studie über Erkenntnisse über die Vorkommensweise und Häufigkeit von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung in Deutschland. In Grossbritannien/UK veröffentlichte eine Strafverfolgungsstelle mit Schwerpunkt auf der Ausbeutung von Kindern, das Child Exploitation and Online Protection (CEOP) Centre, die erste von mehreren Scoping-Studien über Kinderhandel im Jahr 2007, in der die von 41 verschiedenen Polizei- und Vollzugsbehörden, 20 Kinderdiensten, 21 Grenz- und Immigrationsbehörden und acht NGOs (alle in Grossbritannien, UK) gelieferten Informationen über mögliche Fälle von Kinderhandel, einschließlich der Herkunft der Kinder und verschiedener Ausbeutungsformen, zusammengefasst wurden. Folgestudien wurden 2009, 2010 und 2011 veröffentlicht (die jeweils als „strategic threat assessment“ [*strategische Bedrohungsanalyse*] über Kinderhandel bezeichnet wurden).

7. Richtlinie 7 – Verwendung von Indikatoren

Spezialisierte ExekutivbeamtenInnen sollten eine Liste operativer Indikatoren erarbeiten, die bei der Identifizierung möglicher Opfer von Menschenhandel und Fällen von Menschenhandel oder gesetzwidriger Ausbeutung benutzt werden können.

Operative Indikatoren sind spezifische Informationselemente, die in Kombination mit anderen Informationen nahelegen, dass eine bestimmte Person Opfer von Menschenhandel bzw. Arbeitsausbeutung ist, oder dass ein Menschenhandelsdelikt stattfindet. Zusätzlich zur Heranziehung eines Standardsatzes solcher Indikatoren, die 2009 von der Europäischen Kommission und der ILO herausgegeben wurden, sollten diese auf nationaler Ebene auf Informationen aus Fällen basieren, die im jeweiligen Land registriert wurden, damit sie genau auf die dort vorkommenden Formen von Menschenhandel und Ausbeutung abgestimmt werden können. Die Indikatoren sollten allen relevanten Organisationen zur Verfügung gestellt werden, d.h. all jenen, die Fälle erkennen könnten, nicht nur den Strafverfolgungsstellen.

Anmerkung

Operative Indikatoren sollen in Bezug auf Menschenhandel oder bestimmte Formen der Ausbeutung, die das Gesetz und das Menschenhandelsprotokoll der Vereinten Nationen als Zwecke des Menschenhandels benennt, die Definition des Strafgesetzbuches (oder eines anderen innerstaatlichen Gesetzes) ergänzen. Sie können von den an vorderster Front eingesetzten ExekutivbeamtenInnen verwendet werden, um zu erkennen, dass ein bestimmtes Verbrechen begangen wird oder (im Falle von Menschenhandel), dass eine bestimmte Person von Menschenhandel betroffen ist. Laut Bericht verwendete zum Beispiel in den letzten zehn

Jahren der Einwanderungsdienst der Niederlande einen von der Anklagebehörde erstellten Satz Indikatoren zur Feststellung der Wahrscheinlichkeit, dass eine bestimmte in die Niederlande einreisende Person Opfer von Menschenhandel sein könnte.

Im Jahr 2009 veröffentlichten die Europäische Kommission und die ILO vier Sätze von Indikatoren, die bei der Feststellung helfen sollten, ob mutmaßliche Opfer von Menschenhandel (d.h. Personen, die als mögliche oder mutmaßliche Opfer von Menschenhändlern identifiziert worden waren) auch wirklich von Menschenhandel betroffen sind. Zwei davon wurden speziell zur Identifizierung von Personen entwickelt, die von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung betroffen waren (einer für Erwachsene, der andere für Kinder). Die anderen beiden betrafen Erwachsene bzw. Kinder, die Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung waren. Die Indikatoren sind in sechs Sätze aufgeteilt:

- Anwerbung unter Vorspiegelung falscher Tatsachen (oder Betrug während Anwerbung, Transfer und Transport): 10 Indikatoren
- Erzwungene Anwerbung (oder Zwang während Anwerbung, Transfer und Transport): 10 Indikatoren
- Anwerbung durch Ausnutzung der Schutzbedürftigkeit: 16 Indikatoren
- Ausbeuterische Arbeitsbedingungen: 9 Indikatoren
- Zwang am Bestimmungsort: 15 Indikatoren
- Ausnutzung der Schutzbedürftigkeit am Bestimmungsort: 7 Indikatoren

Wie bei dem oben erwähnten Beispiel der Niederlande wurde auch in diesem Fall erkannt, dass die Qualität der verfügbaren Erkenntnisse „stark“ oder „schwach“ sein kann, weshalb ein Messverfahren für eine Kombination von Indikatoren empfohlen wurde. In jedem Satz wurde jeder einzelne Indikator als „stark“, „mittel“ oder „schwach“ eingestuft. Damit eine evaluierte Person als wahrscheinliches Opfer von Menschenhandel in Betracht gezogen wird, sollten nach diesem Verfahren:

- zwei starke Indikatoren vorliegen, oder
- ein starker Indikator und ein mittlerer oder schwacher Indikator, oder
- drei mittlere Indikatoren, oder
- zwei mittlere Indikatoren und ein schwacher Indikator.

Die Liste der Indikatoren der EU/ILO wurde bislang noch nicht überarbeitet oder abgeändert, obwohl es wohl an der Zeit wäre auszuwerten, ob davon Gebrauch gemacht wird und ob Exekutivbeamten oder andere Betroffene meinen, dass weitere Indikatoren hinzugefügt (oder einige der angeführten weggelassen) werden sollten.

