

Janie Leatherman

Menschenhandel – Die Politik der USA und der OSZE-Kontext

Die Vereinigten Staaten sind weltweit führend bei der Bekämpfung des Menschenhandels und weisen beständig auf das Ausmaß des Problems und die Notwendigkeit internationaler politischer Zusammenarbeit zu seiner Bewältigung hin. Die Initiativen der USA beruhen auf Rechtsakten des Kongresses und damit zusammenhängenden Maßnahmen auf nationaler wie internationaler Ebene. Gleichzeitig spielen die USA eine wichtige Rolle in den diesbezüglichen internationalen Verhandlungen in den Vereinten Nationen und insbesondere in der OSZE, die von allen internationalen Organisationen den umfassendsten Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels verabschiedet hat.¹ Die USA widmen einen Teil ihrer Arbeit in den multilateralen Institutionen dem Versuch, die Kluft zwischen miteinander unvereinbaren Interpretationen der Verpflichtungen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu überbrücken; dabei stehen sich häufig die so genannten Abolitionisten, die die Prostitution gänzlich abschaffen wollen und sie grundsätzlich mit Menschenhandel in Verbindung bringen, denjenigen gegenüber, die sich für die Rechte von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern einsetzen. Die USA beobachten Menschenhandel darüber hinaus weltweit und stellen Ländern mit besonders schwerwiegenden Problemen in diesem Bereich gezielt Mittel zur Verfügung.

Grundlage des Einsatzes der USA zur Bekämpfung des Menschenhandels ist das Gesetz zum Schutz der Opfer von Menschenhandel und Gewalt (*Victims of Trafficking and Violence Protection Act, VTVPA*) aus dem Jahr 2000, das 2003 vom Kongress erneut in Kraft gesetzt und weiterentwickelt wurde. Das Gesetz sieht jährliche Länderberichte über Menschenhandel weltweit auf der Basis eines Beobachtungssystems vor, das die Länder in drei Kategorien einteilt, sowie die Androhung von Sanktionen gegen diejenigen Länder, die in die unterste Kategorie fallen. Christopher Smith, republikanischer Kongressabgeordneter aus New Jersey und wichtigster Fürsprecher dieses Gesetzes, ist gleichzeitig Vorsitzender der amerikanischen Helsinki-Kommission (*Commission on Security and Cooperation in Europe/United States Helsinki Commission*), des wichtigsten Vehikels, mit dem zahlreiche Anliegen der USA in Bezug auf Menschenhandel Eingang in die OSZE finden. In Anerkennung seiner herausragenden Leistungen im Kampf gegen den Menschenhandel ernannte der Präsident der Parlamentarischen Versammlung der OSZE,

1 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 557 über den Aktionsplan der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels, PC.DEC/557, 24. Juli 2003, Anhang: Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels (im Folgenden zitiert als: Aktionsplan der OSZE. OSZE-Dokumente sind größtenteils auf der OSZE-Website, <http://www.osce.org>, verfügbar).

Bruce George, Smith im Jahr 2004 zu seinem Sonderbeauftragten für Fragen des Menschenhandels. Smith ist in der Parlamentarischen Versammlung dafür verantwortlich, Informationen über Menschenhandel im OSZE-Gebiet zusammenzutragen und den Dialog der Teilnehmerstaaten untereinander zu fördern; er berät die Versammlung außerdem bei neuen politischen Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels.²

Menschenhandel und die kriminellen Netzwerke, die ihn betreiben, bringen politische Entscheidungsträger in vielfältige Dilemmata, auf deren wichtigste Aspekte in diesem Beitrag näher eingegangen werden soll. Ein erstes Dilemma betrifft die Rolle des Staates und der Staatengemeinschaft in einer sozialen Sphäre, die traditionell als Privatsphäre gilt und sich staatlichem Einfluss entzieht.³ Das Problem der Gewalt gegen Frauen im Allgemeinen und des Menschenhandels im Besonderen erfordert jedoch die Koordination sowohl im innenpolitischen als auch im transnationalen Bereich.⁴ Ein zweites Dilemma betrifft die unterschiedlichen Ansätze der Staaten hinsichtlich der Legalität oder der Kriminalisierung von Prostitution und der Frage, ob Prostitution Menschenhandel schürt. Obwohl vieles für einen solchen Zusammenhang spricht, überspielen die wichtigsten internationalen Übereinkünfte gegen Menschenhandel, darunter das VN-Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, das im Jahr 2000 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Rahmen des Übereinkommens über transnationale Kriminalität verabschiedet wurde, der Aktionsplan der OSZE von 2003⁵ und das US-Gesetz zum Schutz der Opfer von Menschenhandel und Gewalt die Differenzen in den Positionen der Abolitionisten und derjenigen, die sich für die Rechte der Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter einsetzen, indem sie sich einer eher zweideutigen Sprache bedienen.⁶ Gerade diese Zweideutigkeit aber leistet wiederum unterschiedlichen Auffassungen über den Zusammenhang zwischen Menschenhandel und Prostitution Vorschub. Diese innere Spaltung im Kampf gegen den Menschenhandel kann nationale und transnationale Bemühungen zur Verhütung des Menschenhandels unterminieren. Auch müssen

2 Vgl. Commission on Security and Cooperation in Europe/United States Helsinki Commission, Chairman Smith Appointed as OSCE PA Special Representative on Human Trafficking, Presseerklärung, 2. März 2004.

3 Vgl. Commission on Security and Cooperation in Europe/United States Helsinki Commission, Helsinki Commission Releases U.S. Statement on Equality of Opportunity for Women and Men at OSCE Human Dimension Implementation Meeting, Presseerklärung, 20. September 2001.

4 Der Aktionsplan der OSZE sieht im Abschnitt „Verhütung des Menschenhandels“ zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen eine Reihe von Maßnahmen auf nationaler Ebene sowohl in den Herkunfts- als auch in den Zielländern vor, darunter die „Sensibilisierung für Genderfragen und Gendererziehung auf der Grundlage gleichberechtigter und respektvoller Beziehungen zwischen den Geschlechtern, um dadurch Gewalt gegen Frauen zu verhindern“, Aktionsplan der OSZE, a.a.O. (Anm. 1), S. 11.

5 Der Aktionsplan der OSZE übernimmt die Definition von „Menschenhandel“ aus dem Protokoll der Vereinten Nationen; s. ebenda, S. 1-2.

6 Vgl. Barbara Sullivan, Trafficking in Women: Feminism and New International Law, in: International Feminist Journal of Politics 1/2003, S. 67-91.

kulturelle Voraussetzungen und Traditionen, die Gewalt gegen Frauen begünstigen oder zulassen, angesprochen werden.

Schließlich geht es noch um die Frage, worauf man sich in erster Linie konzentrieren sollte: Sollen die Bemühungen eher dahin gehen, den Opfern zu helfen, oder sollen sie sicherstellen, dass die Kunden der Sexbranche und der Sexindustrie ebenso wenig straffrei davonkommen wie die Menschenhändler selbst? Seit der Kampf gegen den Menschenhandel in seiner Herangehensweise vielschichtiger geworden ist, wächst außerdem der Druck zu gewährleisten, dass sich kein Land und keiner seiner Staatsbürger der Überprüfung oder Strafverfolgung entziehen kann – ganz gleich, ob es sich um Sextouristen (insbesondere bei Sex mit Minderjährigen) oder um Angehörige internationaler *Peacekeeping*- oder Polizeieinsätze handelt.⁷ Damit ist die Frage der Immunität angesprochen.

