

Renate Augstein

Der Frauenhandel aus Sicht der Politik¹

Frauenhandel ist eine zu verhindernde und zu bekämpfende Menschenrechtsverletzung und ein Verbrechen. Dies ist allgemeiner politischer Konsens - sowohl über die jeweiligen Ressortzuständigkeiten, als auch über die Ländergrenzen hinweg. Das Thema hat in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen, insbesondere, weil seit den politischen Veränderungen in Mittel- und Osteuropa zunehmend Frauen von dort nach Westeuropa drängen und Opfer von Menschenhandel werden. Die Polizeiliche Kriminalstatistik weist für 1996 1.473 Opfer von Menschenhandel für Deutschland aus, über 80% von ihnen stammen aus mittel- und osteuropäischen Ländern. Aber die Zahl sagt überhaupt nichts aus, die Dunkelziffer ist hoch, das Ausmaß steigend, Gewalt und Unterdrückung und Ausbeutung sind beträchtlich.

International steigt mit den Fallzahlen auch die Anzahl der Resolutionen, Gremien, Konferenzen, und Absprachen. Auch in Deutschland gab und gibt es eine Reihe von Maßnahmen, Gesetzesänderungen, Länderrichtlinien, etc. Doch ganz offensichtlich hat dies bisher nicht dazu beitragen können, den Frauenhandel auch einzudämmen. Dies hat verschiedene Gründe. Zum einen sind die beiden Hauptursachen des Frauenhandels realistisch kaum durch behördliche oder juristische oder auch nur deutsche Maßnahmen eindämmbar: die Perspektivlosigkeit bzw. die Armut der Frauen in den Herkunftsländern, die durch wirtschaftliche Hilfen nicht kurzfristig aufgefangen werden kann, und zum anderen die Nachfrage in den Zielländern, z.B. nach Prostituierten oder billigen Arbeitskräften für Haushalt oder sonstwas.

Ein anderer Grund liegt aber in der Schwierigkeit, hinsichtlich der zu ergreifenden Maßnahmen einen politischen Konsens zu erzielen. Sobald es um die Details und die Strategien zur Verhinderung und zur Bekämpfung eines so komplexen Sachver-

¹ Beitrag zur Arbeitsgruppe "Männer und Frauen sind gleichberechtigt: Strukturen der Gewalt gegen Frauen" bei der Tagung "50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte - Maßstab für Politik und Gesellschaft?" der Stadt Nürnberg, Runder Tisch Menschenrechte in Nürnberg, 9.-10. Oktober 1998.

haltes wie Menschenhandel geht, wird schnell deutlich, daß es verschiedene Interessen und Interessengruppen gibt, die unterschiedliche und manchmal auch sich widersprechende Ziele verfolgen. Solche Zielkonflikte gibt es nicht nur zwischen Regierungen und NGOs, sondern auch innerhalb der verschiedenen Politikbereichen selbst. So gibt es verschiedene Lösungsansätze, die jeweils davon abhängen, welche Teilaspekte von Frauenhandel in den Vordergrund gestellt werden. Ich werde im Folgenden die fünf Hauptaspekte mit ihren jeweiligen Lösungsansätzen aufzeigen und diese daraufhin abklopfen, welche Auswirkungen sie auf die betroffenen Frauen haben:

Frauenhandel als

- ein moralisches Problem,
- Problem der Strafverfolgung,
- ein Migrationsproblem,
- ein Arbeitsproblem,
- und/oder Menschenrechtsverletzung.

Frauenhandel als moralisches Problem

Hier wird die Prostitution als das Problem angesehen, unabhängig davon, ob sie mit Einwilligung der Frau oder mittels Zwang ausgeübt wird. Bei dieser Definition von Frauenhandel steht also der Aspekt der Prostitutionsausübung im Vordergrund. Auch im deutschen Strafrecht kommt es beim Delikt Menschenhandel auf die sexuelle Ausbeutung an, andere ausbeuterische Arbeitsverhältnisse erfüllen nicht den Tatbestand des Menschenhandels.

