Inhaltsverzeichnis

I. Teil I – Einleitung, Theorie und Methode 7

1. Einleitung und Darlegung der Fragestellung 7

2. Theorie 8

2.1. Konstruktivismus 8

2.2. Wissenssoziologische Diskursanalyse 10

2.3 Neo-Institutionalismus 12

2.3.1. Rational-Choice Institutionalismus 12

2.3.2. Historischer Institutionalismus 13

2.3.2.1. Institutionen 13

2.3.2.2. Pfadabhängigkeit 15

2.4. Agency – Handlungsmöglichkeiten von Akteuren 16

2.4.1. Framing: Interaktion zwischen Akteuren, Institutionen und Diskursen 16

2.5. Begründung des gewählten Ansatzes 19

2.6. Methode 20

II. Diskursstrukturierung von Menschenhandel

A. Einleitendes, Allgemeines und historischer Teil 23

1. Zielsetzung des Teils 23

1.2. Themenspezifische Probleme 23

1.1.1. Datenproblematik 24

1.1.1.1. „Guessimates“ 24

1.1.1.2. Probleme der Quantifizierung 26

1.1.1.3. Datenquellen 26

1.1.1.4. Defizite der Forschung 28

1.1.1.5. Konsequenzen 29

1.3. Eingrenzung des Themas 30

1.4. Begründung der Auswahl 30

2. Historischer Teil - „White Slavery“ – Mädchenhandel 32
2.1. „White Slavery“ in Großbritannien 32
2.2. Abkommen 34

3. Frauenhandel–Frame 37
3.1. Frauenrechte – Frauenhandel 37
3.2. „Viktimisierungsdiskurs“ 38
3.3. Framing: Handlungsfähigkeit in einem geschlechtlich strukturierten Prozess 40
3.3.1. Globalisierung und Neoliberalismus – Länder des Südens 41
3.3.2. Schwerpunkt in EUropa: FH aus Ost- nach Westeuropa 42
3.3.3. Weibliche Migration 43
3.3.4. Geschlechtlich segmentierte Arbeitsmärkte 44
3.3.5. Von der Migration in den Frauenhandel 45
3.4. Prostitutionsregime 47
3.5. Maßnahmen 51

4. Arbeitsmigrations-Frame 52
4.1. Migration 53
4.2. Berufsfeld „Trafficker“ 54
4.2.1. Trafficking as business 55
4.2.2. Trafficking in human beings 59
4.2.2.1. Phasen des Menschenhandels 60
4.2.2.1.1. Mobilisierungsphase/Rekrutierungsphase 60
4.2.2.1.2. Unterwegs - Transport 61
4.2.21..3. Ausbeutungsphase 62
4.3. Unteransatz „Forced Labour“ 62
4.3.1. Beispiele für Studien zu „Forced Labour“ **63**
4.4. Maßnahmen 64

5. „Menschenhandel als kriminelles Problem“-Frame 65
5.1. Allgemeines 65
5.2. Organisierte Kriminalität – Definition und Beschreibung 67
5.3. Menschenhandel als Betätigungsfeld der OK 68

5.3.1. Attraktion von Menschenhandel als OK-Feld 68
5.3.2. Verbrechen in Verbindung mit MH 69
5.3.3. Erscheinungsform der OK und MH 70
5.4. Maßnahmen **71**
6. Menschenrechtsframe **72**
6.1.Menschenrechtsframe: eigener Frame oder „Überframe“? **72**
6.2. Menschenrechte **72**
6.3. Menschenrechte und Menschenhandel **74**
6.4. Maßnahmen **74**

7. Das UN-Menschenhandelsprotokoll **75**
7.1. Wer, Was Wann **75**
7.2. Verhandlungen des Protokolls **76**
7.2.1. Prostitutionsdebatten 76
7.3. UN-Protokoll: Inhalt **77**
7.3.1. Menschenhandelsdefinition des UN-Protokolls 78
7.4. Unterschied MH - Schmuggelei 79
7.5. Protokoll: Bewertung 80

III. Das Framing von Menschenhandel in der Europäischen Union

1. Institutionalisierung der Bereiche Justiz und Inneres und Menschenhandel bis Maastricht **82**
1.1. Institutionalisierung der BJI **82**
1.2. Die Anfänge der MH-Politiken **83**