Diese Dilemmata werden im Folgenden zunächst anhand der Erörterung der unterschiedlichen Definitionen und politischen Konzepte untersucht, die für die Auseinandersetzung mit dem Problem Menschenhandel herangezogen werden. Zweitens wird die Frage behandelt, welchen Ansatz die Vereinigten Staaten dem Problem gegenüber verfolgen. Wie gezeigt werden wird, geben die USA einem Ansatz den Vorzug, in dessen Mittelpunkt das Opfer steht, verorten den Kampf gegen Menschenhandel gleichzeitig aber auch im Rahmen moralischer Vorstellungen und religiöser Überzeugungen sowie im Zusammenhang mit transnationalen Sicherheitsbedrohungen. Drittens wird die US-amerikanische Gesetzgebung zur Bekämpfung des Menschenhandels untersucht, wobei den Jahresberichten des Außenministeriums zum Menschenhandel und der Kritik an ihrer Methodik und ihren Ausgangshypothesen besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Der letzte Abschnitt befasst sich mit der Finanzierung von Programmen zur Bekämpfung des Menschenhandels durch die USA im Rahmen der OSZE. Wie gezeigt werden wird, zielen die amerikanischen Bemühungen zumeist auf eine verstärkte Strafverfolgung und die Unterstützung der Opferhilfe ab. Manche Programme setzen sich auch mit den Ursachen des Menschenhandels auseinander, z.B. in Form von Aufklärungskampagnen in den Medien oder wirtschaftlicher Unterstützung von Frauen in gefährdeten Regionen; Letzteres ist allerdings eher die Ausnahme als die Regel.

7 Vgl: Martina Vandenburg, Testimony on Trafficking of Women and Girls to Bosnia and Herzegovina for Forced Prostitution. Testimony of Martina E. Vandenburg, J.D., Europe Researcher, Women's Rights Division, Human Rights Watch, House Committee on International Relations, Subcommittee on International Operations and Human Rights, 24. April 2002.

Dilemmata bei der Definition von Menschenhandel und der Formulierung politischer Antworten

Das Phänomen Menschenhandel ist facettenreich und vielschichtig. Eine große Rolle spielen oftmals Faktoren wie häusliche Gewalt, Misshandlung von Frauen und andere Menschenrechtsverletzungen, die Situation in den Übergangswirtschaften und die Feminisierung von Armut und Migration, ungleiche Auswirkungen der Globalisierung, das Aufkommen neuer Sicherheitsbedrohungen im Zusammenhang mit grenzüberschreitender organisierter Kriminalität sowie die Fülle von Problemen, die in der Folge von Konflikten entstehen.⁸ Bei Menschenhandel geht es nicht nur um „Schubfaktoren“ in den Herkunftsländern, sondern auch um „Sogfaktoren“ in den Zielländern. Man kann sogar von einer politischen Ökonomie des Sexhandels sprechen, die nicht nur die Herkunfts- und Ziel-, sondern auch die Transitländer umfasst.⁹ Diese strukturellen Bedingungen des Menschenhandels erfordern ein in die Tiefe gehendes, breit gefächertes und gemeinsames politisches Handeln, für das sich die OSZE, insbesondere unter rumänischem und niederländischem Vorsitz und mit großer Unterstützung seitens der USA, eingesetzt hat und auch weiterhin einsetzt.¹⁰

Aufgrund seiner Komplexität bietet Menschenhandel sich für zahlreiche unterschiedliche Definitionen des „Problems“ und möglicher politisch-konzeptioneller Reaktionen, die sich z.B. auf die Bereiche Migration, Strafvollzug, Menschenrechte oder auch auf die tiefer liegenden strukturellen Dimensionen erstrecken können, geradezu an. Nimmt man die Menschenrechte als Bezugsrahmen für Menschenhandel, so verlangt dieser verstärkte internationale Aufmerksamkeit dafür, wie Staaten auf Gewalt gegen Frauen reagieren.¹¹ Tief verwurzelte kulturelle Vorstellungen und Gewohnheiten hinsichtlich der Gewalt gegen Frauen stellen jedoch nicht nur Hindernisse für eine wirksame Intervention in Sachen häuslicher Gewalt dar, sondern beeinflussen oder be-

8 Vgl. Nicole Lindstrom, Regional Sex Trafficking in the Balkans: Transnational Networks in an Enlarged Europe, in: *Problems of Post-Communism* 4/2004, S. 45-52; dies., Regional Sex Trafficking Networks and International Intervention in the Balkans, Paper, vorgelegt auf der 45. Jahrestagung der International Studies Association, Montreal, Kanada, 17.-20. März 2004; Daan Everts, Human Trafficking: The Ruthless Trade in Human Misery, in: *Brown Journal of World Affairs* 1/2003, S. 149-158.

9 Vgl. Donna Hughes/Tatyana A. Denisova, The Transnational Political Criminal Nexus of Trafficking in Women from Ukraine, in: *Trends in Organized Crime* 3-4/2001, verfügbar unter: <http://www.uri.edu/artsci/wms/hughes>; Leyla Gülçür/Pinar Ilkcaracan, The "Nata-sha" Experience: Migrant Sex Workers From the Former Soviet Union and Eastern Europe in Turkey, in: *Women Studies International Forum* 4/2002, S. 411-421.

10 Vgl. Everts, a.a.O. (Anm. 8); siehe auch: United States, Congress, Commission on Security and Cooperation in Europe, The Dutch Leadership of the OSCE, Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, One Hundred Eighth Congress, First Session, 3. September 2003, Washington 2003; United States, Congress, Commission on Security and Cooperation in Europe, Romania's Leadership of the OSCE, Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, One Hundred Seventh Congress, First Session, 31. Oktober 2001, Washington 2001.

11 Vgl. Helsinki Commission, a.a.O. (Anm. 3).

grenzen auch die Reaktionsmöglichkeiten staatlicher und internationaler Behörden auf Menschenhandel.¹² Menschenhandel stellt, wie eine von Frauen durchgeführte Kampagne auf der Weltkonferenz über Menschenrechte 1993 in Wien hervorhob, „das traditionelle Verständnis von der Verantwortung des Staates für den Menschenrechtsschutz *allein im öffentlichen Bereich*“ in Frage, „da Verletzungen der Rechte von Frauen häufig von *privaten Akteuren im häuslichen Bereich* verübt werden“.¹³ Der seit einiger Zeit bei Sexhändlern zu beobachtende Trend, sich den Behörden zu entziehen, indem sie ihre Geschäfte aus Bars und Clubs in Privatwohnungen verlegen, unterstreicht, wie wichtig es ist, die traditionelle Denkweise, die dem Eingreifen des Staates Grenzen setzt, zu überwinden.¹⁴

Die vom US-amerikanischen Kongress verabschiedeten Gesetze gegen Menschenhandel gehen auf Beschlüsse des Repräsentantenhauses und des Senats aus dem Jahr 1998 zurück, in denen das Justizministerium aufgefordert wurde, einen Bericht über die USA als Zielland von Menschenhandel vorzubereiten. Die Clinton-Regierung verfolgte seinerzeit eine Politik, mit der einerseits der Schutz der Opfer sichergestellt, andererseits aber auch den Anliegen von Sexarbeiterinnen und deren Interessenverbänden, einschließlich der *International Human Rights Law Group* (IHLRG), Rechnung getragen werden sollte. Unterstützt wurde dieser Kurs im Senat vor allem von dem liberalen Demokraten Paul Wellstone und dem Demokraten Louis Slaughter. Der Ansatz rief jedoch den Widerstand radikaler Feministinnengruppen auf den Plan, darunter rund 13 NGOs wie z.B. die radikal-feministische *Coalition Against Trafficking in Women* (CATW), *Equality Now*, *Feminist Majority*, *Protection Project* und die *National Organization of Women*. In einem für amerikanische politische Verhältnisse unüblichen Schritt stellten diese Gruppen sich auf die Seite der Konservativen im Kongress und formierten sich zu einem Bündnis mit der *Moral Majority* und anderen konservativen Gruppierungen wie z.B. dem *Family Research Council*, dem *Religious Action Center of Reformed Judaism* und der *National Association of Evangelicals*.¹⁵

12 Vgl. OSCE, Supplementary Human Dimension Meeting: Prevention and Combating Violence against Women, Vienna, 18-19 March 2002, Final Report, Wien 2002, S. 3.