Verschiedene Organisationen (wie die Internationale Organisation für Migration/IOM) haben Checklisten erarbeitet, um leichter feststellen zu können, ob bestimmte Personen Opfer von Menschenhandel sind. Diese sollten nicht mit den Indikatoren verwechselt werden, die Hinweise geben können, ob ein Verbrechen begangen wurde. Wie oben erwähnt, kann die Frage, ob eine Person bei ihrem Arbeitgeber verschuldet ist (oder bei anderen, die Kontrolle über sie ausüben und bestimmen, welche Arbeit sie machen), als signifikanter Indikator verwendet werden, dass eine Person von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung betroffen ist, doch sollte man dabei Vorsicht walten lassen. Einige der anderen Indikatoren sind wesentliche Zeichen dafür, dass eine strafbare Handlung begangen wurde, auch wenn es unklar ist, ob es eine Straftat im Zusammenhang mit Menschenhandel ist (z.B. Einschränkung der Bewegungsfreiheit einer Person oder Abnahme und Einbehaltung ihres Passes oder anderer Personaldokumente). In manchen Rechtssystemen sind diese „konstituierenden Handlungen“ des Menschenhandels eigenständige Straftaten (was sie auch sein sollten – siehe Richtlinie 2), aber das gilt nicht für alle staatlichen Rechtssysteme.

Eine Überwachungsorganisation, die mögliche Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung außerhalb Europas untersucht, bemerkte die Schwierigkeiten bei der Verwendung von Indikatoren und stellte unlängst fest „Die Untersuchung von Zwangsarbeit stellt hohe analytische Anforderungen: wie unterscheidet man zwischen direktem Zwang oder Strafandrohung und unfreiwilliger Arbeit, die auf extreme Armut und Fehlen einer Alternative zur Bestreitung des Lebensunterhalts zurückzuführen ist; wie findet man einen Zugang zu Kulturen und Gesellschaften, in denen das Misstrauen gegenüber Fremden und Außenseitern tief verwurzelt ist; wie spricht man über zutiefst sensible und verstörende Erfahrungen in einer Weise, die die Befragten respektiert und vor Repressalien schützt; wie zieht man die Grenze zwischen erzwungener und freiwilliger Kinderarbeit; wie stellt man fest, wann Schulden ein maßgeblicher Faktor in der Arbeitsbeziehung sind“.

Neben der Entwicklung von Indikatoren zur Identifizierung von Opfern des Menschenhandels können Indikatoren verwendet werden, um mögliche Menschenhändler zu identifizieren. So empfahl die Financial Action Task Force eine Reihe derartiger Indikatoren in Bezug auf Geldwäsche im Zusammenhang mit Menschenhandel.

TEIL III – UNTERSUCHUNG UND STRAFRECHTLICHE VERFOLGUNG

8. Richtlinie 8 – Vermischung von Ermittlungen zu Menschenhandel bzw. Schleuserkriminalität vermeiden

Strafverfolgungsstellen, die für die Untersuchung von Fällen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung zuständig sind, sollten nicht gleichzeitig für die Untersuchung von Immigrationsdelikten oder Delikten im Zusammenhang mit der illegalen Beschäftigung ausländischer ArbeitnehmerInnen verantwortlich sein (d.h. ArbeitnehmerInnen, die im betroffenen Land keine Arbeitserlaubnis haben). Außerdem sollten solche Stellen nicht verpflichtet sein, Fälle von MigrantInnen ohne Arbeits- oder Aufenthaltsberechtigung an den Immigrationsdienst oder andere für immigrationsbezogene Delikte zuständige Strafverfolgungsstellen weiterzuleiten, außer im Kontext des Erwerbs befristeter Aufenthaltsgenehmigungen für MigrantInnen, die von Menschenhandel oder Zwangsarbeit betroffen sind.

Anmerkung

In vielen europäischen Ländern wurde seitens der Ministerien routinemäßig verlautet, dass es das vorrangige Ziel sei, die illegale Beschäftigung von ArbeitsmigrantInnen zu stoppen, die keinen Rechtsanspruch auf Arbeit im betroffenen Land haben. Während es ein vollkommen legitimes Ziel ist, diese Beschäftigungen und die damit einhergehende schlechte Behandlung von ArbeitnehmerInnen zu stoppen, ist die Folge eine Verunsicherung von ArbeitsmigrantInnen, die fürchten, ihre Jobs zu verlieren und in der Folge abgeschoben zu werden. PolitikerInnen behaupten, dass durch Aktivitäten dieser Art vom Menschenhandel betroffene ArbeitnehmerInnen „gerettet“ wurden. Praktisch fördern sie jedoch die weitere Ausbeutung, da es die Wahrscheinlichkeit verringert, dass ArbeitsmigrantInnen den Exekutivbeamten mögliche Delikte melden oder bei deren Untersuchungen kooperieren, wodurch der Rechtsgrundsatz untergraben wird.

Es ist zwar schwierig, Beweise (statt bloßer Anekdoten) aufzutreiben, die belegen, dass bestimmte Fälle von Menschenhandel von ExekutivbeamtenInnen übersehen werden, jedoch liegen Berichte aus mehreren europäischen Ländern vor, dass Exekutivbehörden, die sich gezielt mit der Untersuchung von Berichten über die illegale Beschäftigung von AusländerInnen befassen, nur selten von Menschenhandel betroffene ArbeitnehmerInnen identifiziert haben, was die Schlussfolgerung zulässt, dass sie solchen Fällen begegnet sind, sie aber nicht als solche erkannt haben. In Deutschland zum Beispiel führt die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), eine Arbeitseinheit der deutschen Zollverwaltung, Arbeitsplatzüberprüfungen durch. Da der Schwerpunkt dabei auf illegaler Beschäftigung liegt, identifizieren sie laut Berichten aus 2008 und 2009 nur selten ArbeitnehmerInnen, die Opfer von Menschenhandel sind.

Von größter Wichtigkeit ist daher eine klare Unterscheidung zwischen Aktivitäten der Exekutive zur Unterbindung illegaler Beschäftigung ausländischer ArbeitnehmerInnen und Aktivitäten zur Unterbindung des Menschenhandels und der Ausbeutung von Zwangsarbeit.

