

Juanita Henning (Doña Carmen e.V.)

Die Politik der Europäischen Union mit dem „Menschenhandel“

- gekürzte Fassung -

1. Der Beginn der Anti-Frauenhandels-Kampagne der EU

Der Kampf gegen Menschenhandel wurde in der ersten Hälfte der 90er Jahre auf die politische Agenda der EU gesetzt. Interessanterweise ging es zunächst nur um „Frauenhandel“. Frauen- und Menschenhandel wurden von den EU-Gremien weitgehend gleichgesetzt. Diese damals ganz bewusst vorgenommene „Beschränkung“ [Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zum Thema „Frauenhandel mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung“, Brüssel 1996, S. 4], soll heute plötzlich nicht mehr gelten. Das gibt Anlass zum Nachdenken. Warum gab es eigentlich diese anfängliche Beschränkung auf den sogenannten „Frauenhandel“? Die Antwort auf diese Frage liegt in der mehrfachen Funktionalität und Nützlichkeit, die der damals gewollten Reduktion von „Menschen“- auf „Frauenhandel“ innewohnte. Denn die Beschränkung und Konzentration auf „Frauenhandel“ eignete sich bestens zur Schmiedung eines gesellschaftlichen Bündnisses von auf den ersten Blick völlig unterschiedlichen Kräften:

- (1). Mit der Kampagne gegen „Frauenhandel“ wurde ein gegen die Prostitution gerichtetes tradiertes Verständnis sexueller Selbstbestimmung bedient. Damit waren die konservativen europäischen Eliten und die Kirchen im Boot.
- (2). Mit der Kampagne gegen „Frauenhandel“ wurde Migrantinnen im öffentlichen Bewusstsein eine Opferrolle zugeschrieben, und sie bediente so die patriachalische Grundausrichtung des europäischen Establishments mit seinen Vorurteilen gegen eine eigenständige weibliche Migration.
- (3). Mit der Kampagne gegen „Frauenhandel“ wurde die „Opferrolle“, nicht aber die ausländerrechtlich relevante „Täterrolle“ der zumeist illegal in die Prostitution migrierenden Frauen betont. Dadurch gelang es, große Teile der feministischen und der Dritte-Welt-Bewegung in eine konservativ dominierte Interessenallianz einzubinden.
- (4). Die Opferschiene - also die Wahrnehmung von Frauen als „Opfer“ von Menschenhandel - und die Behauptung, es ginge allein um ihren Schutz, verlieh der darüber legitimierten Vernetzung repressiver Polizeiapparate eine positive öffentliche Akzeptanz. (Zur Erinnerung: 1998 wurde Europol gegründet.) Damit hatte man auch die europäischen Innen- und Justizminister im Boot.

Die Anti-„Frauenhandels“-Kampagne eignete sich also bestens zur Bündelung verschiedenster gesellschaftlicher Kräfte. Was aber war ihr Ziel? Es wäre töricht zu glauben, die mit soviel Aufwand in Szene gesetzten Kampagnen dienten einzig dem Schutz einiger weniger tatsächlicher Opfer des Migrationsprozesses. Nein. „Frauenhandel“ war das Einstiegssthema, um leicht mobilisierbare Beschützerinstinkte gegenüber potentiellen weiblichen Opfern auf die Mühlen des Kampfes gegen sogenannte Schlepper und Schleuser zu lenken. Und zwar bezogen auf einen gesellschaftlichen Bereich, von dem man sich offenbar ohnehin nur schwer vorstellen kann, dort freiwillig zu arbeiten. „Zwangsprostitution“ und „Frauenhandel“ erwiesen sich ebenso als Selbstläufer, wie deren eigentliche Zielsetzung, die der Rat der europäischen Justiz- und Innenminister 1993 in einer Empfehlung als „Zerschlagung der Systeme zur organisierten Ausbeutung der Prostitution“ und als Schutz der „Opfer der Prostitutionsnetzwerke“ vor organisierter Kriminalität bezeichnete. [ebenda S. 40] Die Instrumentalisierung der „Anti-Frauenhandels-Kampagne“ für sexualpolitisch konservative Interessen war offen ausgesprochen.