Die entsprechenden Lösungsansätze unterscheiden sich danach, ob die Frauen als Opfer angesehen werden, die gerettet, oder als Täterinnen, die umerzogen oder bestraft werden müssen. Was bedeutet diese Herangehensweise für die betroffenen Frauen? Eine Strategie, die die Bekämpfung der Prostitution zum Inhalt hat, hat immer auch negative Auswirkungen auf die Frauen: sie werden isoliert, stigmatisiert und kriminalisiert. Sie sind, da sie in der Illegalität arbeiten müssen, einem größeren Gewalt- und Ausbeutungsrisiko ausgesetzt.

In Deutschland ist die Haltung zur Prostitution ambivalent: sie ist als solche nicht illegal, nur bestimmte Randerscheinungen werden strafrechtlich verfolgt. Gleichwohl gilt Prostitution als

unsittlich oder sittenwidrig, sie ist keine Erwerbsarbeit im Sinne z.B. der Arbeits- und Sozialversicherungsgesetze und sie wird als Verstoß gegen die innere Sicherheit und Ordnung verfolgt, was sich in den Regelungen zu Sperrbezirken und der Pflicht zu gesundheitlichen Untersuchungen widerspiegelt. In der politischen Diskussion in Deutschland wird die Prostitution zunehmend als eine Form von Arbeit angesehen, für die sich Frauen entscheiden können. Es gab entsprechende Gesetzentwürfe von SPD und Bündnis 90 Die Grünen im letzten Bundestag, sie werden mit Sicherheit wiederkommen. Die Prostitution wäre damit eine Frage der Arbeitsbedingungen und des Schutzes der Arbeiterinnen. Politisches Ziel insoweit ist, die Arbeitsbedingungen für Prostituierte zu verbessern und sie aus der Abhängigkeit von Zuhältern, Bordellbesitzern und Menschenhändlern herauszuholen.

International ist zu beobachten, daß es in manchen europäischen Staaten eine Tendenz gibt, die Prostitution generell bekämpfen, sei es aus ethisch-moralischen, eher konservativen, oder feministisch-moralischen Gründen. So ist der Kauf von sexuellen Dienstleistungen in Schweden seit kurzem unter Strafe gestellt, d.h. die Freier machen sich strafbar, nicht aber die Prostituierten. Gleichwohl steht zu befürchten, daß hierdurch auch die Prostituierten wieder ins Dunkel abgedrängt werden.

Frauenhandel als Problem der Strafverfolgung

Oft wird der Frauenhandel vor allem als Problem der Strafverfolgung angesehen. Dazu paßt auch die vorrangige Behandlung dieses Themas innerhalb der EU, in der sog. Dritten Säule (Innen und Justiz). Hier wird also nicht unter Gleichberechtigungsgesichtspunkten oder sozialen Gesichtspunkten, sondern unter justiziellen Gesichtspunkten diskutiert. Die Strategien, die aus dieser Sichtweise fußen, betreffen u.a.: stringenteres Strafrecht, höhere Strafandrohungen, konsequentere Strafverfolgung, bessere internationale Zusammenarbeit bei der Ermittlung und auch keine Abschiebung von wichtigen Zeuginnen.

Auf den ersten Blick scheint dies ein guter und logischer Lösungsansatz zu sein, der auch im Interesse der betroffenen Frauen liegt: Ohne Menschenhändler kein Frauenhandel. Aber er verführt dazu, das Phänomen Frauenhandel allein auf die Belan-

ge der Strafverfolgung zu reduzieren und die Zeuginnen letztlich zu instrumentalisieren, ohne sich für sie verantwortlich zu fühlen. Die Justiz interessiert sich wenig dafür, welchen Aufenthaltsstatus die Zeuginnen haben, wo sie während des Verfahrens unterkommen, wie sie geschützt werden und wer für ihren Aufenthalt bezahlt. Die wichtige generalpräventive Wirkung des Strafrechts kann aber nur dann zum Zuge kommen, wenn die Rechte der Frauen gewahrt werden. Hierzu sind erforderlich: Rechtsberatung und -begleitung, DolmetscherInnen, sichere Unterkunft außerhalb der Abschiebehaft, medizinische und therapeutische Versorgung und Betreuung, denn die meisten Frauen sind erheblich verletzt und traumatisiert, vorübergehende Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung, Entschädigungen für die erlittene Gewalt, evtl. dauerndes Aufenthaltsrecht, wenn die Gefährdung im Heimatland fortbesteht. Die Diskussion, wer für diese Kosten aufkommt, und was da eigentlich das Mindestens ist, was man verlangen sollte, dauert noch an.