2. Maastrichter Periode **84**
2.1. Institutioneller Rahmen: Der Vertrag von Maastricht **84**
2.1.1. Die Dritte Säule 85
2.1.1.1. Ziele und Inhalte der ZBJI *86*
2.1.1.2. Organe und Beschlussfassungsverfahren der Dritten Säule *87*

2.1.1.2.1. Der Europäische Rat *87*
2.1.1.2.2. Der Rat *87*
2.1.1.2.3. Die Kommission *88*
2.1.1.2.4. Der Europäische Gerichtshof *88*
2.1.1.2.5. Das Europäische Parlament *89*
2.1.1.2.6. Der K.4 Ausschuss *89*
2.1.1.3. Europol *89*
2.2. Policy zu Menschenhandel auf Grundlage des Maastrichter Vertrages **90**
2.2.1. Vorbereitende Dokumente 90
2.2.2. Maßnahmen 95
2.2.2.1. Die „Gemeinsame Maßnahme“ *95*
2.2.2.2. Programme *96*
2.2.2.3. Erweiterung des Europol-Mandats *96*
2.3. Das Framing von MH auf Grundlage der Maastrichter Bestimmungen **97**
2.3.1. Institutionelle Aspekte 97
2.3.1.1. Akteure *98*
2.3.1.1.1. Rat *98*
2.3.1.1.2. Kommission *98*
2.3.1.1.3. Europäisches Parlament *99*
2.3.2. Framing 99
2.3.4.1. Menschenrechts-Frame *100*
2.3.4.2. Menschenhandel als kriminelles Problem-Frame *101*
2.3.4.3. Frauenhandel-Frame *101*
2.3.4.4. Arbeitsmigration-Frame *102*
2.3.4.5.Illegale Migration-Frame *103*
2.4. Zwischenresümee **104**

3. Das Framing von Menschenhandel – Tampere–Periode

3.1. Institutionelle Voraussetzungen – Der Vertrag von Amsterdam **107**
3.1.1. Titel IV Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr 108
3.1.1.1. Organe und Beschlussfassungsverfahren *109*
3.1.1.1.1. Rat, Kommission und EP *109*

3.1.1.1.2. EuGH *110*

3.1.1.2. Sonderbestimmungen für Dänemark, Irland und Großbritannien *111*

3.1.1.3. Wirklich vergemeinschaftet? *111*

3.1.2. Titel VI des Vertrages von Amsterdam: Polizeiliche und Justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen 111

3.1.2.1. Zuständige Organe und Beschlussfassungsverfahren *112*

3.1.2.1.1. Der Europäische Rat *112*

3.1.2.1.2. Der Rat *113*

3.1.2.1.3. Kommission *114*

3.1.2.1.4. Das Europäische Parlament *114*

3.1.2.1.5. Der Europäischer Gerichtshof *114*

3.1.3. Schengen 115

3.2. Policy zu Menschenhandel auf Grundlage der Amsterdamer Bestimmungen 117

3.2.1. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts 117

3.2.1.1. Der Inhalt des RFSR *118*

3.2.2. Menschenhandel – vorbereitende Arbeiten 119

3.2.3. Verbindliche Maßnahmen 124

3.2.3.1. Rahmenbeschluss 124

3.2.3.2. Richtlinie 2004/81/EG des Rates *126*

3.2.3.3. Europäischer Haftbefehl *127*

3.3. Das Framing von Menschenhandel während der Tampere–Periode 127

3.3.1. Institutionelle Aspekte 127

3.3.1.1. Kritik *128*

3.3.2. Akteure 130

3.3.2.1. Europäische Rat *130*

3.3.2.2. Rat *130*

3.3.2.3. Kommission *131*

3.3.2.4. Das Europäische Parlament *132*

3.3.3. Institutional Action Frame – Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Recht 132

3.3.4. Framing 133

3.3.4.1. Menschenrechts-Frame *133*

3.3.4.2. „Menschenhandel als kriminelles Problem-Frame *134*

3.3.4.3. Frauenhandel-Frame *134*
3.3.4.4. Arbeitsmigration-Frame 135
3.3.4.5. Illegale Migration-Frame 135
IV. Vergleich und Schlusswort **136**
V. Literaturverzeichnis **142**
5.1. Primärliteratur **142**
5.2. Sekundärliteratur **146**
VI. Abkürzungsverzeichnis **156**
VII. Abbildungsverzeichnis **157**
VIII. Anhang