13 Elisabeth Jay Friedman, Gendering the Agenda: the Impact of the Transitional Women's Rights Movement at the U.N. Conferences of the 1990s, in: Women Studies International Forum 4/2003, S. 313-331, S. 12 (Hervorheb. J.L.; dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

14 Vgl. UNDP (Hrsg.), UNICEF, UNOHCHR, OSCE/ODIHR, Trafficking in Human Beings in South Eastern Europe, o.O. 2003, unter: <http://www.unhcr.ch/women/trafficking.pdf>; Human Rights Watch, Hopes Betrayed: Trafficking of Women and Girls to Post-Conflict Bosnia and Herzegovina for Forced Prostitution, o.O. 2002, unter: http://www.hrw.org/reports/2002/bosnia/#P121_3636; Stability Pact for South Eastern Europe (Task Force on Trafficking in Human Beings), First Annual Report on Victims of Trafficking in South Eastern Europe, Regional Clearing Point Report, o.O. 2003, unter: <http://www.iom.int/iomwebsite/Publication/ServletSearchPublication?event=detail&id=2831>.

15 Vgl. Leslie Ann Jeffrey, U.S. Anti-Trafficking Policy and Neo-Imperial Masculinity: The Right Man for the Job, Paper, vorgelegt auf der 45. Jahrestagung der International Studies Association, Montreal, Kanada, 17.-20. März 2004, S. 8-9; vgl. ebenso Conference Report on H.R. 3244, Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000, Hon. Christo-

Diese neuartige Koalition fand im Kongress in der Person des republikanischen Abgeordneten Christopher Smith, seines Zeichens Vorsitzender der Helsinki-Kommission und Schlüsselfigur in der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, einen bereitwilligen Fürsprecher. Smith spielte z.B. eine führende Rolle bei der Ausarbeitung der umfassenden Erklärung über den Menschenhandel, die die Parlamentarische Versammlung der OSZE im Juli 1999 auf ihrer Jahrestagung in St. Petersburg verabschiedete und die den Grundstein für die Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels in der Europäischen Sicherheitscharta legte, die im November 1999 vom OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul verabschiedet wurde.¹⁶

Parallel zu seiner Funktion in der OSZE wurde Smith damit gleichzeitig zum Hauptförderer des VTVPA 2000 im amerikanischen Kongress. Das Gesetz definiert Sexhandel als schwere Form des Menschenhandels, in der „(a) eine kommerzielle Handlung durch Gewalt, Betrug oder Nötigung herbeigeführt wird oder bei der die Person, die dazu veranlasst wird, eine solche Handlung zu begehen, jünger als 18 Jahre ist“, oder (b) als „die Anwerbung, Beherbergung, Beförderung, Bereitstellung oder Beschaffung einer Person zu Arbeits- oder Dienstleistungszwecken durch Gewalt, Betrug oder Nötigung zum Zwecke der Unterwerfung unter unfreiwillige Knechtschaft, Leibeigenschaft, Schuldknechtschaft oder Sklaverei“.¹⁷ Diese Definition enthält nicht so ausdrücklich wie das VN-Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels das Element der Ausbeutung.

Die Abolitionisten, nach deren Ansicht Sexhandel und Prostitution *prinzipiell miteinander verknüpft* sind, sehen den US-amerikanischen Ansatz (sowie denjenigen des VN-Protokolls) tendenziell mit ihrer Position im Einklang.¹⁸ So stellte die CATW fest: „[...] der Wortlaut des Protokolls bedeutet, dass die Ideale der Konvention zur Unterbindung des Menschenhandels von 1949 aufrechterhalten werden, dass die ‚Ausnutzung der Prostitution und Menschenhandel untrennbar miteinander verbunden sind‘ und dass es eine Einwilligung in den Menschenhandel oder in die ‚sexuelle Ausnutzung‘ der Prostitution gar nicht geben kann“.¹⁹ Im Gegensatz dazu besteht die *Global Alliance Against Trafficking in Women* (GAATW) allerdings darauf, dass das „Protokoll zum Menschenhandel eine klare Abkehr von dem in der Konvention von

pher H. Smith of New Jersey, Congressional Record Nr. 123, Washington, D.C., 5. Oktober 2000.

16 Vgl. Commission on Security and Cooperation in Europe/United States Helsinki Commission, Helsinki Commission Efforts Reflected in Istanbul Charter, Presseerklärung, 19. November 1999.

17 Department of State, Victims of Trafficking and Violence Protection Act 2000: Trafficking in Persons Report 2002, Washington, D.C., Juni 2002, S. 3.

18 Vgl. Jeffrey, a.a.O. (Anm. 15), Jeffrey zitiert hier Melissa Ditmore; vgl. ebenso Donna Hughes, The 2002 Trafficking in Persons Report: Lost Opportunity for Progress, Testimony on “Foreign Government Complicity in Human Trafficking: A Review of the State Department’s 2002 Trafficking in Persons Report”, U.S. House Committee on International Relations, Washington, D.C., 19. Juni 2002, unter: <http://www.uri.edu/artsci/wms/hughes/pubtrftalks.htm>.

19 Sullivan, a.a.O. (Anm. 6), S. 82.

1949 verabschiedeten Ansatz bedeutet, da es „Staaten ausdrücklich ermöglicht, ihr Augenmerk lediglich auf Zwangsprostitution zu richten [...] von den Regierungen aber nicht verlangt, jegliche Form der Prostitution von Erwachsenen als Menschenhandel zu behandeln“.²⁰ Die GAATW betrachtet das Problem des Menschenhandels zudem im breiteren wirtschaftlichen Kontext. Sie setzt sich für die Legalisierung von Sexarbeit ein, um so den Frauen zu Arbeitsrechten zu verhelfen. Diese Unterschiede wirken sich – beispielsweise auf dem Balkan – auch an der Basis aus: „Einige lokale NGOs, wie z.B. das Netzwerk der La-Strada-Sektionen, arbeiten enger mit der IOM [Internationale Organisation für Migration] zusammen, um bei der Rückführung von Opfern von Menschenhandel in ihre Herkunftsländer und bei ihrer Wiedereingliederung Hilfestellung zu leisten. Andere örtliche NGOs, wie z.B. ASTRA mit Hauptsitz in Belgrad, stehen dem Ansatz von GAATW näher.“²¹ ASTRA (*Anti Sex Trafficking Action*) strebt die Entkriminalisierung der Prostitution an und bietet den Frauen als Alternative zur Rückführung Hilfe bei der Integration in die reguläre lokale Wirtschaft an.²²

Zur Herstellung eines normativen Konsenses zum Menschenhandel

Ein normativer Wandel in den internationalen Beziehungen vollzieht sich nur sehr langsam. Der Prozess kann jedoch an Dynamik gewinnen, wenn sich eine genügende Anzahl von Ländern hinter eine Norm stellt, bis ein Wendepunkt erreicht ist und sie auf breite Akzeptanz stößt.²³ Entscheidend ist dabei die intellektuelle Führung. Sie erfordert von den Staaten und NGOs in der internationalen Gemeinschaft Wissen, Kompetenz, Zeit und Engagement um das Bewusstsein für eine Sache zu schärfen, „Erziehungsarbeit“ zu leisten, neue politische Initiativen in die Wege zu leiten und mit gutem Beispiel voran zu gehen, um damit zu demonstrieren, dass ein Wandel möglich ist. Die Regierung unter George W. Bush hat den Kampf gegen den Menschenhandel zu einem entscheidenden Aspekt der US-amerikanischen Außenpolitik in den bilateralen Beziehungen mit andern Ländern, aber auch in regionalen Organisationen und in den Vereinten Nationen gemacht.²⁴ In seiner

20 Ebenda.

21 Lindstrom, *Regional Sex Trafficking in the Balkans*, a.a.O. (Anm. 8), S. 49.

22 Vgl: ebenda.

23 Vgl. Martha Finnemore/Kathryn Sikkink, *International Norm Dynamics and Political Change*, in: *International Organization* 4/1998, S. 887-917.