Frauenhandel als Problem der Migration

Stellt man beim Frauenhandel den Aspekt der Migration in den Vordergrund, dann liegt die Betonung auf dem Grenzübertritt, insbesondere auf der illegalen Einreise, dem illegalen Aufenthalt und der illegalen Arbeitsausübung in Deutschland. Ziel der politischen Maßnahmen, die den Migrationsaspekt in den Vordergrund stellen, ist, den Staat vor unkontrollierten Einreisen zu schützen. Eine restriktive Ausländerpolitik ist die Antwort, in Bayern ist dies ja auch gut bekannt.

Entsprechend zielen auch die Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung des Frauenhandels auf eine Begrenzung der (illegalen) Einreise und umfassen u.a. Verschärfung der Visumspflicht, Begrenzung der Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse, schnellere Abschiebung, verschärfte Ausländerkontrollen, Nachprüfungen bei binationalen Ehen, Strafverfolgung der Schleuser und der illegalen Migranten und Migrantinnen.

Bezogen auf den Frauenhandel geht es um die Verhinderung der Einreise möglicher Opfer. Dazu gehören zurückhaltende Visaerteilung mit entsprechenden Absicherungen und warnende bzw. abschreckende Öffentlichkeitsarbeit in den Herkunftsländern: kommt bloß nicht. Letztlich schützen diese Maßnahmen den

Staat vor illegalen Einreisen, sie schützen aber nicht die Migrantinnen vor Gewalt und Ausbeutung. Sie dienen vorrangig dem Interesse des Staates, nicht dem der Frauen. Im Gegenteil: Ihre Illegalität macht sie noch ausbeutbarer und abhängiger; macht sie ja gerade erst zum Marktwert für Menschenhandel. Das Dilemma ist: Steht die Strafverfolgung des Frauenhandels im Vordergrund, wird die Migrantin als Opfer angesehen und die Händler werden verfolgt. Steht die Ausländerpolitik im Vordergrund, ist die Migrantin die zu verfolgende Täterin und das Risiko der Menschenhändler, verurteilt zu werden, sinkt.

Dieser Zielkonflikt besteht nicht nur zwischen Ausländerpolitik und betroffenen Frauen, sondern auch zwischen Ausländerpolitik und Rechtspolitik, also den Strafverfolgungsbehörden, die die Frauen gerade als Zeuginnen brauchen und nicht begeistert sind, wenn diese gleich abgeschoben und weg sind.

Frauenhandel als Problem des Arbeitsschutzes

Je mehr beim Frauenhandel den Akzent auf die Ausbeutung gelegt wird, desto stärker kommt die Arbeitssituation der Frauen in das Blickfeld. Hierbei geht es besonders um den relativ ungeschützten informellen Sektor, also die Arbeit im Haushalt, im Unterhaltungsgewerbe und im Sexbereich. Nicht die Arbeit als solche steht dabei als unwürdig im Vordergrund, sondern die Arbeitsbedingungen, die Ausbeutung.

Der Aspekt des Arbeitsschutzes im informellen Sektor spielt in der öffentlichen Diskussion in Deutschland bisher kaum eine Rolle, wenn man von der Frage der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse einmal absieht. Prostituierte z.B. haben so gut wie keinen Arbeitsschutz, da ihr Gewerbe als anormale Erwerbstätigkeit angesehen wird. Arbeitsrecht und Sozialversicherungsrecht gelten nicht, ausländische Frauen haben keine Möglichkeit, legal als Prostituierte in Deutschland zu arbeiten.

Die Politik zielt vor allem darauf ab, potentielle ausländische Arbeitnehmer/innen von der Einreise abzuhalten. Die Bestimmungen für Arbeitserlaubnisse für Ausländer/innen außerhalb der EU werden angesichts der Arbeitslosigkeit in Deutschland immer restriktiver, obwohl hierdurch bisher weder die Arbeitsmigration, noch die Nachfrage gestoppt werden konnten. Internationale

Konventionen zum Schutz der Arbeitsmigranten und Arbeitsmigrantinnen kommen nicht recht vorwärts. Dies hat u.a. damit zutun, daß sich viele Einreiseländer nicht als Einwanderungsländer verstehen wollen, die entsprechenden Diskussionen auch in Deutschland sind ja bekannt. Sähen sie sich als Einwanderungsländer, würde es ihnen möglicherweise leichter fallen, Schutzrechte für eingewanderte Arbeitskräfte zu etablieren.