I. Teil I – Einleitung, Theorie und Methode

1. Einleitung und Darlegung der Fragestellung

Im Mittelpunkt dieser Arbeit steht das Framing von Menschenhandel in der Dritten Säule der Europäischen Union. Framing wird dabei als Resultat eines Prozesses verstanden, der die Interpretationsarbeit von Akteuren, die in einem institutionellen und diskursiven Umfeld agieren das sie sowohl einschränkt als ihnen auch Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stellt, bezeichnet. Es wird davon ausgegangen, dass wesentliche Änderungen des institutionellen und des diskursiven Umfelds die Handlungsalternativen der Akteure verändern und die Möglichkeit zu einer Änderung des Framings einer gegebenen Materie bieten (vgl. Daviter 2007: 657) – dies ist somit die Forschungsthese.
Diese These soll in mehrere Fragestellungen aufgeteilt werden:

1. Welche Akteure können Einfluss auf das Framing von Menschenhandel in Rahmen der Dritten Säule der Europäischen Union nehmen?
2. In welchem institutionellen Umfeld agieren die Akteure und wie beschränkt oder ermöglicht dieses ihre Handlungsmöglichkeiten?
3. Kann ein institutioneller Diskurs identifiziert werden, der einen erkennbaren Einfluss auf das Framing von Menschenhandel hat?
4. Wie wird Menschenhandel in der Europäischen Union dargestellt?
5. Sind wesentliche Änderungen des Framings festzustellen?

Im ersten Teil der Arbeit sollen die theoretischen Grundlagen erläutert werden. Es wird dabei nach kurzer Vorstellung der wesentlichen Grundgedanken des Konstruktivismus zunächst der Begriff „Diskurs“ näher erläutert, um sich anschließend der Frage des Institutionenbegriffs zuzuwenden. Das Konzept „Framing“ soll schließlich die Handlungsmöglichkeiten von Akteuren innerhalb von strukturellen Einschränkungen erklären.
Der zweite Abschnitt widmet sich dem Phänomen „Menschenhandel“. Aus mehreren Gründen wird ausführlich auf unterschiedliche Sichtweisen des Themenfeldes „Menschenhandel“ eingegangen.
Zum einen wird davon ausgegangen, dass ein Thema auf unterschiedliche Art und Weise dargestellt und definiert werden kann. Das Framing in der Europäischen Union stellt somit *eine* mögliche Sichtweise und Bearbeitungsalternative dar. Um das Spezifische am

EUropäischen[1] Ansatz sichtbar zu machen werden daher zuerst andere mögliche Sichtweisen vorgestellt. Hierbei wurden unterschiedliche Ansätze wie in der sozialwissenschaftlichen Standardliteratur vertreten erarbeitet. Dies erlaubt auch zugleich eine Annährung an die Thematik und einen Überblick über die wichtigsten Entwicklungslinien. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Menschenhandel zeichnet sich hierbei durch Uneinigkeit in den grundlegendsten Fragen wie Ausmaß des Phänomens, Zusammensetzung der Betroffenengruppen, Prozessabläufen, der Gewichtung begünstigender und ursächlicher Faktoren sowie, daraus resultierend, unterschiedlichen Ansichten über die Lösungsstrategien, die als notwendig für ein effektives Vorgehen gegen Menschenhandel erachtet werden, aus. Über weite Strecken der Diskussionen konnte selbst die nicht unwesentliche Fragen, was Menschenhandel ist und welche Elemente diesen konstituieren, nicht einheitlich beantwortet werden (vgl. Derks 2000: 9-10; Bruckert 2002: 4-5). Schließlich wird aus den vorgestellten Deutungsrahmen zu Menschenhandel das notwendige Wissen zur Rekonstruktion des Framings von Menschenhandel in der Europäischen Union bezogen.

