

Umstrittene Strategien gegen Menschenhandel

Kontroverse zwischen NGOs bei den Verhandlungen zum UN-Protokoll geht weiter

KRISTINA HAHN

Die Fußball-WM 2006 in Deutschland wurde begleitet von verschiedenen Aktionen gegen Menschenhandel und Zwangsprostitution. Die diesbezüglichen Kampagnen der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) ergaben jedoch ein kontroverses Bild. Von einer Berliner NGO wurde etwa im Umfeld von Fußballereignissen herzförmiges Weingummi verteilt, auf dessen Verpackung die Aufschrift prangte: „Prostitution ohne Zwang und Gewalt“. Die dazugehörige Kampagne appellierte an Kunden von Prostituierten, bei der Identifikation möglicher Opfer von Zwangsprostitution zu helfen (Ban Ying 2006). Im Gegensatz dazu war eine schwedische Broschüre im Umlauf mit dem Titel: „Enjoy the game but don't be a pig! Ban all prostitution!“ (Dagens ETC 2006). Zwischen diesen beiden Polen bewegen sich nicht nur die unterschiedlichen nationalen Umgangsweisen mit Prostitution (etwa in Deutschland und Schweden), sondern auch die Kontroverse um Menschenhandel auf internationaler Ebene und die Einstellungen von NGOs, die gegen Menschenhandel kämpfen. Dies ist interessant, da NGOs häufig als vereint auftretende Akteure wahrgenommen werden. Gerade im Bereich des Menschenhandels ist es jedoch wichtig, zwischen den NGOs zu differenzieren.

Diese unterschiedlichen Positionen wurden besonders sichtbar bei den Verhandlungen zum Protokoll der Vereinten Nationen (UN) gegen Menschenhandel¹, welches 2000 in Palermo unterzeichnet wurde (und am 25. Dezember 2003 in Kraft trat), sowie bei den Implementations-Konferenzen zu diesem Protokoll, zuletzt im Oktober 2006 in Wien. Bei dieser Konferenz waren ähnliche Konfliktlinien zwischen den anwesenden NGOs zu beobachten wie während der sechs Jahre zurückliegenden Verhandlungen zur Verabschiedung des Protokolls.

NGO-Positionen während der Verhandlungen: Chronik eines Grundsatzstreits

Das UN-Protokoll gegen Menschenhandel, welches die UN-Konvention gegen organisierte Kriminalität ergänzt, ist ein bahnbrechendes Dokument, da in diesem zum ersten Mal eine internationale Definition von Menschenhandel formuliert wird. Wegen dieser herausragenden Bedeutung war das NGO-Interesse an den Verhandlungen entsprechend groß. Diese fanden von Januar 1999 bis Oktober 2000 bei der UN Crime Commission in Wien statt. Auch um einen einseitigen Fokus des Protokolls auf die Verbrechensbekämpfung zu verhindern und die Menschenrechte der Opfer einzufordern, entschieden sich NGOs, nach Wien zu fahren, um dort Lobbyarbeit zu machen

(vgl. Prasad 2001, 85). Dabei unterschied sich der Fokus dieser Lobbyarbeit zwischen den anwesenden NGOs jedoch beträchtlich.

Insbesondere zwei große NGO-Gruppierungen vertraten unterschiedliche Positionen. Das International Human Rights Network (IHRN) trat für eine Definition von Menschenhandel ein, welche besonderes Augenmerk auf Frauen und Kinder als potenzielle Opfer von Menschenhandel richtet und insbesondere die Verbindung zwischen Menschenhandel und Prostitution als dem primären Zweck hervorhebt, für den Frauen und Kinder gehandelt würden. Demgegenüber vertrat der Human Rights Caucus (HRC) die Position, dass Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung in unterschiedlichen Branchen (wie Baubranche, Hausarbeit oder Sexindustrie) erfolge. Freiwillige Prostitution war für diese Gruppierung explizit aus der Definition von Menschenhandel ausgeschlossen. Diese Gruppierung betonte besonders die Notwendigkeit der Etablierung von verbindlichen Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung von Menschenhandelsopfern im Protokoll. Besonders umstritten war die Frage der „Einwilligung“: Kann eine Frau in die Tätigkeit als Prostituierte einwilligen – und wo verläuft die Grenze zwischen Prostitution und Menschenhandel?