9. Richtlinie 9 – Qualität der strafrechtlichen Verfolgung verbessern *AnklägerInnen, die für die Verfolgung mutmaßlicher Menschenhändler im Zusammenhang mit einer möglichen Arbeitsausbeutung zuständig sind, brauchen eine Spezialausbildung.*

Anmerkung

Wiederholt haben in Europa erstellte Berichte bestätigt, dass die Anzahl der Anklagen (und Verurteilungen) wegen Menschenhandels gering ist im Vergleich zur Anzahl identifizierter Opfer von Menschenhändlern – und besonders gering in Bezug auf Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. Die strafrechtliche Verfolgung von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung ist mit einer ganzen Reihe von Problemen behaftet, an die viele AnklägerInnen nicht gewöhnt sind. Dazu gehören die Bewertung von Beweismitteln über eine Reihe einzelner Handlungen, um festzustellen, ob es tatsächlich um Menschenhandel geht und nicht um geringfügigere Delikte; und zu wissen, wie man OpferzeugInnen behandelt, um sie gleichzeitig zu unterstützen und zur Aussage zu ermutigen, und das sowohl vor als auch während der Gerichtsverhandlung.

In manchen Ländern begegnete man den verschiedenen Herausforderungen durch die Einrichtung einer fachspezifischen Anklagebehörde zur Befassung mit Menschenhandelsfällen (z.B. in den Vereinigten Staaten). In anderen Ländern werden Menschenhandelsfälle an AnklägerInnen verwiesen, die eine einschlägige Ausbildung haben. In Südostasien gibt es von einer regionalen zwischenstaatlichen Organisation verabschiedete Richtlinien, die wie folgt lauten: „Sollte die Anzahl von Fällen noch keine spezifische Anklagereaktion rechtfertigen, dann sollte die Anklagebehörde eine Anlaufstelle für Menschenhandelsfälle bestimmen“.

TEIL IV – SCHUTZ

10. RICHTLINIE 10 – Schutz und Hilfe

Es ist sicherzustellen, dass die ExekutivbeamtenInnen an vorderster Front sich der Rechte und Bedürfnisse in Bezug auf Schutz und Hilfe all jener Personen bewusst sind, die mutmaßlich Opfer von Menschenhandel sind, insbesondere

kurzfristig, wenn sie zum ersten Mal (vorläufig) identifiziert wurden. Während das Menschenhandelsprotokoll der Vereinten Nationen empfiehlt, dass die Staaten bloß „in Erwägung ziehen“ sollten, Opfern von Menschenhandel einige Formen von Schutz und Hilfe zur Verfügung zu stellen, enthalten in Europa verabschiedete Rechtsinstrumente (Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels, 2005, und die Richtlinie der Europäischen Union, 2011) strengere Anforderungen, ebenso wie andere internationale Abkommen (wie das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, 1989, das von allen Staaten Europas ratifiziert wurde). Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass auf nationaler Ebene angemessene Verfahren verabschiedet werden sollten, um sicherzustellen, dass geeignete Formen von Schutz und Hilfe für Menschen verfügbar sind, die mutmaßlich aus welchem Zweck immer Opfer von Menschenhandel wurden, d.h. Verfahren betreffend Menschen, die Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung sind, als auch diejenigen, die zu sexuellen Zwecken Opfer von Menschenhandel sind.

Anmerkung

In vielen Ländern ist man besorgt darüber, dass über geeignete Formen von Schutz und Hilfe für männliche Menschenhandelsopfer weniger Klarheit herrscht als im Fall betroffener Frauen oder Kinder. Das ist Ausdruck der Tatsache, dass in den letzten zehn Jahren zahlreiche spezielle Organisationen gegründet wurden, um Hilfe für erwachsene Frauen anzubieten, die zum Zweck sexueller Ausbeutung zu Opfern von Menschenhandel werden, sich aber weniger Organisationen in Europa darauf konzentriert haben, insbesondere männlichen Opfern beizustehen oder Männer und Frauen zu beschützen und zu unterstützen, die zu anderen Zwecken Opfer von Menschenhandel werden (z.B. Männer oder Frauen in Zwangsarbeitsverhältnissen in der Landwirtschaft oder Hausarbeit).

Außerhalb Europas konnten Organisationen des öffentlichen Rechts und NGOs anhand von langfristigen Mustern von Zwangsarbeit in Brasilien und Südasien in diesen Regionen einschlägige Kompetenzen erwerben, aber wegen der spezifischen Umstände in den betroffenen Ländern können relativ wenige dieser Erfahrungen unmittelbar auf europäische Verhältnisse übertragen werden.

Einige Fakten fallen jedoch ins Auge:

- Menschen, die aus welchem Zweck immer Opfer von Menschenhandel sind, ob Männer, Frauen, Jungen oder Mädchen, brauchen meist kurzfristig eine sichere Not-Unterkunft, sobald sie zum ersten Mal identifiziert wurden (d.h. binnen weniger Stunden, manchmal auch nachts oder an Wochenenden). „Sichere“ Unterkunft bedeutet, dass andere Personen, wie etwa Menschenhändler, dort keinen Zutritt haben und mit ihnen auch keinen Kontakt aufnehmen können, sofern sie dies nicht selbst wünschen. Es bedeutet nicht, dass sie „für ihren eigenen Schutz eingesperrt“ oder daran gehindert werden müssen, ihre Unterkunft zu verlassen.
- Wie andere Opfer von Menschenhandel auch haben sie oft kein Geld bei sich und brauchen daher materielle Hilfe, bis sie Anspruch auf finanzielle Unterstützung haben oder selbst eine Erwerbstätigkeit aufnehmen dürfen.
- Viele von ihnen sind Angehörige anderer Staaten, die kein Aufenthaltsrecht in dem Land haben, wo sie identifiziert werden. Daher muss ihr Immigrationsstatus zumindest vorläufig geregelt werden. Die zweckmäßigste

Vorgehensweise ist es, ihnen eine sogenannte Bedenkzeit zu gewähren, nicht einen Abschiebebescheid auszustellen, der nur für einige Tage oder Wochen ausgesetzt wird.