Der dritte Teil widmet sich der zentralen Fragestellung dieser Arbeit. Es wurde dabei, entsprechend des gewählten Ansatzes, eine langfristige Darstellung mit Fokus auf „kritische Punkte“, in diesem Falle der Änderung des institutionellen Umfelds durch den Vertrag von Amsterdam, gewählt. Nach der Vorstellung des institutionellen Rahmens in dem Menschenhandel behandelt wird, der Dritten Säule der Europäischen Union, sowie der wesentlichen Akteure wird das Framing von Menschenhandel näher analysiert. Zwei zeitliche Perioden stehen im Mittelpunkt des Abschnittes: der Zeitraum ab dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht und die Periode nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam. Eine wesentliche Änderung des Framings von Menschenhandel wird erwartet.

Einleitend werden zunächst die für diese Arbeit wesentlichen theoretischen Grundlagen vorgestellt.

2. Theorie

2.1. Konstruktivismus

Den Konstruktivismus kurz und prägnant darzustellen erweist sich insofern als ein schwieriges Unterfangen, als dass es sich weniger um eine kohärente und homogene Theorie handelt als vielmehr um eine Vielzahl unterschiedlicher Ansätze[2], die aus teilweise ähnlichen,

[1] Diese Schreibweise soll sicherstellen, dass klar zwischen EUropäisch, d.h. als Adjektiv zur EU, und europäisch, als Adjektiv zu Europa, differenziert werden kann.

[2] So unterscheidet Hug zwischen philosophisch motivierten, radikal konstruktivistischen und kybernetischen, systemtheoretischen, sozio-kulturalistischen, medien- und kommunikationstheoretischen, sozialpsychologischen,

teils recht differenten Forschungsdisziplinen, -traditionen und –fragestellungen resultieren (vgl. Hug 2004: 126/127) und die unter dem „Label“ Konstruktivismus zusammengefasst werden können. Das Hauptunterscheidungsmerkmal der unterschiedlichen Ansätze, die sich auf den Konstruktivismus berufen oder ihm zugeordnet werden, ist in ihren unterschiedlichen „*Interpretationen der Beziehung von Wissen und der Produktion von Wirklichkeit*“ (Hug 2004: 128) zu sehen.

Eine wesentliche gemeinsame Grundannahme lässt sich dennoch ausmachen: Ausgangspunkt ist die Prämisse, dass es die objektive Realität nicht gibt bzw. falls diese existieren sollte, sie sodann jenseits des menschlichen Wahrnehmungsvermögens liegt und auf Grund der Funktionsweise der menschlichen Wahrnehmung nicht absolut erfasst werden kann. Vielmehr wird Realität durch soziale Interaktion sowie gesellschaftliche Sozialisation konstruiert und konstituiert (vgl. Hay 2002: 199). Erst durch die Zuweisung von Bedeutungen und Deutungen an materielle Gegenstände sowie soziale Ereignisse durch den Menschen werden diese sinnhaft und somit erfahrbar gemacht; die gesellschaftliche Sozialisation und soziale Interaktion sind es, die mögliche (Be-) Deutungszuweisungen und -zusammenhänge sowie Handlungspraktiken vermitteln. Dieses Wissen wird, bedingt durch den „Eigenwillen“ jedweden Individuums, in unterschiedlicher Weise übernommen und ständig neu verhandelt, gebrochen, verworfen, modifiziert und neu verhandelt (Keller 2001: 114-117). Mit „Eigenwille“ ist hier gemeint, dass jedes Individuum über ein Pool an Interpretationsschemata verfügt. Diese Schemata erlauben die Verarbeitung von Wahrnehmungsdaten. Kultur, Erziehung, Religion, persönliche Erfahrungen, kurz die jeweilige spezifische Sozialisation, führen zur Ausbildung von unterschiedlichen Reservoirs an Schemata (vgl. Fotiou/Triandafyllidou 1998: 2.2). Gesellschaft ist somit „[…] *objektivierte und deswegen objektive Wirklichkeit einerseits, subjektiv angeeignete/gebrochene und deswegen subjektive Wirklichkeit andererseits*“ (Keller 2001: 120)

Auch innerhalb der Disziplin „Politikwissenschaften“ finden sich konstruktivistische Vorstellungen unterschiedlicher Prägung. Nullmeier fasst diese unter dem Sammelbegriff „konstruktivistisch-diskursive-interpretative“ Ansätze zusammen und sieht diese Vielfalt sowie die geringen Bestrebungen, Gemeinsamkeiten zu betonen und Trennendes zu überwinden, als Hindernis für eine einheitliche politikwissenschaftlich-konstruktivistische Theoriebildung (vgl. Nullmeier 2001: 290). Diese angesprochene theoretische Heterogenität spiegelt sich auch in der Mannigfaltigkeit der zur Hilfe genommenen Analysekategorien