Die Frage der „Einwilligung“: Prostitution und Menschenhandel

Im Entwurf des Protokolls wurden seit Beginn der Verhandlungen durchgängig zwei Optionen von den StaatenvertreterInnen diskutiert: die erste definierte als möglichen Zweck des Menschenhandels sexuelle Ausbeutung oder erzwungene Arbeit, während die zweite als einen möglichen Zweck die Prostitution zählte, selbst wenn die Person in diese eingewilligt habe (Ad hoc Committee 22.2.1999).

Die beiden NGO-Koalitionen HRC und IHRN versuchten nun, die StaatenvertreterInnen von ihrer jeweiligen Präferenz für eine der beiden Optionen zu überzeugen. Auch durch ihre Arbeit mit Menschenhandelsopfern waren einige der NGOs für StaatenvertreterInnen eine wichtige Ressource von Expertise. Die NGOs hatten ferner die Möglichkeit, schriftliche und mündliche Stellungnahmen abzugeben. Dabei vertrat IHRN die Position, dass eine Einwilligung des Opfers in eine „ausbeutende“ Tätigkeit keine Rolle spielen dürfe, da dies die Beweislast zu Ungunsten des Opfers verkehre (IHRN 1999). Prostitution wurde dabei als eine Form von sexueller Ausbeutung gesehen. Im Gegensatz dazu war der Standpunkt des HRC, dass erwachsene Frauen – im Gegensatz zu Kindern – sehr wohl freiwillig der Tätigkeit als Prostituierte nachgehen könnten. Die Einwilligung der Person in der Definition von Menschenhandel als irrelevant zu betrachten, würde dazu führen, Frauen (und nicht Männer) in ihrem Status mit Kindern gleichzusetzen (HRC 1999, 7). Stattdessen sollte man Prostitution als eine Tätigkeit definieren, die nur dann unter Menschenhandel fällt, wenn Mittel dazu eingesetzt werden, eine Person zu dieser Arbeit zu zwingen.

Nach der Definition von Menschenhandel: Verbleibende Konfliktlinien

Das Vorliegen einer international anerkannten Definition von Menschenhandel im UN-Protokoll ist sicherlich als Fortschritt zu werten. Diese Definition lässt gleichwohl weiter Raum für unterschiedliche Interpretationen und beendet damit nicht die Kontroverse, die auch zwischen den NGOs besteht. Die schließlich verabschiedete Definition enthält drei Elemente (vgl. Gallagher 2001, 986): Eine Person wird rekrutiert, transportiert etc. (Handlung), unter Gebrauch von Zwang, Entführung, Täuschung etc. (Mittel), mit dem Ziel der Ausbeutung (Zweck). Ausbeutung der Prostitution von anderen und sexuelle Ausbeutung werden als mögliche Ziele des Menschenhandels genannt, jedoch nicht weiter definiert, um den unterschiedlichen nationalen Politiken bezüglich Prostitution Rechnung zu tragen. Die Einwilligung der Person wird als irrelevant bezeichnet (Art. 3b UN-Protokoll zum Menschenhandel), allerdings nur dann, wenn zugleich eines der oben genannten Mittel involviert ist.