- Wie auch andere ausländische Opfer von Menschenhandel sind sie wahrscheinlich nervös und unsicher (in Bezug auf alle möglichen Fragen – Drohungen eines Menschenhändlers, wie sie ihren Lebensunterhalt verdienen können, ihren Immigrationsstatus etc.) und zunächst unfähig oder unwillig, der Polizei oder anderen Ermittlern genaue Informationen zu liefern, selbst wenn sie nicht an einem Trauma oder einer post-traumatischen Belastungsstörung leiden.
- Während Frauen und Mädchen, die als Menschenhandelsopfer zur Prostitution gezwungen wurden, besondere Bedürfnisse in Bezug auf ihre Gesundheit haben (d.h. im Hinblick auf ihre reproduktive Gesundheit und psychische Verfassung), haben andere Opfer von Menschenhandel häufig harte Arbeits- oder Lebensbedingungen oder eine Form von Misshandlung erfahren, sodass das medizinische Personal vorrangig ihren Gesundheitszustand überprüfen und sie mit der geeigneten Behandlung versorgen sollte.
- Praktisch alle Opfer von Menschenhandel haben Schwierigkeiten bei der Durchsetzung ihrer Rechte, insbesondere ihrer Rechte auf Zugang zur Justiz und angemessenen Rechtsmitteln (z.B. Entschädigungszahlungen). Sie sollten umgehend Informationen über verfügbare Dienste erhalten, in einer Sprache, die sie verstehen. Sie brauchen außerdem unverzüglich Zugang zu einer kostenlosen Rechtsberatung durch einen unabhängigen Anwalt.

11. Richtlinie 11 – Sichere Unterbringung für Männer, Frauen, Jungen und Mädchen, die Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung wurden
Eine temporäre sichere Unterbringung sollte kurzfristig für alle Menschenhandelsopfer verfügbar sein, insbesondere auch für Männer und Jungen ebenso wie für Frauen und Mädchen.

Anmerkung

Über die geeignetsten Formen der Wohnunterbringung (und die entsprechenden Formen der Unterstützung) zur Versorgung von männlichen Menschenhandelsopfern gibt es relativ wenig technische Informationen. Zum Beispiel wurde erst 2011 vom IOM die erste Zufluchtsstätte ausschließlich für männliche Menschenhandelsopfer in Zentralasien eingerichtet. Die Entscheidung, in Zentralasien für Männer eine Zufluchtsstätte zu eröffnen, wurde getroffen, nachdem eine Studie des IOM und des Regional Center for Migration and Refugee Issues im Jahr 2010 aufgezeigt hatte, dass nahezu 69 Prozent aller Menschenhandelsopfer in Zentralasien Männer sind, und dass über 90 Prozent der Menschenhandelsfälle mit Arbeitsausbeutung zu tun haben. Zufluchtsstätten nur für Männer (oder nur für Frauen) machen es jedoch unmöglich, dass ein Paar, das gemeinsam Opfer von Menschenhandel wurde, zusammenbleibt. Obwohl solche Fälle Berichten zufolge selten sind, so kommen sie doch vor. Zum Beispiel berichtete die wichtigste vom britischen Justizministerium mit der Hilfeleistung für Menschenhandelsopfer im zweiten Halbjahr 2011 beauftragte Organisation, dass von 12 Organisationen an 15 Standorten im Land Unterkünfte zur Verfügung gestellt wurden: acht Zufluchtsstätten nur für Frauen; vier nur für Männer; und drei für beide, wobei sieben davon gleich- oder verschiedengeschlechtliche Paare aufnehmen konnten.

TEIL V – PRÄVENTION

12. Richtlinie 12 – Regulierung von Arbeitskräftevermittlungen und Personalagenturen

Einführung einer gesetzlichen Regelung für Arbeitskräftevermittlungen und Personalagenturen, einschließlich solchen, die sowohl in offiziellen als auch inoffiziellen Bereichen der Wirtschaft tätig sind, um die Einhaltung verpflichtend vorzuschreiben und sich nicht auf die freiwillige Selbstregulierung durch die Personalbranche verlassen zu müssen.

Anmerkung

Die im Laufe des vergangenen Jahrzehnts gesammelten Erkenntnisse zeigen, dass ein beträchtlicher Teil der von Menschenhandel oder Missbrauch betroffenen ArbeitnehmerInnen LeiharbeiterInnen sind, die nicht direkt von dem Unternehmen beschäftigt werden, für das sie arbeiten (z.B. an einer Arbeitsstätte in Europa wie einer Farm oder Baustelle). Stattdessen werden sie von einer Agentur oder Vermittlung zur Verfügung gestellt, deren Bezeichnung und Status von Land zu Land unterschiedlich sind. Manche sind Personalagenturen oder Arbeitskräftevermittlungen, die offiziell als Unternehmen registriert sind, während andere inoffiziell agieren und dazu berechtigt sind, falls sie nicht konzessionspflichtig sind oder bestimmte Standards einhalten müssen, die verhindern, dass ArbeitnehmerInnen Opfer von Menschenhandel werden und für ihre Vermittlung (oder die für ihre Arbeit erforderliche Ausrüstung) so hohe Gebühren zahlen müssen, dass sie ihren Job nicht verlassen können und sich daher in Zwangsarbeit befinden.

Der Ministerrat der OSZE rief die Teilnehmerstaaten auf, „Programme zu entwickeln, um die von manchen Arbeitsvermittlungsstellen praktizierte Einstellung von Personal unter Vorspiegelung falscher Tatsachen zu unterbinden, durch die Personen stärker der Gefahr des Menschenhandels ausgesetzt werden können“.