24 Die Betonung, die die Bush-Administration auf die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen legt, mag überraschen, bedenkt man, wie viel Aufmerksamkeit sie dem Kampf gegen den Terrorismus widmet. Beide Feldzüge sind jedoch in Wirklichkeit miteinander verknüpft. Die taktische Nutzung von Menschen- und Frauenrechten (oder „Frauenfragen“, was für die Bush'sche Rhetorik typischer ist) ist in der Tat Teil des Versuchs der Regierung, Rechtfertigungen für den Kampf gegen den Terrorismus und die militärischen Interventionen in Afghanistan und im Irak zu finden. Siehe hierzu Krista Hunt, die dieses Vorgehen als „strategische Vereinnahmung“ bezeichnet, und Julie Mertus, die Bush's Betonung der Menschenrechte eine „Lockvogeltaktik“ nennt; Krista Hunt, *The Strategic Co-optation of*

Rede vor der VN-Generalversammlung im Jahr 2003 zählte er den Kampf gegen den Menschenhandel zu den Grundsätzen seiner Politik. „Der Missbrauch und die Ausbeutung der Unschuldigen und Schwächsten“, so Bush, „ist ein besonderes Übel. Die Opfer des Sexgeschäfts haben nur wenig vom Leben gesehen, bevor sie die allerschlimmsten Seiten des Lebens kennen lernen – einen Abgrund aus Brutalität, Einsamkeit und Angst.“ Auf einer Konferenz zum Thema Menschenhandel stellte Bush vor kurzem erneut fest: „Menschliches Leben ist ein Geschenk unseres Schöpfers – es darf niemals zur Ware werden. Es gehört schon eine besondere Verderbtheit dazu, die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft auszubeuten und zu verletzen.“²⁵ Der Ansatz der Bush-Regierung gegenüber Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels fällt also eindeutig unter das, was Kritiker eine „Opferperspektive“ („*victim's frame*“²⁶) nennen, obwohl die Regierung zunehmend dazu übergeht, Menschenhandel auch im Kontext der organisierten Kriminalität und gravierender Sicherheitsbedrohungen wie Drogen- und Waffenhandel zu sehen.²⁷

Der jährliche Menschenhandelsbericht des Außenministeriums ist der entscheidende Mechanismus, mit dem die Vereinigten Staaten beim normativen und politischen Wandel im Hinblick auf Menschenhandel im OSZE-Kontext und weltweit den Hebel ansetzen.²⁸ Das Büro zur Beobachtung und Bekämpfung des Menschenhandels, das 2001 vom amerikanischen Außenministerium eingerichtet wurde, um die Planung und Durchführung amerikanischer Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu leiten, wendet ein dreistufiges System zur Bewertung von Regierungsmaßnahmen zur Beseitigung von Menschenhandel an. Die Informationen werden von den US-Botschaften gesammelt und in Gesprächen mit den Gastgeberländern, lokalen NGOs, offiziellen Stellen, der Polizei, Journalisten und Opfern sowie aus NGO-Berichten gewonnen. Andere Informationsquellen sind z.B. UNICEF, der UNHCR, das IOM, *Human Rights Watch*, *Amnesty International*, das *Pro-*

Women's Rights: Discourse in the „War on Terrorism“, in: *International Feminist Journal of Politics* 1/2002, S. 116-121; Julie A. Mertus, *Bait and Switch? Human Rights and U.S. Foreign Policy*, FPIF Policy Report 2004, unter: http://www.fpif.org/papers/2004rights_body.html.

25 George W. Bush, President Announces Initiatives to Combat Human Trafficking, Tampa Marriott Waterside Hotel, Tampa, Florida, Presseerklärung des Weißen Hauses, 16. Juli 2004, S. 2, unter: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/07/print/20040716-11.html>.

26 Sullivan, a.a.O. (Anm. 6), S. 73. Diese Perspektive spiegelt sich in der Tat auch im Titel des Gesetzes zum Schutz der Opfer von Menschenhandel und Gewalt (*Victims of Trafficking and Violence Protection Act*) wider. Kritiker der „Opferperspektive“ argumentieren, dass dieser radikalfeministische Ansatz rassistisch und neokolonialistisch sei und Frauen aus der Dritten Welt als ungebildet, hilflos und naiv darstelle und sie stets in der Opferrolle und in Traditionen gefangen sehe. Auf der anderen Seite werde der Westen als kompetenter und geeigneter Retter dargestellt; vgl. Jeffrey, a.a.O. (Anm. 15), S. 3.

27 Vgl. Department of State, *Trafficking in Persons Report*. Released by the Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, Washington, D.C., 14. Juni 2004, S. 2.

28 Vgl. Department of Justice, *Assessment of U.S. Activities to Combat Trafficking in Persons*, Washington, D.C., 2003, S. 19, unter: http://www.usdoj.gov/crt/crim/wetf/us_assessment.pdf.

tection Project und Berichte in den Medien. Darüber hinaus werden auch von amerikanischen Regierungseinrichtungen wie dem Büro für Demokratie, Menschenrechte und Arbeit und dem Büro für Bevölkerung, Flüchtlinge und Migration im Außenministerium Informationen zur Verfügung gestellt und Unterstützung geleistet.²⁹

Der Menschenhandelsbericht erfasste in seiner 2001 zunächst erschienenen Form diejenigen Länder, in denen es eine große Zahl von Menschenhandelsopfern gab, sofern ausreichende und zuverlässige Informationen zur Verfügung standen. Konkret hieß das: einige Hundert oder mehr. Diejenigen Länder, die die Mindeststandards des VTVPA einhielten, kamen in Kategorie 1. Diejenigen in Kategorie 2 erreichten diese Mindeststandards zwar nicht, galten aber als Länder, die beachtliche Anstrengungen zu ihrer Einhaltung unternahmen. Die Länder in Kategorie 3 hatten auch das versäumt.³⁰ In die letzte Kategorie fielen im Jahr 2001 neun OSZE-Staaten. Wie der Vorsitzende der Helsinki-Kommission Smith erklärte, hatten sich diese Länder wie andere OSZE-Staaten auch dazu verpflichtet, „diejenigen, die Menschenhandel betreiben, zu bestrafen und ihre Opfer besser zu schützen“. Aus seiner Sicht diene der Menschenhandelsbericht dazu daran zu erinnern, dass „die Vereinigten Staaten von den OSZE-Ländern erwarten, dass sie ihren Verpflichtungen nachkommen“.³¹

Auch wenn auf Länder, die sich z.B. aufgrund interner Konflikte in einer besonders schwierigen Situation befinden oder instabil sind, gewisse Rücksichten genommen werden, verlangt der VTVPA – erstmals im Bericht von 2003 – die Verhängung von Sanktionen gegen Länder, die keine größeren Anstrengungen unternehmen. Die Sanktionen sollen weder humanitäre Hilfsleistungen noch Handelshilfen betreffen, können aber unter Umständen dazu führen, dass die USA sich in internationalen Institutionen wie z.B. dem Internationalen Währungsfonds oder multilateralen Entwicklungsbanken, einschließlich der Weltbank, gegen Hilfsleistungen aussprechen.³²

Der Menschenhandelsbericht 2001 befasste sich mit 89 Ländern, davon fielen 18 in Kategorie 1, darunter neun OSZE-Staaten, 52 in Kategorie 2, darunter zehn OSZE-Staaten, und 19 in Kategorie 3, darunter sieben OSZE-Staaten.

29 Vgl. Department of State, Victims of Trafficking and Violence Protection Act 2000: Trafficking in Persons Report 2002, Washington, D.C., 2002, S. 7.

30 Wie im Menschenhandelsbericht 2001 erläutert, verlangt der VTVPA vom Außenministerium die Anwendung mehrerer Kriterien zur Bestimmung, ob ein Land beachtliche Anstrengungen unternimmt oder nicht. Dazu gehört die Begutachtung „1. des Ausmaßes des Menschenhandels in dem Land, 2. des Umfangs der Nichteinhaltung der Mindeststandards seitens der Regierung, insbesondere des Ausmaßes, in dem Regierungsmitarbeiter in den Menschenhandel verwickelt sind, und 3. der Frage, welche Maßnahmen sinnvoll sind, die Regierung zur Einhaltung der Mindeststandards unter Berücksichtigung ihrer Mittel und Möglichkeiten zu befähigen“, Department of State, Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000: Trafficking in Persons Report (2001), Washington, D.C., 2001, S. 5-6.