Wie unterschiedlich man diese Definition interpretieren kann, wurde nun bei den Implementationskonferenzen zum Protokoll sichtbar. Die aktuelle dritte so genannte Conference of the Parties (COP) fand vom 9. bis 18. Oktober 2006 in Wien statt. Verschiedene NGOs nahmen an ihr teil, unter anderem die Global Alliance against Trafficking in Women (GAATW), welche vormals ein Mitglied des HRC war, und die Coalition against Trafficking in Women (CATW), welche dem IHRN angehört hatte. Die Argumentationslinien beider NGOs während dieser Konferenz nahmen ihren Ausgangspunkt in der Definition von Menschenhandel im UN-Protokoll und betonten je unterschiedliche Aspekte: die Irrelevanz der Einwilligung des Opfers einerseits oder den Zwangscharakter der Ausbeutung in einer Vielzahl möglicher Branchen andererseits. So forderte die GAATW Bleiberechte, Schutz und Hilfe für die Betroffenen und Kompensation für den erlittenen Schaden der Opfer ein; sie kritisierte darüber hinaus, dass sich Programme gegen Menschenhandel oft nur einseitig an Opfer sexueller Ausbeutung richteten (GAATW 2006). Die Gegenseite forderte hingegen, die Verbindung zwischen Prostitution und Menschenhandel nicht zu vernachlässigen. Zudem dürften nicht nur jene Opfer von Menschenhandel geschützt werden, die „gezwungen“ würden (CATW 2006).

Kontroverse ohne absehbares Ende

Die Debatten um das UN-Protokoll gegen Menschenhandel zeigen die Schwierigkeiten des Umgangs mit diesem Thema und seiner Verbindung zur Prostitution. In der öffentlichen Wahrnehmung sind die Grenzen zwischen Menschenhandel und (Zwangs-)Prostitution häufig fließend, wie die Debatte um mutmaßliche 40.000 Zwangsprostituierte, die nach Deutschland für die Fußball-WM einreisen würden (und deren Zahl sich mittlerweile als unrealistisch erwiesen hat), veranschaulicht. Hingegen ist es wichtig, sich zu vergegenwärtigen, wie umstritten die Verbindung

zwischen Menschenhandel und Prostitution ist, gerade auch auf internationaler Ebene. Dort bildet sie den Gegenstand einer Kontroverse zwischen NGOs, die auf absehbare Zeit kein Ende finden dürfte, und so Energien bindet, die eigentlich den direkt Betroffenen zugute kommen sollten.

Anmerkungen

- 1 Der korrekte Titel lautet: Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (United Nations General Assembly 2000).

Literatur

Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime, 1999: Revised draft Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, A/AC.254/4/Add.3/Rev.1, 22.2.1999.

Ban Ying, 2006: Beratungs- und Koordinationsstelle gegen Menschenhandel. Internet: <http://www.ban-ying.de> (6.11.2006).

CATW, 2006: Third Session of the Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, Vienna, 9-18 October 2006, oral intervention, based on written statement.

Dagens ETC, 2006: Swedish Magazine ETC Protests against German Prostitution Policies. Internet: <http://etc.se/artikel/12741/swedish-magazine-etc-protests-against-german-prostitution-policies> (19.11.2006).

GAATW, 2006: Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, Third Session, Vienna, 9-18 October 2006, oral intervention on Agenda Item 3 (a).

Gallagher, Anne, 2001: „Human Rights and the New UN Protocols on Trafficking and Migrant Smuggling: A Preliminary Analysis“. Human Rights Quarterly. 23. Jg. H. 4, 975-1004.

HRC, 1999: Recommendations and Commentary on the Draft Protocol to Prevent, Suppress, and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, Supplementing the Convention against Transnational Organized Crime, July.

IHRN, 1999: Report on the Sixth Session of the Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime, December 8-10, 1999.

Prasad, Nivedita, 2001: „NGO-Lobbyarbeit bei den Verhandlungen zum UN-Zusatzprotokoll der Crime Commission“. In: KOK Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V. (Hg.): Frauenhandeln in Deutschland. Frauenprojekte in Deutschland zur Problematik Frauenhandel. Berlin, 85-93.

United Nations General Assembly, 2000: United Nations Convention against Transnational Organized Crime, A/55/383.