Der wichtigste internationale Standard für Arbeitsvermittlungen, das Übereinkommen über private Arbeitsvermittler, 1997, Übereinkommen Nr. 181 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), legt fest: „Die privaten ArbeitsvermittlerInnen dürfen den ArbeitnehmerInnen weder unmittelbar noch mittelbar Gebühren oder sonstige Kosten ganz oder teilweise in Rechnung stellen“ (Artikel 7.1). Die Einhaltung dieser Bestimmung sollte die Schuldnechtschaft von ArbeitnehmerInnen durch PersonalvermittlerInnen unterbinden. Das Übereinkommen wurde jedoch noch nicht von vielen Staaten ratifiziert. Das Übereinkommen ruft die Regierungen auf, „alle erforderlichen und geeigneten Maßnahmen zu treffen ... um einen ausreichenden Schutz für WanderarbeitnehmerInnen vorzusehen und Missbräuche gegenüber WanderarbeitnehmerInnen zu verhindern, die in [ihrem] Hoheitsgebiet durch private Arbeitsvermittler angeworben oder vermittelt worden sind“ (Artikel 8). Zu den angeführten Maßnahmen zählen Zwangsmaßnahmen einschließlich des Verbots privater Arbeitsvermittler, die Missbrauch betreiben oder betrügerische Praktiken anwenden.

Dennoch ist die Einführung zusätzlicher Regelungen manchen Regierungen und politischen Parteien ein Dorn im Auge, selbst wenn sie von ihnen verurteilte sklavereiähnliche Praktiken bekämpfen sollen. In manchen europäischen Ländern lehnten die Behörden die Einführung gesetzlicher Regelungen ab, unterstützten jedoch die Selbstregulierung seitens der Arbeitsvermittlungen oder Leiharbeitsfirmen. Zum Beispiel legte in den Niederlanden die Dutch Association of Temporary Work Agencies (ABU) einen nationalen Standard fest, NEN 4400, der Arbeitsvermittlungen Bescheinigungen ausstellt, wenn sie auf Grund bestimmter Kriterien untersucht wurden: das Unternehmen muss darauf abzielen, LeiharbeiterInnen

zur Verfügung zu stellen, es muss korrekte Aufzeichnungen über Personal und Gehälter führen, und ausländische ArbeitnehmerInnen müssen eine Arbeitsgenehmigung haben. Jedoch äußerte im Jahr 2007 das Office of the National Rapporteur on Trafficking in Human Beings (BNRM) die Besorgnis, dass die Selbstregulierung nicht funktionierte. In Grossbritannien/UK gaben die Behörden der Selbstregulierung durch Leiharbeitsfirmen den Vorzug, bis es 2004 zu einer Tragödie kam, bei der 23 chinesische Migranten starben. Dies gab den Anstoß für eine Regulierung und die Verabschiedung des *Gangmasters (Licensing) Act 2004*. Dieses Gesetz schuf ein Zwangslizenzsystem für Arbeitskräftevermittler und Personalagenturen in bestimmten Bereichen der Wirtschaft: Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Gartenbau, Sammeln von Schalentieren sowie Lebensmittelverarbeitung und-verpackung. Es gilt für Unternehmen sowie nicht eingetragene Vereine und Personengesellschaften, die in diesen Branchen tätig sind. Das Gesetz begründete eine Sonderbehörde, die Gangmasters Licensing Authority (GLA), um Lizenzen auszustellen und gegebenenfalls Verletzungen des Gesetzes zu untersuchen. 2006 wurde es strafbar, wenn Unternehmen sich eines nicht lizenzierten Gangmasters bedienen. Die GLA ist jedoch keine Exekutivbehörde, sondern eine Verwaltungsagentur. Das bedeutet, dass sie ein Durchsuchungsrecht hat und Kommunikationen abhören, nicht jedoch strafrechtliche Untersuchungen durchführen darf; sie muss daher mit der Polizei zusammenarbeiten, wenn ein Verdacht auf strafbare Handlungen besteht. Warum die GLA von den britischen Behörden keine Vollmacht zur Ausstellung von Lizenzen für ArbeitskräftevermittlerInnen in anderen Wirtschaftsbereichen erhalten hat, wo ArbeitsmigrantInnen und LeiharbeiterInnen üblich sind (und wo es auch Anzeigen wegen Missbrauchs gibt, insbesondere in den Bereichen Bau, Gastronomie, Reinigung und Pflege), wurde bisher von mehreren Regierungen verschiedener politischer Parteien nicht geklärt. Es gibt jedoch eine beträchtliche Menge an Dokumentation über die GLA und ihre Erfahrungen. Schätzungen im Jahr 2007 zufolge hatte die Personalvermittlungsbranche in Grossbritannien/UK einen Umsatz von über £ 27 Milliarden (zu der Zeit fast 40 Milliarden Euro) und zwischen 1,1 und 1,5 Millionen LeiharbeiterInnen. Per Juni 2011 berichtete die GLA, dass 1.160 ArbeitskräftevermittlerInnen GLA-Lizenzen besaßen, 109 Lizenzanträge abgelehnt und 145 Lizenzen entzogen wurden.

13. Richtlinie 13 – Verbesserung der Selbstregulierung in der Personalvermittlungsbranche (in Ermangelung vom Staat vorgegebener rechtlicher Rahmenbedingungen)

Wenn die Regierung keine gesetzliche Regulierung von ArbeitskräftevermittlerInnen und Personalagenturen einführen will, sollte sie die Selbstregulierung innerhalb der Personalvermittlungsbranche stärken und diese ermahnen, richtige Verfahrensweisen zu ermitteln und zu fördern und öffentlich über Fortschritt und Misserfolge zu berichten. Sie sollte ganz klar mitteilen, welche Unternehmen der Organisation zur Förderung der Selbstregulierung angehören (und folglich, welche dies tun und welche keine Verantwortung für Selbstregulierung übernehmen). Die Regierung sollte außerdem einschlägigen Strafverfolgungsbehörden empfehlen, die Personalvermittlungsbranche im Hinblick auf die Verfolgung krimineller Handlungen zu überwachen.