31 Commission on Security and Cooperation in Europe/United States Helsinki Commission, Helsinki Commissioners Praise First Annual Report on Trafficking in Persons, Presseerklärung, 13. Juli 2001.

32 Vgl. Department of State 2001, a.a.O. (Anm. 30), S. 6.

Ein Jahr später hatten einige der Länder in der zweiten und dritten Kategorie beachtliche Fortschritte gemacht. So verbesserten sich beispielsweise Rumänien, Albanien, Kasachstan und Jugoslawien von Kategorie 3 in Kategorie 2 und die Tschechische Republik, Frankreich, Litauen, Mazedonien und Polen von Kategorie 2 in Kategorie 1. Von den OSZE-Staaten befanden sich somit 2002 nur noch Armenien, Bosnien und Herzegowina, Griechenland, Kirgistan, Russland, die Türkei und Tadschikistan in Kategorie 3. Das Außenministerium hat die Zahl der von ihm beobachteten Länder von 89 im ersten Menschenhandelsbericht aus dem Jahr 2001 auf inzwischen 140 Länder im jüngsten Menschenhandelsbericht aus dem Jahr 2004 erhöht.

Das Engagement der USA: Reaktionen und Kritik

Das amerikanische Außenministerium war Gastgeber zahlreicher Treffen, zu denen NGOs eingeladen wurden, um sie einerseits an den Vorbereitungen für die jährlichen Menschenhandelsberichte und der Entwicklung von Programmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu beteiligen und andererseits die Zusammenarbeit mit ihnen zu vertiefen.³³ *Human Rights Watch* und andere NGOs, wie z.B. die *International Justice Mission*, *World Vision*, die Heilsarmee und die *Southern Baptist Ethics and Religious Liberty Commission*, haben jedoch mehrfach Bedenken hinsichtlich der Methodik des jährlichen Menschenhandelsberichts geäußert. Kritiker behaupten, dass beispielsweise die in dem Bericht aus dem Jahre 2002 angelegten Maßstäbe nicht streng genug gewesen seien, um die Länder wirklich evaluieren zu können, so dass das tatsächliche Ausmaß der Verbrechen schöngefärbt sei. In ihrer Sachverständigenaussage vor dem Ausschuss für Internationale Beziehungen des Repräsentantenhauses erklärte Donna H. Hughes, internationale Expertin für Menschenhandel, der Bericht hänge die Messlatte für die Anstrengungen der Länder bei der Bekämpfung des Menschenhandels „traurig tief“. Obwohl die Strafverfolgung der Menschenhändler der gewichtigste Faktor für die Einstufung war, befand Hughes, dass es „Länder in Kategorie 2 und sogar in Kategorie 1 gebe, die nur wenige, wenn überhaupt einen Menschenhändler hinter Gitter gebracht haben“.³⁴

Hughes kritisierte den Menschenhandelsbericht 2002 auch deshalb, weil in ihm versäumt wurde, die Nachfragefaktoren, die den Bedarf an Menschenhandel für das Sexgewerbe überhaupt erst wecken, zu nennen, und insbesondere deshalb, weil in ihm keine Verbindung zwischen legaler Prostitution und der Nachfrage nach Sexarbeiterinnen hergestellt wird. Sie stellte fest, dass „Botschafterin Ely-Raphel [Beraterin von Außenminister Colin Powell, Büro zur Beobachtung und Bekämpfung des Menschenhandels, J.L.] den Besu-

33 Vgl. Department of State, Victims of Trafficking and Violence Protection Act 2000: Trafficking in Persons Report, Washington, D.C., 11. Juni 2003, S. 5-6.

34 Hughes, a.a.O. (Anm. 18), S. 2.

chern von Informationsveranstaltungen mitteilte, dass das Evaluierungsteam Prostitution oder die Nachfrage nach Menschenhandelsopfern in seiner Bewertung staatlicher Maßnahmen zur Verhütung oder Bekämpfung von Menschenhandel nicht berücksichtigt hat³⁵ und dass die Annahme eines „Zusammenhangs zwischen legalisierter Prostitution in Ländern wie den Niederlanden, Deutschland und Australien und dem Frauen- und Kinderhandel für die Sexbranche nur auf vereinzelten Beobachtungen beruht“.³⁶ Hughes legte hingegen in ihrer Sachverständigenaussage überzeugende Beweise dafür vor, dass die Legalisierung der Prostitution in den Niederlanden im Jahr 2000 sowie die Lockerung der Gesetze gegen Zuhälterei bzw. die Legalisierung des Betriebens von Bordellen in Deutschland (wo Prostitution bereits legal war) im Jahr 2001 zu einem signifikanten Anstieg der Zahl ausländischer Frauen, die in diesen Ländern, aber auch in anderen westeuropäischen Zielländern im Sexgewerbe tätig sind, geführt hat.³⁷ Darüber hinaus kommt es in Ländern, die die Sexindustrie dulden und legalisieren, zu einem Anstieg der Kinderprostitution. Mit Blick auf diese Ergebnisse bezeichnete sie den Menschenhandelsbericht 2002 als „verpasste Chance“.³⁸

Das Außenministerium hat sich inzwischen bemüht, einige der Kritikpunkte in den folgenden Menschenhandelsberichten zu berücksichtigen, u.a. durch Veränderungen in der Methodik der Berichte,³⁹ was durchaus Anerkennung fand. So stellte z.B. *Human Rights Watch* fest, dass der Bericht aus dem Jahr 2003 die einzelnen Länderberichte verbessert habe und auch Informationen über sowohl innerstaatlichen als auch internationalen Menschenhandel zum Zwecke verschiedener Arten der Zwangsarbeit enthalte. Dennoch machte *Human Rights Watch* noch immer zahlreiche methodische Mängel des Menschenhandelsberichts 2003 aus. So kritisierte es z.B.:

„Das Außenministerium rechnet konsequent auch dann Ländern Anstrengungen zur Bekämpfung des Menschenhandels an, wenn sie keine Gesetze verabschiedet haben, die insbesondere alle Formen der Zwangsarbeit als Menschenhandel verbieten, oder wenn sie es versäumt haben, das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, das maßgeblichste internationale Menschenrechtsdokument zum Menschenhandel,

35 Ebenda.

36 Ebenda.

37 Vgl. Ebenda, S. 3-4. Hughes kritisiert den Menschenhandelsbericht 2002 vor allem deshalb, weil er Länder wie die Niederlande und Deutschland in Kategorie 1 einordnet. Sie berichtet, dass die holländische Sexindustrie jährliche Einnahmen in Höhe von einer Mrd. US-Dollar verzeichnet – d.h. fünf Prozent der holländischen Wirtschaft; gleichzeitig bedeutet das einen Anstieg um 25 Prozent in den letzten zehn Jahren. Die Einnahmen, die in Deutschland von der Sexindustrie erzeugt werden, werden auf 4,5 Mrd. US-Dollar jährlich geschätzt.