2. Umfang und Ausmaß des sogenannten „Frauenhandels“: Mangel an empirisch abgesicherten Daten

Gutmeinende Menschen finden an der Bekämpfung von „Frauenhandel“ nichts Anstößiges. Wenn es Frauenhandel gibt, müsse man ihn auch bekämpfen. Dass der Kampf gegen Frauen- bzw. Menschenhandel für völlig andere Interessen eingespannt wurde, schien undenkbar und interessierte nicht. Zumindest ein Faktum aber ließ die Instrumentalisierung des Frauenhandels von Anfang an deutlich werden und hätte selbst gutmeinende Zeitgenossen stutzig machen müssen: Es fehlten stets zuverlässige Daten über das Ausmaß des angeblich florierenden Frauenhandels. Und noch schlimmer: Es fehlte - trotz vieler Verschärfungen in Rechtsprechung und Strafverfolgung - die große Masse vorzeigbarer Opfer, so dass man immer nur mit der Verallgemeinerung von Einzelfällen aufwarten konnte.

Schon 1996 musste die Europäische Kommission einräumen, dass ihr keine genauen Daten bekannt seien, ja dass ein Mangel an zuverlässigen Daten zu allen Aspekten des Menschenhandels bestehe [ebenda S.6]. Nicht wegen Zunahme, sondern wegen „rückläufiger Verfahrenszahlen“ beim Menschenhandel wurde inzwischen vom Bundesinnenministerium ein Forschungsauftrag bewilligt. Das Bundeskriminalamt formulierte den offenkundigen Widerspruch zwischen öffentlicher Frauenhandelsysterie und gesellschaftlicher Realität diplomatisch zurückhaltend wie folgt: „Es entsteht der Eindruck, dass Menschenhandel zwar auf politischer Ebene eine herausragende Rolle spielt, die sich allerdings im polizeilichen Alltag nicht entsprechend widerspiegelt.“ [Bundeskriminalamt, Lagebild Menschenhandel 2000, Wiesbaden 2001]

3. Frauenberatungsstellen eingebunden in die „Anti-Frauenhandels-Kampagne“

Hinter dem Mangel an verlässlichen Daten stand immer schon ein Mangel an Opfern des öffentlich dramatisierten Frauenhandels: „In direktem Kontakt scheint es den Polizisten an Verständnis für die betroffenen Frauen zu fehlen, die vielfach nicht als Opfer von Frauenhändlern anerkannt werden“, erklärte 1996 die EU-Kommission. „Wenn die Betroffenen aber nicht den erforderlichen Schutz von der Polizei erwarten können, werden sie kaum zur Zusammenarbeit bereit sein. Dieses Vertrauensdefizit gilt es zu beseitigen.“ [Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zum Thema „Frauenhandel mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung“, Brüssel 1996, S. 20]. Hier mussten die NGOs ran.

Die NGOs sollten die Betreuung der sogenannten „Opfer-/Zeuginnen“ übernehmen. Im Gegenzug dazu sollten sie finanziell unterstützt werden. Da für die Dingfestmachung von Schleppern und Schleusern die Anzeigebereitschaft der betroffenen Frauen entscheidend sei, sollten die NGOs sie ermutigen auszusagen. Den potentiellen Zeuginnen wurde ein vorübergehender Aufenthalt und Arbeitserlaubnis zumindest bis zum Ende des Strafverfahrens in Aussicht gestellt sowie Schutz während des Verfahrens. Die NGOs stiegen insbesondere seit der Wiener Konferenz vom Juni 1996 auf breiter Front und geradezu euphorisch in die „Entwicklung einer Kooperation von Strafverfolgungsbehörden, Opfern und NGOs“ ein. [Erklärung der Ministerkonferenz in Den Haag zu europäischen Leitlinien für wirksame Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung des Frauenhandels zum Zwecke sexueller Ausbeutung, Den Haag 1997, S.10] Auch sie fokussierten seit langem einseitig den Aspekt von Gewalt im Migrationsprozess und neigten schon aus diesem Grund zu einer Dramatisierung und zur Wahrnehmung von Prostitutionsmigration als Ausdruck von Frauenhandel.