Anmerkung

Von der Personalvermittlungsbranche insgesamt eingeführte freiwillige Verhaltensregeln können von Aktivitäten im Zusammenhang mit Menschenhandel abhalten, auch wenn sie

kaum so wirksam sind wie eine Regulierung. Insbesondere sollte die Regierung die Personalvermittlungsbranche dazu anhalten, Mitgliedsorganisationen nicht zu gestatten, für ihre Leistungen von den ArbeitnehmerInnen Gebühren zu verlangen. So garantiert ein freiwilliger Verhaltenskodex, der 2010 vom armenischen Verband der privaten Arbeitsvermittlungen angenommen wurde, dass „Mitglieder Arbeitssuchenden und ArbeitnehmerInnen für die im direkten Zusammenhang mit einer vorübergehenden Überlassung oder Festanstellung stehenden Leistungen weder unmittelbar noch mittelbar Gebühren oder Kosten ganz oder teilweise in Rechnung stellen dürfen“. Die ILO hat Leitfäden erstellt, die richtige Verfahrensweisen im Hinblick auf freiwillige, von Verbänden privater Arbeitsvermittlungen eingeführte Verhaltensregeln beschreiben und aufzeigen, wie Regierungen deren Aktivitäten überwachen oder regulieren können.

14. Richtlinie 14 – Spezifische Bestimmungen in Bezug auf Hausangestellte
Ausländische Hausangestellte, die ihre/n ArbeitgeberIn begleiten oder von ihrem/ihrer ArbeitgeberIn in ein Land geholt werden, sollten ein Visum und eine Arbeitsgenehmigung erhalten, damit sie ihre/n ArbeitgeberIn wechseln können und nicht in einer Weise an eine/n einzige/n ArbeitgeberIn gebunden sind, dass sie sich verpflichtet fühlen, sich eher missbräuchlichen Praktiken zu beugen als ihre/n ArbeitgeberIn zu verlassen. Wenn sie ein Visum oder eine Arbeits- oder Aufenthaltsgenehmigung beantragen (ob vor oder nach ihrer Ankunft in dem Land, wo sie arbeiten wollen), sollten sie klare Informationen in einer für sie verständlichen Sprache erhalten, und zwar nicht in Anwesenheit ihres/ihrer Arbeitgebers/Arbeitgeberin oder eines Familienmitglieds des/der Arbeitgebers/Arbeitgeberin. Die Informationen sollten ihre Rechte aufzeigen (zum Beispiel auf regelmäßige Entgeltzahlung, die Kontrolle über ihren Pass zu behalten und ihn nicht ihrem/ihrer ArbeitgeberIn geben zu müssen, und andere auf nationaler Ebene garantierte Rechte, zum Beispiel auf den nationalen Mindestlohn), und wohin sie sich wenden können, wenn ihre Rechte missbraucht werden oder sie eine weiterführende Beratung möchten.

Anmerkung

Ausländische Hausangestellte, die im selben Haus oder derselben Wohnung wie ihr/e ArbeitgeberIn leben, sind Missbrauch besonders schutzlos ausgesetzt. Folglich sollten Regierungen tunlichst vermeiden, durch ihre Politik im Hinblick auf Visa und Arbeitsgenehmigungen diese Schutzlosigkeit noch zu verstärken (und die Wahrscheinlichkeit eines Missbrauchs zu erhöhen). Manche Staaten gewähren ArbeitsmigrantInnen ein Visum und ein Recht, als Haushaltshilfe zu arbeiten, was sie auf eine/n einzige/n benannte/n ArbeitgeberIn beschränkt und daran hindert, eine/n missbrauchende/n oder ausbeuterische/n ArbeitgeberIn zu verlassen, ohne ihren Arbeitsplatz zu verlieren und das Land verlassen zu müssen. In Grossbritannien/UK gab es in den 1990er Jahren Berichte, dass diese Praxis dazu führte, dass ausländische Haushaltsangestellte in Knechtschaft oder Zwangsarbeit gerieten. Unterschiedliche Formen der Regulierung wurden in verschiedenen europäischen Staaten erprobt, um den Missbrauch ausländischer Hausangestellten zu verhindern. In der Schweiz bestehen die Behörden darauf, dass alle ausländischen Hausangestellten eine von mehreren festgelegten Sprachen sprechen müssen, um zu gewährleisten, dass sie gegebenenfalls mit den Schweizer Behörden oder anderen Stellen kommunizieren können. Die OSZE empfiehlt einen Mustervertrag für ausländische Hausangestellte. Besondere Maßnahmen sind erforderlich, wenn es um ausländische Hausangestellte von DiplomatInnen geht, die diplomatische

Immunität genießen. Zum Beispiel erstellte das deutsche Außenministerium eine einheitliche Verbalnote für DiplomatInnen zur Vorlage, wenn eine Hausangestellte, die sie beschäftigen wollen, einen speziellen Personalausweis beantragt. Diese Verbalnote enthält Garantien, dass eine Reihe festgelegter Rechte respektiert wird, obwohl dies nicht erzwungen werden kann. In Österreich müssen von DiplomatInnen beschäftigte Hausangestellte persönlich im Außenministerium vorsprechen, um ein spezielles Informationsblatt zu erhalten. Bei dieser Gelegenheit werden sie aufgefordert, ein eigenes Bankkonto zu eröffnen, in das ihr Lohn eingezahlt werden kann (sodass es weniger wahrscheinlich ist, dass ihr Lohn vom/von der ArbeitgeberIn einbehalten wird).