38 Ebenda, S. 5.

39 Vgl. Department of State 2002, a.a.O. (Anm. 29), S. 5.

zu unterzeichnen oder zu ratifizieren. Ein weiterer Mangel besteht unverändert darin, dass Kategorie 2, in die 75 Länder fallen, eine Allerkategorie bleibt. Kategorie 2 umfasst Länder mit unterschiedlichsten Menschenhandelsbilanzen. Der Bericht versäumt ebenfalls, seine konkreten Mindeststandards für den Aufstieg von einer Kategorie in die nächst höhere klar darzulegen.⁴⁰

Human Rights Watch hat einige spezifische Empfehlungen für zukünftige Berichte abgegeben, darunter die Einbeziehung „verlässlicher Daten über die Zahl der Opfer von Menschenhandel in den einzelnen Ländern, aufgeschlüsselt nach Alter, Geschlecht, Nationalität und der Art der Zwangsarbeit, die sie ausüben“, die Einordnung jedes Landes, das „Opfer von Menschenhandel ohne Gerichtsverfahren abschiebt oder inhaftiert“, in Kategorie 3 sowie der Ausschluss jedes Landes, das es „versäumt, besondere Gesetze zum Verbot des Menschenhandels zu verabschieden“, aus Kategorie 1. *Human Rights Watch* forderte ebenso die Aufnahme des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau sowie seines Zusatzprotokolls in die Liste einschlägiger internationaler Übereinkünfte im Anhang des Berichts. Schließlich verlangte *Human Rights Watch* vom Außenministerium die Gewährleistung, dass in zukünftigen Berichten „Bemühungen zur Beseitigung und Bestrafung von Korruption in der Bewertung der Bilanz eines Landes bei der Bekämpfung von Menschenhandel angemessen berücksichtigt werden“.⁴¹ Das Gesetz zur erneuten Inkraftsetzung des Schutzes der Opfer von Menschenhandel (*Trafficking Victims Protection Reauthorization Act, TVPRA*) aus dem Jahr 2003 enthält einige neue Beobachtungskriterien und trägt damit einigen der Kritikpunkte Rechnung, die zuvor von den Kritikern früherer Menschenhandelsberichte geäußert worden waren. So ist die Bewertung in den einzelnen Länderberichten seit 2003 aufgeschlüsselt nach den Rubriken „Strafverfolgung“, „Opferschutz“ und „Präventive Maßnahmen“. Außerdem listet der Bericht aus dem Jahr 2004 das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau im Anhang auf und führt eine spezielle Beobachtungsliste ein, die diejenigen Länder umfasst, die aus Kategorie 3 in Kategorie 2 oder aus Kategorie 2 in Kategorie 1 aufgestiegen sind. Darüber hinaus finden sich auf ihr Länder aus Kategorie 2, in denen die Zahl der Opfer schwerer Formen des Menschenhandels besonders hoch ist oder signifikant steigt, denen es nicht gelingt, „Beweise für im Vergleich zum Vorjahr erhöhte Anstrengungen bei der Bekämpfung schwerer Formen des Menschenhandels zu erbringen“, oder in denen „die Feststellung, dass sie beachtliche Anstrengungen zur Erreichung der Mindeststandards unternähmen,

40 Human Rights Watch, U.S. State Department Trafficking Report Undercut by Lack of Analysis, Presserklärung, 11. Juni 2003, S. 1, unter: <http://www.hrw.org/press/2003/06/traffickingreport.htm>.

41 Zu den Empfehlungen siehe ebenda.

auf Verpflichtungen beruhte, im folgenden Jahr weitere Schritte zu unternehmen“.⁴²

Der Menschenhandelsbericht 2004 befasst sich erstmals auch mit Zwangsarbeit als einem Aspekt von Menschenhandel, einer zweiten Dimension des ursprünglichen TVTPA aus dem Jahr 2000. Er stellt außerdem den Zusammenhang zwischen Menschenhandel und Prostitution fest. Im Menschenhandelsbericht 2004 heißt es dazu:

„Umfangreiche wissenschaftliche Studien und Untersuchungen nicht-staatlicher Organisationen bestätigen einen direkten Zusammenhang zwischen Prostitution und Menschenhandel. Prostitution und damit zusammenhängende Aktivitäten wie z.B. Zuhälterei, Kuppelei, Förderung der Prostitution oder das Betreiben von Bordellen tragen zum Menschenhandel bei, indem sie den Betreibern von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung der Opfer als Fassade dienen. Eine Studie der schwedischen Regierung hat aufgedeckt, dass ein Großteil der ungeheuren Gewinne, die von der weltweiten Prostitutionsindustrie erzeugt werden, direkt in die Taschen von Menschenhändlern fließen. Die Internationale Organisation für Migration schätzt, dass jedes Jahr 500.000 Frauen an lokale Prostitutionsmärkte in Europa verkauft (gehandelt) werden.“⁴³

Der Menschenhandelsbericht hält des Weiteren fest, dass „es keinerlei Belege dafür gibt, dass die Legalisierung [der Prostitution] in irgendeinem Land zu einer Senkung der Zahl der Menschenhandelsopfer geführt hat; NGOs, die in diesem Bereich tätig sind, stellen fest, dass die Zahl der Opfer von Menschenhandel häufig steigt. Kurzum: Dort, wo Prostitution legalisiert ist, entsteht ein ‚Schwarzmarkt‘ für Menschenhandel, da die Ausbeuter ihre Gewinne dadurch zu maximieren versuchen, dass sie die Kosten für die behördliche Überprüfung des legalen Prostitutionsmarktes umgehen“.⁴⁴ Der Bericht von 2004 fordert eine koordinierte Strategie, die auf alle Aspekte des Handels abzielt: Angebot, Nachfrage und Händler.⁴⁵ Eine weitere wichtige Neuerung in den Berichten von 2003 und 2004 sind weltweit zusammengetragenen Informationen über bewährte Verfahren.

Kritisiert werden muss jedoch weiterhin, dass im Mittelpunkt der vom amerikanischen Kongress in Auftrag gegebenen jährlichen Beobachtung und Berichterstattung die Probleme anderer Länder bei der Bekämpfung des Menschenhandels stehen, die Vereinigten Staaten aber – die das letztendlich beurteilen – jedoch von dieser Überprüfung ausgenommen sind. Diese Lücke wurde teilweise durch das Mandat des TVPRA von 2003 geschlossen. Der

42 Department of State 2004, a.a.O. (Anm. 27), S. 14.

43 Ebenda, S. 7.

44 Ebenda, S. 12.

45 Vgl. ebenda, S. 11.

TVPRA ersucht den Justizminister der Vereinigten Staaten um die jährliche Vorlage eines Berichts an den Kongress, beginnend mit dem 1. Mai 2004. Kritiker weisen darauf hin, dass die USA im ersten Jahr der Berichterstattung die geschätzte Zahl der jährlich in die USA verkauften Personen erheblich nach unten korrigiert haben – von zuvor geschätzten 50.000 auf nunmehr 14.500-17.500 Personen.⁴⁶ Als Begründung für diese deutlich niedrigeren Schätzungen wird eine neue Methode zur Ermittlung von Menschenhandelsopfern in den USA genannt.⁴⁷ Trotz der steigenden Zahlen strafrechtlicher Verfolgung in den letzten Jahren und der ebenfalls gestiegenen Zahl von Opfern, denen geholfen wurde, räumen sowohl der Ashcroft-Bericht⁴⁸ als auch ein weiterer vom Justizministerium im Jahre 2003 herausgegebener Bericht ein, dass die Zahl der Fälle von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung oder Zwangsarbeit, die gerichtlich verfolgt wurden, gemessen an der geschätzten Größenordnung des Problems doch eher gering ist.⁴⁹

Die Vereinigten Staaten gerieten auch aufgrund des Verhaltens amerikanischer Staatsbürger in internationalen *Peacekeeping*- und Polizeieinsätzen in die Kritik. *Human Rights Watch* hat 2002 einen extrem kritischen Bericht unter dem Titel „Verratene Hoffnungen“⁵⁰ veröffentlicht, der die Verwicklung u.a. US-amerikanischer Angehöriger der SFOR in Bosnien und Herzegowina in den Menschenhandel enthüllt. Der Bericht beschreibt, wie zivile Mitarbeiter der Sicherheitsfirma *DynCorp*, die im Rahmen der SFOR auf US-Militärstützpunkten in Bosnien und Herzegowina beschäftigt waren, „sich am Kauf von Frauen und Mädchen beteiligten. Obwohl diese US-amerikanischen Angestellten nur ‚funktionale‘ Immunität (d.h. Immunität ausschließlich für Handlungen im Zusammenhang mit ihren offiziellen Aufgaben) genossen, war bis Oktober 2002 noch kein einziger in Bosnien und Herzegowina wegen strafbarer Handlungen in Zusammenhang mit Menschenhandel strafrechtlich verfolgt worden.“⁵¹ Stattdessen wurden sie schleunigst in die Vereinigten Staaten zurückgeholt und entgingen so strafrechtlichen Ermittlungen in Bosnien. Obwohl die US-Regierung gemäß einem Gesetz aus dem Jahre 2000 für derartige Fälle zuständig ist, geschah nichts. US-Angehörige der IPTF der Vereinten Nationen in Bosnien, die ebenfalls des Menschenhandels bezichtigt wurden, genossen noch im Oktober 2002 entsprechend einem US-amerikanischen Gesetz Schutz vor Strafverfolgung im Falle strafbarer Handlungen während ihrer Zugehörigkeit zu einer Mission der Vereinten Nationen. *Human Rights Watch* stellte dazu fest, dass „US-Gerichte daher für IPTF-Beobachter, die im Ausland am Kauf von Frauen und Mädchen beteiligt waren,

46 Vgl. Jeffrey, a.a.O. (Anm. 15), S. 2.

47 Vgl. Department of State 2004, a.a.O. (Anm. 27), S. 12.

48 Department of Justice, Report to Congress from Attorney General John Ashcroft on U.S. Government Efforts to Combat Trafficking in Persons in Fiscal Year 2003, Washington, D.C., 2004.