4. Opfer-Rekrutierung weitgehend gescheitert

Es scheint jedoch keineswegs einfach, aus Prostitutionsmigratinnen, die hier ihr Geld verdienen wollen, gefügte „Opferzeuginnen“ zu machen. Resigniert stellte Berlins Staatssekretärin für Frauenpolitik Helga Korthaase schon 1998 fest: „Lediglich 51 von insgesamt 1558 Opferzeuginnen erhielten bundesweit eine Duldung bzw. ihre Abschiebung wurde zeitweise ausgesetzt, damit sie als Zeuginnen in einem Menschenhandelsverfahren eine Aussage machen können.“ [Helga Korthaase, Rede anlässlich der Internationalen Konferenz über Europäische Strategien zur Prävention und Bekämpfung des Frauenhandels, Berlin 25./26. 11.1998]. Das waren gerade mal 3% der im Vergleich zur öffentlichen Dramatisierung des Frauenhandels ohnehin geringen Opferzahl. 1998 wurden lediglich 2% (16 Personen) aller Menschenhandelsopfer in ein Zeugenschutzprogramm aufgenommen. [Elvira Niesner, Chr. Jones-Pauly, Frauenhandel in Europa, Bielefeld 2001, S. 229]. Und 2001 waren bundesweit lediglich 21 Frauen im polizeilichen Zeugenschutz.

Auch in anderen europäischen Ländern zeichnen sich ähnlich dürftige Ergebnisse ab, die belegen, dass die „Anti-Frauenhandels-Kampagne“ hinsichtlich ihrer zentralen Behauptung, Frauenhandel sei ein „strukturelles Problem“ der westeuropäischen Gesellschaften, letztlich in sich zusammengebrochen ist.

Erklärungen für die offensichtliche Weigerung der Frauen, die ihnen zugeordnete Rolle des „Opfers“ anzunehmen, sind sehr unterschiedlich. Mal wird gesagt, „Opferzeuginnen“ würden noch immer ohne vorherige Beratung abgeschoben, mal wird auf die unvermeidliche Abschiebung am Ende der Betreuung verwiesen, dann ist es das fehlende Zeugnisverweigerungsrecht für Mitarbeiterinnen von Beratungsstellen und nicht selten wird den betroffenen Frauen in besserwisserischer Manier eine „Verdrängungs- und Verharmlosungshaltung ... gegenüber der eigenen Unterdrückung“ attestiert. [Antwort der Landesregierung von NRW auf die Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 27. 11.1997, S. 34].

All diese Erklärungen schließen natürlich kategorisch aus, dass die betroffenen Frauen eventuell freiwillig gekommen sein könnten, dass sie also mit der von den Beratungsstellen betriebenen staatlich geförderten Umerziehung zu „Opferzeuginnen“ in ihrer großen Mehrheit gar nichts anzufangen wissen, weil dies an ihren realen Bedürfnissen möglicherweise völlig vorbeigeht.

5. Der Trend: NGOs als Vorfeld-Spitzelorganisationen der Polizei

Wenn die Kooperation von NGOs und Polizei bislang irgendetwas erreicht hat, dann dies, dass den NGOs kaum jemand die Behauptung mehr abnimmt, sie seien unabhängig. Generell wird mittlerweile festgestellt: „Die Grenzen der Arbeitsaufgaben zwischen Polizei und Opferschutzstelle scheinen sich zu verwischen.“ [Niesner, Jones-Pauly, S. 246].

6. Paradigmenwechsel in der EU: Vom „Frauenhandel“ zum „Menschenhandel“

Wenn die Instrumentalisierung der Kampagne gegen Frauenhandel noch eines Beweises bedurft hätte - so haben ihn die EU-Politiker mittlerweile selbst geliefert. Sie haben in ihrem

„Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels“ vom Januar 2001 Menschenhandel als Straftatbestand neu definiert. Und zwar in einer Weise, die zum Ausdruck bringt, dass bei aller Prostitutionsfeindlichkeit der etablierten politischen Klassen das entscheidende, übergreifende Ziel die Migrationskontrolle als Ganzes ist. Darin ist die Kontrolle der internationalen Prostitutionsmigration zukünftig als ein Punkt unter anderen mit einbegriffen. Der in verschiedenen EU-Dokumenten nachlesbare Paradigmenwechsel beinhaltet folgende Aspekte:

- (1) Neben den Straftatbestand des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung tritt nun der Straftatbestand des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung der menschlichen Arbeitskraft.
- (2) Der Straftatbestand des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung der menschlichen Arbeitskraft hat Priorität gegenüber dem Frauenhandel.
- (3) „Menschenhandel“ unterscheidet sich von „Schleusung“. Beide gelten als hochgradig kriminelle Varianten einer insgesamt zu bekämpfenden illegalen Einwanderung und damit zusammenhängend der illegalen Beschäftigung.
- (4) Zentrales Kriterium für Menschenhandel ist nicht mehr die „Grenzüberschreitung“, sondern die „Ausbeutung“ von Menschen sowohl hinsichtlich der Herstellung von Waren wie hinsichtlich der Erbringung von Dienstleistungen. Um den Eindruck einer marxistischen Unterwanderung der EU-Kommission zu zerstreuen, wird „Ausbeutung der Arbeitskraft“ festgemacht an der Verletzung arbeitsrechtlicher Normen betreffend Arbeitsbedingungen, Entlohnung, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz. Ausbeutung im Rahmen der arbeitsrechtlichen Normen ist also kein Thema.
- (5) Von „Menschenhandel“ soll die Rede sein, wenn sich die dabei unterstellte Ausbeutung mit Schuldknechtschaft, insbesondere aber mit der „kontinuierlichen Verwehrung der Grundrechte“ und mit einer Ausnutzung von Schutzbedürftigkeit verbindet. Wie bei Prostitutionsmigrantinnen wird zukünftig auch bei anderen (illegalen) Einwanderern nicht mehr „Gewalt“ oder „Täuschung“ vorausgesetzt werden, um sie als Opfer von „Menschenhandel“ zu bezeichnen und gegen ihre Vermittler und Unterstützer gezielt vorzugehen. Mit einer derart runderneuten „Menschenhandelskampagne“ sollen Nicht-EU-Bewohner gemeinsam mit den Armen unter den EU-Bewohnern (darunter viele Migrantinnen) bekämpft werden: „Ein globaler Ansatz zur Bekämpfung des Menschenhandels muss die Ausbeutung in all ihren Formen – sexuelle Ausbeutung, Ausbeutung menschlicher Arbeitskraft, insbesondere Kinderarbeit und Bettelei – in Angriff nehmen“ [Brüsseler Erklärung zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels, Brüssel 2002, S. 2].

7. Ausbau des Überwachungsstaates im Zusammenhang mit der Verhinderung von unkontrollierter Einwanderung.

Gerade im Zusammenhang des angestrebten Bündnisses aus „engagierten Regierungen, internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen“ [ebenda, S. 2] ist ein weiterer Ausbau des Überwachungsstaates zu erwarten. Die NGOs sind erneut gefordert. Allerdings geht es dabei nicht mehr nur um Zeugengewinnung, sondern explizit um die Gewinnung von Spitzeln: „Opfer als Zeugen und oder Informanten können für die Bekämpfung des Menschenhandels von enormen Nutzen sein.“ Eine kontinuierliche Risikobewertung der Situation der betreuten Migranten sei notwendig vor allem dann, „wenn das Opfer darüber entscheidet, ob es sich als Zeuge oder Informant zur Verfügung stellt.“ [ebenda, S. 9]

Mit der Erweiterung der Definition als auch - das ist entscheidend - des Straftatbestands „Menschenhandel“ geht es um die nachhaltige Diskreditierung der Migration von Papierlosen generell, als deren natürlicher Verbündeter bei ihrer „sozialverträglichen Rückführung“ sich

die EU präsentieren möchte. Wie dies vonstatten zu gehen habe - eben dafür lieferte die Anti-„Frauenhandels“-Kampagne den EU-Behörden nicht nur wertvolle Erfahrungen, sondern ebenso nützliche Einblicke in die Muster illegaler Migration: „Fragen im Zusammenhang mit Migration... spielen bei dem Muster, nach dem der Frauenhandel abläuft, eine wichtige Rolle“, erklärte die EU-Kommission 1996. Vor allem sollte die Kampagne dazu dienen, „die Vorgehensweise der Schlepper besser kennen(zu)lernen“ [ebenda, S. 6].

Und noch etwas haben die EU-Politiker aus ihrer Anti-„Frauenhandels“-Kampagne lernen können: Ein gesellschaftlich tragfähiger Rassismus gegen Nicht-EU-Ausländer ist nur mit einer gesellschaftlichen Basis und mediengestützter öffentlicher Akzeptanz, nicht aber gegen die Bevölkerung machbar.