15. Richtlinie 15 – Kontaktaufnahme zu potenziellen Opfern von Menschenhändlern

Bereitstellung von Informationen für ArbeitsmigrantInnen über ihre Rechte, Gesundheits- und Sicherheitsbestimmungen und darüber, an wen sie sich wenden können, wenn sie sich missbraucht fühlen und Rat, Schutz oder Hilfe brauchen.

Anmerkung

Obwohl die Information über ihre Rechte nicht automatisch bedeutet, dass die Betroffenen diese Rechte geltend machen können, ist das (in einer für sie verständlichen Sprache) ein wichtiger erster Schritt. Beratung und (telefonische) Auskunftsstellen für MigrantInnen werden europaweit von Regierungen und anderen Stellen finanziert. In Grossbritannien/UK stellte sich heraus, dass ArbeitnehmerInnen aus anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (die in Grossbritannien/UK arbeitsberechtigt waren) von Beratung über verschiedene Themen profitierten. Zum Beispiel wurden polnische und portugiesische ArbeiterInnen von der Gangmasters Licensing Authority (GLA) mit Hilfe von Radiodurchsagen angesprochen. Dementsprechend beschäftigt die United Kingdom's Health and Safety Executive sechs „Outreach Workers“, die MigrantInnen-Gemeinschaften dafür sensibilisieren sollen, welches Sicherheitsniveau ArbeitnehmerInnen am Arbeitsplatz erwarten können und wie man sich bei der Exekutive beschwert.

16. Richtlinie 16 – Hinzuziehen von ExpertInnen mit einschlägigen Kenntnissen kultureller Praktiken

Da manche Straftaten gegen MigrantInnen von Mitgliedern ihrer eigenen (MigrantInnen)Gemeinschaften begangen werden und manchmal Versuche gemacht werden, diese als akzeptable „kulturelle Praktiken“ zu rechtfertigen und nicht als Verbrechen zu behandeln, sollten spezielle Polizeieinheiten zur Bekämpfung des Menschenhandels einschlägige ExpertInnen konsultieren, um eine entsprechende Unterscheidung zu treffen (um sicherzustellen, dass sie zugunsten von Verbrechenopfern intervenieren und gleichzeitig die kulturellen Rechte von MigrantInnen und von MigrantInnen abstammenden Personen zu respektieren).

Anmerkung

Mitglieder von MigrantInnen-Gemeinschaften in Europa haben es geschafft, eine Reihe von Fachleuten, unter anderem ExekutivbeamtInnen, hinter das Licht zu führen, damit sie nicht gegen Verbrecher vorgehen, wenn diese behaupten, „kulturelle Praktiken“ auszuüben – und

dass eine Strafverfolgung deshalb einer Diskriminierung wegen Praktizierung ihrer eigenen Kultur gleichkäme. In diese Kategorie fielen bisher unter anderem Kinderbettelei, Verheiratung von Minderjährigen, weibliche Genitalverstümmelung, „Brustbügeln“ und Gewalt im Zusammenhang mit Beschuldigungen von Hexerei oder Besessenheit durch Geister. Andere Mitglieder derselben MigrantInnen-Gemeinschaft könnten genaue Informationen über bestimmte kulturelle Praktiken liefern, sind aber oft unwillig oder werden sogar eingeschüchtert. In solchen Fällen kann es nötig sein, SozialanthropologInnen oder andere SozialwissenschaftlerInnen oder FachpsychologInnen zu konsultieren. Diese Vorgehensweise war zum Beispiel angebracht, um festzustellen, welche Arten ritueller Schwüre in verschiedenen Teilen Westafrikas abgelegt werden und welche Konsequenzen diese Schwüre für die Betroffenen haben, insbesondere welchem Grad an Zwang sie sich in der Folge ausgesetzt fühlen. Dies war besonders relevant für Frauen in Nigerias Bundesstaat Edo (dem früheren Königreich Benin), von denen viele nach Europa gebracht wurden, nachdem sie einen rituellen Schwur geleistet hatten, erhebliche Schulden zurückzuzahlen. Obwohl diese Schwüre und die damit verbundenen religiösen Überzeugungen in vielen europäischen Ländern fälschlicherweise als „Voodoo“ bezeichnet werden (Voodoo ist eine offizielle Religion im Land im Westen Nigerias, der Republik Benin, wird im Staat Edo jedoch nicht praktiziert), haben SozialwissenschaftlerInnen und andere bezeugt, dass sie einen mächtigen Einfluss auf die Frauen oder Männer haben, die sie leisten.

17. Richtlinie 17 – Reaktion auf den Import von Waren, die (in einem anderen Land) teilweise oder zur Gänze von Menschenhandelsopfern hergestellt wurden

Die Regierung sollte außerdem prüfen, ob sie in Bezug auf importierte Waren Maßnahmen ergreifen sollte, die ganz oder teilweise von Menschenhandelsopfern in einem anderen Land hergestellt wurden. Dabei sollte sie sich mit Unternehmen in dem Land und mit einschlägigen internationalen Organisationen beraten, um zu beurteilen, ob bereits geeignete (und ausreichende) Maßnahmen gesetzt wurden.

Anmerkung

Dies ist die einzige Richtlinie, die sich auf Menschenhandelssituationen in einem anderen Land bezieht, die normalerweise außerhalb der Gerichtsbarkeit des Staates liegen. Die Vereinten Nationen (UN) unterstützen einen sogenannten „Referenzrahmen für Wirtschaft und Menschenrechte auf der Grundlage der Prinzipien ‚Schützen, respektieren, wiedergutmachen‘“. Vorgelegt wurde er vom Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für Menschenrechte und transnationale und andere Unternehmen Professor J. Ruggie (2005-2011). Im Juni 2011 wurden die *Leitprinzipien für die Umsetzung des Referenzrahmens der Vereinten Nationen „Schützen, respektieren, wiedergutmachen“* vom UNO-Menschenrechtsrat verabschiedet. Sie bekräftigen erneut die Pflicht des Staates, Schutz vor Menschenrechtsmissbrauch seitens Dritter zu gewähren, unter anderem seitens Unternehmen, und zwar durch geeignete Maßnahmen, Regulierung und gerichtliche Entscheidungen. Sie betonen außerdem die Verantwortung von Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte, die von ihnen verlangt, gebührende Sorgfalt walten zu lassen, um die Rechte anderer nicht zu verletzen, und gegebenenfalls auftretenden nachteiligen Auswirkungen entgegenzuwirken, die MitarbeiterInnen oder andere Personen betreffen. Zur Frage der Pflichten der Staaten legen die *Leitprinzipien* fest: „die Staaten ... klar die Erwartung zum Ausdruck bringen [sollten], dass alle auf ihrem Staatsgebiet ansässigen und/oder ihrer Rechtshoheit unterstehenden Unternehmen bei all ihren Aktivitäten die