49 Vgl. Department of Justice, a.a.O. (Anm. 28), S. 11-12; siehe ebenso Bush, a.a.O. (Anm. 25), S. 2.

50 Human Rights Watch, *Hopes Betrayed*, a.a.O. (Anm. 14).

51 Ebenda, S. 2.

auch nach deren Rückkehr in die Vereinigten Staaten rechtlich nicht zuständig waren“.⁵²

Auch die Helsinki-Kommission hat ihre Besorgnis über ein derartiges Verhalten und die gleichzeitige Immunität zum Ausdruck gebracht. In einer schriftlichen Anfrage an Vizeaußenminister Richard L. Armitage vom 2. Mai 2003 ersuchten die Kommissionsmitglieder um Aufklärung, „welche Anstrengungen die Regierung gegen das Aufkommen einer Prostitutions- und Menschenhandelsindustrie im Nachkriegs-Irak unternimmt, die durch den Zustrom internationalen Personals aus den Vereinigten Staaten und anderen Ländern angeheizt wird“. Sie hoben angesichts florierender Geschäfte mit Prostitution und Menschenhandel im Nachkriegs-Bosnien und Nachkriegs-Kosovo die Notwendigkeit einer Strategie hervor, die auch US-amerikanische Angehörige des Vertragspersonals einschließt. Die Kommissionsmitglieder stellten insbesondere mit Sorge fest, dass das Außenministerium der Firma *DynCorp International* den Auftrag zur Entsendung von bis zu 1.000 zivilen Beratern erteilt hatte, die der irakischen Regierung beim Aufbau ziviler Strafverfolgungs-, Justiz- und Strafvollzugsorgane helfen sollen. Sie erinnerten Vizeaußenminister Armitage:

„Uns ist bekannt, welche Rolle DynCorp bei der Rekrutierung und Ausbildung amerikanischer Polizisten für die International Police Task Force (IPTF) in Bosnien und Herzegowina gespielt hat. Wir sind uns ebenfalls der nachgewiesenen Beteiligung einiger Angestellter oder Vertreter von DynCorp an Prostitution, Menschenhandel und sexuellem Fehlverhalten sowie an Racheakten an jenen, die sich dafür eingesetzt haben, solches Fehlverhalten ans Licht zu bringen, bewusst.“⁵³

Westliche Staaten müssen sich auch über die Rolle ihrer eigenen Staatsangehörigen im Sextourismus und den Zusammenhang zwischen Sexindustrie und Menschenhandel als Teil der strukturellen Ursachen auf der Nachfrageseite des Menschenhandels im Klaren sein. Mit dem *Protect Act* von 2003 führten die Vereinigten Staaten ein Gesetz ein, das es US-amerikanischen Staatsanwälten erlaubt, amerikanische Pädophile strafrechtlich zu verfolgen, die rund um den Globus auf der Suche nach käuflichem Sex Jagd auf Kinder machen. Sie sind für die amerikanische Justiz nicht länger außer Reichweite.⁵⁴ Der *Protect Act*, von Bush im Jahr 2003 unterzeichnet, ermöglicht es „den Strafverfolgungsbehörden der Vereinigten Staaten, Amerikaner strafrechtlich zu verfolgen, die ins Ausland reisen, um Sex mit Minderjährigen zu haben, ohne dass ihnen ein Vorsatz nachgewiesen werden muss. Der *Protect Act* verlä-

52 Ebenda.

53 Das Schreiben ist in voller Länge abgedruckt in: Commission on Security and Cooperation in Europe/United States Helsinki Commission, Full Text of Commission Letter to Deputy Secretary Armitage, Presseerklärung, 13. Mai 2003.

54 Vgl. Colin Powell, Letter from Secretary Colin Powell, in: *Trafficking in Persons Report 2004*, a.a.O. (Anm. 24).

gert die Verjährungsfristen für Verbrechen, die mit der Entführung und dem physischen oder sexuellen Missbrauch von Kindern einhergehen, in praktisch allen Fällen auf die Lebensdauer der Opfer.“⁵⁵ Darüber hinaus sieht der *Protect Act* drastische neue Strafen vor und verdoppelt z.B. die Höchststrafe für US-Bürger, die ins Ausland reisen, um Kinder sexuell zu missbrauchen. Die Vereinigten Staaten haben Aufklärungskampagnen im Ausland gestartet, mit denen amerikanische Reisende über die rechtlichen Maßnahmen informiert werden, die sie bei ihrer Rückkehr für die sexuelle Ausbeutung von Kindern im Ausland erwarten.⁵⁶

Die Unterstützung der Vereinigten Staaten für OSZE-Länder im Kampf gegen den Menschenhandel

Neben den jährlichen Menschenhandelsberichten verfolgt die US-Regierung eine Reihe weiterer Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels. So geben beispielsweise die Implementierungstreffen des BDIMR zur menschlichen Dimension den Vereinigten Staaten Gelegenheit, ihren Einfluss geltend zu machen und diejenigen OSZE-Staaten, die in den Menschenhandelsberichten unter die Kategorien 2 und 3 fallen, dazu zu ermahnen, ihren OSZE-Verpflichtungen zur Bekämpfung des Menschenhandels nachzukommen. US-Botschafterin Nancy Ely-Raphel wies z.B. im September 2002 darauf hin, dass der Menschenhandelsbericht vom Juni 2002 „20 OSZE-Teilnehmerstaaten [auflistet], die noch nicht einmal die Mindeststandards zur Bekämpfung des Menschenhandels einhalten“. Zur Behebung dieses Missstands rief sie dazu auf, das BDIMR als Sammelstelle für Dokumente, Modelle und Ideen zu nutzen.⁵⁷ Die Vereinigten Staaten haben im Rahmen dieser Initiative einen Leitfaden für NGOs zur Entwicklung von Programmen gegen den Menschenhandel zur Verfügung gestellt, die *Empowerment*-Initiativen verschiedener NGOs unterstützt und ein Modellgesetz zur Durchführung von Maßnahmen gegen den Menschenhandel vorgestellt.⁵⁸ Zusätzlich zu ihrem Engagement beim BDIMR und zur Arbeit des Vorsitzenden der Helsinki-Kommission Christopher Smith in der Parlamentarischen Versammlung der OSZE unterstützen die Vereinigten Staaten verschiedene regionale Maßnahmen gegen den Menschenhandel im OSZE-Gebiet, darunter Maßnahmen der Südosteuropäischen Kooperationsinitiative (SECI) zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Strafverfolgungsbehörden bei der Be-

55 Bush, a.a.O. (Anm. 25), S. 3-4.

56 Vgl. ebenda, S. 4.

57 Die Erklärung von Botschafterin Ely Raphel ist vollständig abgedruckt in: Commission on Security and Cooperation in Europe/United States Helsinki Commission, Helsinki Commission Releases U.S. Statement on Trafficking in Human Beings at OSCE Human Dimension Implementation Meeting, Presseerklärung, 20. September 2002.