Frauenhandel als Menschenrechtsverletzung

Frauenhandel und ausbeuterische Arbeitsverhältnisse sind Menschenrechtsverletzungen. Eine Vielzahl von internationalen Konventionen, Gremien und Instrumente zum Schutz der Menschenrechte verpflichten die Staaten, verpflichten auch die Bundesrepublik, gegen Menschenrechtsverletzungen vorzugehen.

Allerdings gibt es auch hier unterschiedliche Perspektiven: Die einen definieren die Prostitution per se als menschenrechtsverletzend, was den Bogen schließt zum Frauenhandel als moralisches Problem. Die anderen sehen nicht die Arbeit als solche als menschenrechtsverletzend an, sondern bestimmte Arbeitsbedingungen, die Gewalt, Zwang, und Autoritätsmißbrauch beinhalten. Insoweit besteht eine Parallele zum Schutz vor Sklaverei und sklavereiähnlichen Arbeitsverhältnissen.

Im Mittelpunkt des Politikansatzes "Menschenrechte" stehen die Frauen mit ihrem Recht auf körperliche Unversehrtheit, ihrem Recht auf Selbstbestimmung hinsichtlich ihres Körpers, ihres Lebens und ihrer Arbeit, dem Recht zu arbeiten und auf angemessene Vergütung und zumutbare Arbeitsbedingungen, das Recht auf freie Wahl ihres Ehepartners, das Recht auf Migration und auf die Möglichkeit, sich für eine Arbeit als Prostituierte zu entscheiden, das Recht auf Bewegungsfreiheit und darauf, ohne Gewalt und Zwang zu leben.

Die Strategien, die hierauf aufbauen, gehen die strukturellen Ursachen an und bekämpfen jede Form der geschlechtsspezifischen Gewalt. Im Mittelpunkt der Maßnahmen steht weniger der Schutz, als das Empowerment, also die Stärkung der Frauen, und ihre Teilhabe an der Gesellschaft. Diese Strategien stehen allerdings nicht im Vordergrund der verschiedenen staatlichen

Maßnahmen zur Bekämpfung des Frauenhandels. Hier überwiegen eindeutig die repressiven Strategien wie

- restriktive Ausländerpolitik
- Anhebung des Strafmaßes bei Menschenhandel
- konsequentere Strafverfolgung der Menschenhändler.

Wie ausgeführt, ist die Effektivität dieser Maßnahmen sehr umstritten und sie richten sich häufig gegen die Frauen, anstatt sie zu schützen. Damit aber die Perspektive der Frauen, der Schutz der Frauen nicht ins Hintertreffen gerät, hat die Bundesregierung im Frühjahr 1997 eine bundesweite Arbeitsgruppe Frauenhandel eingerichtet, die etwa vierteljährlich tagt. Ihr gehören an:

- Bundesfrauenministerium (federführend und geschäftsführend)
- Auswärtiges Amt
- Bundesinnenministerium
- Bundesjustizministerium
- Bundesarbeitsministerium
- Bundesgesundheitsministerium
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
- Bundeskriminalamt
- von den Ländern jeweils eine Vertretung der Innen-, Justiz-, Sozial- und Frauenministerien
- Beratungsstelle SOLWODI e.V.
- Beratungsstelle AGISRA e.V. für den Koordinierungskreis der Beratungsstellen.

Je nach behandeltem Schwerpunktthema werden auch andere Experten, Expertinnen oder Institutionen zugezogen, so z.B. das Wirtschaftsministerium, als es um Partnerschaftsvermittlung, Heiratsvermittlung ging, oder der Deutsche Städtetag etc. Zu den Aufgaben der Arbeitsgruppe gehört

- ein kontinuierlicher Informationsaustausch über die vielfältigen Aktivitäten in den Bundesländern und in den nationalen und internationalen Gremien,
- (das ist das wichtigste) eine Analyse der konkreten Probleme bei der Bekämpfung des Frauenhandels,

- die Erarbeitung von Empfehlungen und ggf. gemeinsamen Aktionen zur Bekämpfung des Frauenhandels.