Menschenrechte achten“ (Prinzip 2). Die *Leitprinzipien* enthalten außerdem eine klare Botschaft, dass Unternehmen mit gebührender Sorgfalt überprüfen müssen, ob die von ihnen vorgeblich respektierten Standards auch tatsächlich respektiert werden, ihnen jedoch die Wahl überlassen, welche Methoden sie für die Überprüfung anwenden wollen. Der Begriff „gebührende Sorgfalt“ (due diligence) ist von entscheidender Bedeutung. Er bezieht sich auf den Prozess, den ein Unternehmen durchführen muss, „um zu identifizieren, verhindern, mildern und Rechenschaft abzulegen und zu erklären, wie sie hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Menschenrechte vorgehen“ (Prinzip 15).

Die offizielle Anmerkung zu den Verpflichtungen der Staaten weist darauf hin, dass „Anleitungen für Unternehmen [durch Staaten] in Bezug auf die Achtung der Menschenrechte ... die erwarteten Ergebnisse anführen und bei der gemeinsamen Nutzung bewährter Verfahrensweisen helfen [sollten]. Sie sollten geeignete Methoden empfehlen, unter anderem die Sorgfaltspflicht im Hinblick auf Menschenrechte (human rights due diligence) ...“.

Bisher hat nur ein einziger Staat (Kalifornien in den USA) ein Gesetz beschlossen, laut dem bestimmte Kategorien von Betrieben, die im Bundesstaat tätig sind, Informationen darüber veröffentlichen müssen, wie sie ihre Lieferketten prüfen, und so nachweisen, dass keine Fälle von Menschenhandel oder Ausbeutung vorkommen. In Europa war es bisher die Regel, dass Regierungen die Unternehmen auffordern, Maßnahmen zu ergreifen (um ihre Lieferketten zu überprüfen), aber keine Gesetze erließen, die sie dazu verpflichten. Wie die meisten Formen der Selbstregulierung ist die Wirksamkeit dieser Vorgehensweise fraglich.

Staaten in Europa und anderswo widerstrebt es bisher, Importe bestimmter Produkte aus anderen Ländern zu verbieten, weil diese unter Mitwirkung von Zwangsarbeit (oder anderen ausbeuterischen Mitteln wie Kinderarbeit) hergestellt wurden. Jedoch könnte die Tatsache, dass überhaupt keine Maßnahmen im Hinblick auf solche importierten Produkte getroffen werden, als fahrlässiges Verhalten oder indirektes Signal ausgelegt werden, dass die Regierung sich nicht für Fälle von Menschenhandel oder Ausbeutung interessiert, solange sie außerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs vorkommen. Dieses Signal würde dem bereits von mehreren Staaten in Europa gefassten Beschluss widersprechen, extraterritoriale Gerichtsbarkeit über bestimmte Kategorien von Delikten im Zusammenhang mit Menschenhandel auszuüben (zum Beispiel über Angehörige ihres Staates, die angeblich gesetzwidrige sexuelle Beziehungen mit einem Kind in einem anderen Land hatten).

In den 1980er Jahren gehörten AktivistInnen und NGOs in Deutschland zu den ersten, die in Bezug auf importierte Produkte aktiv wurden, deren Herstellung bekannterweise mit massiver Ausbeutung verbunden war (handgeknüpfte Teppiche, die in südasiatischen Ländern von Kindern hergestellt wurden, die in Schuldknechtschaft arbeiteten und heute unter internationalem Recht als „Menschenhandelsopfer“ gelten würden). Anstatt ein generelles Verbot solcher Importe anzustreben, sicherten sie sich die Unterstützung der deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ, jetzt GIZ / Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit) für die Einrichtung eines Systems, um den Nachweis zu erbringen, dass bestimmte Teppichhersteller ohne illegale Kinderarbeit produzierten, und als Bestätigung jeden Teppich vor dem Export mit einem entsprechenden Etikett zu kennzeichnen.

Natürlich haben die Herkunftsländer der Menschen, die tatsächlich zum Zweck der Arbeitsausbeutung von einem Land zum anderen gehandelt werden, erhebliche rechtliche Verpflichtungen zur Untersuchung der Umstände der Anwerbung und Ausreise einer Person, von der es sich anschließend (in einem anderen Land) herausstellt, dass sie Opfer des Menschenhandels wurde. Dies wurde in einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte aus dem Jahr 2010 bestätigt, und zwar im Fall einer russischen Frau, die in Russland angeworben wurde, um in Zypern zu arbeiten. In seiner Anmerkung zu den Pflichten der russischen Behörden (und deren Nichterfüllung) stellte der Gerichtshof fest, dass

„die Unterlassung einer Untersuchung des Anwerbungsaspekts von Verdachtsfällen von Menschenhandel einem beträchtlichen Teil der Menschenhandelskette erlauben würde, ungestraft zu agieren“, und dass „die russischen Behörden daher verpflichtet waren, die Möglichkeit zu untersuchen, dass in Russland tätige Einzelpersonen oder Netzwerke“ im Handel mit einer bestimmten Person nach Zypern involviert waren.