58 Das Modellgesetz ist auf der Website des amerikanischen Justizministeriums unter <http://www.udsoj.gov/crt/crim/tpwefg.htm> einzusehen.

kämpfung des Menschenhandels und die Arbeit der Sonderarbeitsgruppe Menschenhandel des Stabilitätspakts für Südosteuropa.

Im Rahmen dieses Engagements hat die US-Regierung in den Haushaltsjahren 2002 und 2003 rund 200 Programme zur Bekämpfung des Menschenhandels unterstützt. Die Zuwendungen beliefen sich im Jahr 2002 auf eine Gesamtsumme von über 55,8 Millionen Dollar, mit denen Programme in mehr als 75 Ländern finanziert wurden. Laut dem Menschenhandelsbericht 2002 und einem Bericht des Justizministeriums aus dem Jahr 2003 wurden u.a. folgende Maßnahmen gefördert:⁵⁹

- wirtschaftliche Alternativprogramme für gefährdete Gruppen;
- Bildungsprogramme, Schulungen für Regierungsbeamte und medizinisches Personal;
- Ausarbeitung oder Verbesserung von Gesetzen gegen Menschenhandel;
- Bereitstellung von Ausrüstung für die Strafverfolgung;
- Einrichtung oder Renovierung von Schutzunterkünften, Krisenzentren oder anderen Zufluchtsstätten für Opfer;
- Unterstützung bei der freiwilligen und menschenwürdigen Rückkehr sowie Wiedereingliederungshilfe für Opfer;
- Unterstützung für die psychologische, rechtliche und medizinische Betreuung und Beratung der Opfer, die von NGOs, internationalen Organisationen und Regierungen geleistet werden;
- Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption.

Die finanzielle Unterstützung der Vereinigten Staaten zur Bekämpfung des Menschenhandels ist z.T. global ausgerichtet. So hat das Außenministerium beispielsweise im Rahmen seines globalen Programms der Internationalen Organisation für Migration Mittel zum Aufbau einer standardisierten Datenbank zur Bekämpfung des Menschenhandels zur Verfügung gestellt. Das Außenministerium unterstützt jedoch bevorzugt Länder aus den Kategorien 2 und 3. Im europäischen und eurasischen OSZE-Kontext haben die USA zahlreiche Programme in Form bilateraler Unterstützung und regionaler Initiativen zur Prävention, zur Strafverfolgung und zum Opferschutz gestartet; die Mittel kommen dabei von Regierungsbehörden und (lokalen und internationalen) NGOs entwickelten Programmen zugute. Regionale Initiativen gibt es für den Kaukasus, Zentralasien, Südosteuropa und Osteuropa sowie für Kasachstan, Tadschikistan, Armenien, Aserbaidschan und Georgien.

Zu den OSZE-Ländern, die im Haushaltsjahr 2003 amerikanische Finanzhilfen zur Bekämpfung des Menschenhandels erhalten haben, gehören: Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Estland, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Kroatien, Lettland, Litauen, Mazedonien, Moldau, Rumänien, Russland, Serbien und Montenegro (ein-

59 Vgl. Department of State 2003, a.a.O. (Anm. 33), S. 5, und Department of Justice, Report, a.a.O. (Anm. 48), S. 19.

schließlich Kosovo), die Slowakei, Tadschikistan, die Tschechische Republik, die Türkei, die Ukraine, Ungarn und Usbekistan.⁶⁰ Zu vielen dieser Programme gehört auch die Unterstützung in den Bereichen Polizeiausbildung, Strafverfolgung und Grenzkontrolle. Auf dem Balkan „unterstützt das Außenministerium außerdem die wissenschaftliche Erforschung der Rolle internationaler *Peacekeeping*-Einsätze beim Handel mit Frauen und Mädchen. In Jugoslawien fördert ein Projekt der USAID eine Studie zu der Frage, warum Roma-Frauen und -Kinder zu Opfern von Menschenhändlern werden.“⁶¹

Einige der von den USA finanzierten Programme befassen sich mit der Angebotsseite des Problems Menschenhandel, u.a. mit den Hauptursachen, indem z.B. Informationskampagnen für Schüler höherer Schulen in Form von Theaterstücken und Spielen durchgeführt, Schulungen für Journalisten veranstaltet, Aufklärungsprogramme über Menschenhandel in den Medien entwickelt und Lehrer und Erzieher gezielt angesprochen werden. Nur wenige von den USA finanzierte Programme befassen sich allerdings mit Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt als Ursache für Menschenhandel bzw. mit wirtschaftlichem *Empowerment* von Frauen und der Unterstützung von gefährdeten Frauen in ländlichen Gegenden. Wichtige Beispiele solcher Programme ist die USAID-Hilfe für die Ukraine, Belarus und Bulgarien.⁶²

Schlussfolgerungen

Die Komplexität der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels hat zahlreiche nationale wie internationale NGOs, Regierungsstellen und internationale Organisationen zusammengeführt. Ihre Zusammenarbeit auf allen Ebenen ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, ein Problem, das transnationale Dimensionen hat, in den Griff zu bekommen. Auch bedarf es gemeinsamer Anstrengungen von Experten und offiziellen Vertretern aus vielen Bereichen der Gesellschaft, um auf das Problem umfassend reagieren zu können, vor allem aber auch, um den Opfern unverzüglich Schutz, Sicherheit und Hilfe anbieten und die strafrechtliche Verfolgung der Menschenhändler gewährleisten zu können.

Die ersten Maßnahmen der Vereinigten Staaten zur Bekämpfung des Menschenhandels zielten aus der Perspektive eines „Opfer-Ansatzes“ auf die Befreiung der unschuldigen Opfer ab – nur allzu oft aber fielen diese Opfer nach der Rückkehr in ihre Heimat gleich wieder Menschenhändlern in die Hände – oder man fand sie bei anschließenden Razzien an denselben Arbeitsstätten wieder. Zwar verfolgen viele Bemühungen, die die USA mitfinanzieren, inzwischen eine Strategie, in deren Mittelpunkt Strafverfolgung und Opferhilfe

60 Vgl. Department of State, The U.S. Government's International Anti-Trafficking Programs. Released by the Office to Monitor And Combat Trafficking in Persons. Fiscal Year 2003, Washington, D.C., 7. Juli 2004.

61 Department of Justice, a.a.O. (Anm. 28), S. 20.

62 Vgl. Department of State, a.a.O. (Anm. 60).

stehen, dennoch reichen diese Initiativen an die Ursachen des Problems nicht heran. Viele der in diesem Beitrag zitierten Berichte weisen auf wesentliche Hürden bei der strafrechtlichen Verfolgung der Menschenhändler hin bzw. darauf, dass die Zahl der Fälle, die vor Gericht gebracht werden, zu gering ist, um die Anreize für eine grenzüberschreitende Sexindustrie wirklich zu vermindern. Es wird daher immer klarer, dass Kampagnen zur Bekämpfung des Menschenhandels sich sowohl mit den Ursachen in den Herkunftsländern als auch mit der Nachfrageseite in den Zielländern auseinander setzen müssen. Das ist heute bei den Programmen, die von den USA finanziert werden, allerdings noch eher die Ausnahme als die Regel. Dennoch würde wirtschaftliches *Empowerment* von Frauen in den Risikoregionen der OSZE-Teilnehmerstaaten dem Menschenhandel an seinen Ursprungsorten entgegenwirken. Auch die Aufhebung der Immunität von Beschäftigten in internationalen Missionen der Vereinten Nationen oder von Regionalorganisationen, denen Beteiligung am Menschenhandel vorgeworfen wird, vor strafrechtlicher Verfolgung würde dazu beitragen, die Nachkriegsdynamik in Staaten, deren Bürgerinnen und Bürger bereits schwere Traumata erlitten haben, zu transformieren. Die umfangreichen Bemühungen der OSZE im Rahmen ihres Aktionsplans von 2003 und größere Aufmerksamkeit seitens der Vereinigten Staaten für die Finanzierung von Programmen, die an den Ursachen ansetzen, beginnen vielleicht langsam auf einem ansonsten so schwierigen Terrain Wirkung zu zeigen.