Bisherige Schwerpunktthemen waren die Verständigung auf eine gemeinsame Definition des Frauenhandels, den wir weiter gefaßt haben als das Strafrecht, Prävention, Aufschub der Abschiebung, Gewinnabschöpfung, Zeuginnenschutz und auch Kosten der Zeuginnenbetreuung.

Dabei wurden die Inhalte für Informationsmaterialien für Frauen zur Verteilung in den Herkunftsländern festgelegt, die zur Zeit in die jeweiligen Sprachen übersetzt und gedruckt werden; die Arbeitsgruppe erarbeitete Vorschläge für die Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz zum Aufschub der Abschiebung, die dort Berücksichtigung fanden; die von den Beratungsstellen entwickelte Aufklärungskampagne zu Frauenhandel wurde vorgestellt und soll ggfs. durch die Frauenministerien des Bundes und der Länder finanziell unterstützt werden; eine Unterarbeitsgruppe mit Vertretern und Vertreterinnen aus den Bereichen Polizei und Beratungsstellen hat ein Kooperationsmodell für einen speziellen Zeuginnenschutz für Frauen, die nicht in das Zeugen-schutzprogramm aufgenommen werden können oder wollen, erarbeitet. Hierzu stehen harte Verhandlungen an, das zu implementieren, insbesondere, wer dies bezahlt. Ferner wurden verschiedene Fortbildungsmaßnahmen durchgeführt und die deutsche Beteiligung an internationalen Konferenzen vorbereitet.

Die bisherige Arbeit der AG Frauenhandel hat gezeigt, wie wichtig schon alleine der gegenseitige Informationsaustausch ist, der ohne diese Zusammenarbeit der Multiplikatoren und Multiplikatorinnen, die das Wissen aus ihren jeweiligen Fachgebieten und Ebenen einbringen und die neuen Erkenntnisse dorthin zurückvermitteln, kaum in der Intensität leistbar wäre.

Viele Aktivitäten, insbesondere in der Öffentlichkeitsarbeit oder in der Fortbildung, liefen vorher nebeneinander her, ohne daß die Akteure voneinander wußten oder die Möglichkeit hatten, auf den Erfahrungen der anderen aufzubauen. Auch bei der Problemanalyse hat sich gezeigt, daß diese in der erforderlichen Schärfe nur möglich ist, wenn die verschiedenen Erfahrungen der beteiligten Institutionen und Gruppierungen zusammengetragen, miteinander verglichen und in ihren Auswirkungen auf die

jeweils betroffenen Bereiche erhellt werden. Erst durch die gemeinsame Diskussion wird deutlich, wie sich theoretische Konzepte in der Praxis auswirken und warum sie u.U. scheitern bzw. scheitern müssen. Die bisherigen Diskussionen in der AG Frauenhandel haben dazu beigetragen allen Beteiligten zu verdeutlichen, wo ihre jeweilige Verantwortung liegt und welche Handlungsmöglichkeiten sie haben, um sowohl in Kooperation als auch in gegenseitiger Abgrenzung den Frauenhandel so zu bekämpfen, daß dies nicht auf dem Rücken der betroffenen Frauen geschieht. Dies ist nicht immer einfach, da die Interessen und Ziele - wie aufgezeigt - oft unterschiedlich und gegenläufig. Auch sind die sowohl fachspezifisch wie föderal aufgesplitteten Zuständigkeiten hinderlich, denn letztlich ist die Bundesebene weder für die Ausführung des Ausländergesetzes, noch für die Strafverfolgung, also für Polizei und Justiz, zuständig. Die AG Frauenhandel auf Bundesebene muß daher ergänzt werden um entsprechende Einrichtungen auf Länderebene und ggfs. kommunaler Ebene.

Die Arbeit all dieser Runden Tische, Kommissionen und Arbeitsgruppen ist dabei als Prozeß zu sehen. Schnelle und meßbare Ergebnisse können nicht erwartet werden, alle verständlichen Ungeduld zum Trotz. Aber nur ein solcher Prozeß, der alle Beteiligten einschließt und Widerstände und Zielkonflikte auflöst oder vermindert, kann langfristig dazu beitragen, auch festgefahrene Probleme einer hoffentlich befriedigenden Lösung zuzuführen.