---

psychologisch akzentuierten, psychotherapeutisch motivierten, pädagogisch akzentuierten und schließlich (wissens-)soziologischen Varianten, ohne bei dieser Aufzählung einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben (vgl. Hug 2004: 126/127).

wider: Sabatier greift in seinem Versuch das „heuristische Phasenmodell“ des Politikfeldzyklus zu überwinden sowie einen theoretisch fundierten sowie methodisch praktikablen Policy-Analysis-Ansatz zu entwickeln auf die Kategorie der „Belief Systems“ zurück (vgl. Sabatier 1993), Rein/Schön nehmen „Frames“ zu Hilfe (vgl. Rein/Schön 1994; 1996) und Keller und Hajer bedienen sich der Kategorie „Diskurs“ (vgl. Hajer 1997; Keller 1997, 2001) – es soll hier nur erwähnt werden, dass die jeweiligen Kategorien ebenfalls jeweils recht unterschiedlich definiert werden (sh. z.B. zur Kategorie „Ideen“ Schmidt 2005, 2006; Fischer 2003).

Die Gemeinsamkeit der verschiedenen Ansätze sieht Nullmeier darin, dass „*der Kerngedanke darin* [liegt V.P.], *ein gesellschaftliches Problem nicht mehr als gegeben vorauszusetzen (quasi in ‚Naturalform') und sich politikwissenschaftlich den Formen administrativer Bearbeitung zuzuwenden, sondern die Wahrnehmung der Beteiligten und ihre Kausalannahmen bei der Konstruktion und politischen Bearbeitung des Problems zu erfassen*“ (Nullmeier 2001: 288).

2.2. Wissenssoziologische Diskursanalyse

Im Mittelpunkt der wissenssoziologischen Diskursanalyse von Keller stehen „[…] *Formen kollektiver Wissensproduktion und –vermittlung, gesellschaftliche Grundlagen der Wissensverteilung oder machtvolle Strukturierungsprozesse symbolischer Ordnung, kurz: die* institutionelle [R.K.] *‚Objektivierungsseite' des Wissens*“ (Keller 2001: 120/121).

Der Fokus richtet sich also nicht auf die Vermittlung von „Alltagswissen“; das Hauptaugenmerk liegt vielmehr auf der Wissensproduktion von Teilöffentlichkeiten, nämlich abgrenzbaren und unterscheidbaren institutionellen und somit dauerhaften Feldern der Gesellschaft. Diesen, in unterschiedlichem Ausmaß institutionalisierten Formen der Gesellschaft, können konkrete Akteure zugewiesen werden. Diese wiederum versuchen ihre Realitätsdeutung den konkurrierenden Deutungen anderer Akteure gegenüber durchzusetzen. Dies gilt ebenso für politische Institutionen: Politikverläufe, politische Themen, Policy-Probleme, kurz: Politik, wird als „Wettkampf“ konkurrierender Akteure um unterschiedliche Definitionen der Policy, um unterschiedliche Interpretationen der Realität begriffen (vgl. Rein/Schön 1994: 10; Donati 2001: 148; Nullmeier 2001: 288, Fischer 2003: 60).

Weitergegeben und ausgehandelt wird Wissen, verstanden als „(Be-)Deutungszuweisungen, -zusammenhänge und Handlungspraktiken“, durch die dem Menschen zur Verfügung stehenden Mittel der Kommunikation: Sprache, Bilder, Symbole, Laute und Zeichen. Als sowohl konstituierendes Element von Realitäten als auch aus ihnen resultierendes wird

„Diskurs“ als Analysekategorie der wissenssoziologischen Diskursanalyse gewählt. Keller führt seinen Diskursbegriff insbesondere auf Foucault sowie auf die Ansicht von Diskursen als öffentlichen Diskussionsprozessen zurück und definiert sie als:

„[…] *in unterschiedlichen Graden institutionalisierte themen-, disziplin-, bereichs- oder ebenenspezifische Bedeutungsarrangements, die in spezifischen Sets von Praktiken produziert, reproduziert und auch transformiert werden. Dabei handelt es sich um im jeweiligen gesellschaftlich-institutionellen und historischen Kontext situierte, sowohl inhaltlich wie (deutungs- und handlungs)praktisch strukturierte kollektive Unternehmungen der Wissensproduktion, die Welt- bzw. Wirklichkeitsordnungen (symbolische Sinnwelten) und daran anschließende Handlungsfolgen (Institutionen, Praktiken) erzeugen, verbreiten, reproduzieren oder transformieren*“ (Keller 2001: 129). Die Macht zur Möglichkeit zur Durchsetzung der eigenen Deutung bzw. des eigenen Diskurses macht Keller von den den Akteuren zur Verfügung stehenden Ressourcen abhängig.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in institutionalisierten Bereichen der Gesellschaft das aus den Konkurrenzkämpfen einer bestimmbaren Anzahl von Akteuren resultierende Wissen verwahrt, verändert und transformiert wird. Die Definitionsmacht ist in Abhängigkeit zu den zur Verfügung stehenden Ressourcen zu sehen. Realitäten werden durch Diskurse, als Kristallisationspunkte spezifischer sozialer Phänomene, einerseits konstituiert und sind zur gleichen Zeit auch Ausdruck der jeweiligen Sichtweisen. Diskurse sind hierbei „Ensembles von Praktiken und Bedeutungszusammenhängen“, die zu einem in erfassbaren Bereichen institutionalisiert sind und zum anderen darauf beruhen, dass Akteure eine, in unterschiedlichem Ausmaß bewusste und zielstrebige, Interpretationsarbeit leisten.

Hajer stellt das Verhältnis von Diskursen und Institutionen in den Mittelpunkt seines „konstruktivistisch-institutionellen Ansatzes“ (vgl. Hajer 1997). Es wird vor allem die Interaktion und das ständige Wechselspiel des Einflusses zwischen Diskursen einerseits und Institutionen andererseits betont. Folglich sieht Hajer die Zielsetzung des institutionellen Konstruktivismus darin „*die gesellschaftliche Laufbahn bestimmter diskursiver Konstrukte konsequent an die betreffenden institutionelle Rahmenbedingungen zu binden, die an der Produktion derselben beteiligt sind*“ (Hajer 1997: 110).

Es werden zwei Phasen unterschieden, die der Diskursstrukturierung und die der Institutionalisierung von Diskursen. Mit Diskursstrukturierung ist das Eintreten eines „neuen“ Diskurses in einen bereits etablierten Diskurs gemeint[3].

[3] Hajer demonstriert dies am Beispiel des Eintretens des Diskurses „ökologische Modernisierung“ in den „diskursiven Raum der Umweltpolitik“ (Hajer 1997: 110).

In der zweiten Phase, der Institutionalisierung von Diskursen, gilt das Interesse der Beziehung zwischen Diskursen, verstanden in ihrer prozesshaften Dynamik, und Institutionen. Neben den Berührungspunkten, an denen eine unmittelbare gegenseitige Beeinflussung ausgemacht werden kann, ist auch das Resultat dieser Interaktion von Bedeutung, also „welche Art von Beziehungen, welcher Art der sozialen Wirklichkeit produziert wird“ (Hajer 1997: 110). Institutionen nehmen sowohl bei Keller als auch bei Hajer eine wichtige Funktion in der Wechselbeziehung, Produktion, Transformation und Verwahrung von Diskursen ein; eine für diese Arbeit verwertbare und praktikable Definition von „Institution“ die über dieses unmittelbare Verhältnis Diskurs-Institution hinausgeht findet sich allerdings nicht. Daher wird in einem nächsten Schritt auf den neo-institutionalistische Ansätze, die die Funktionsweise von Institutionen näher beleuchtet, zurückgegriffen.

2.3 Neo-Institutionalismus

Neo-Institutionalismus ist insofern ein irreführender Begriff, als dass es sich nicht um eine kohärente Theorie handelt. Zumeist ist daher auch von Neo-Institutionalism*en* die Rede, wobei gemeinhin zwischen dem Rational Choice, dem historischen und dem soziologischen Neo-Institutionalismus unterschieden wird (vgl. Hall/Taylor 1996; Kaiser 2006). Ferner sieht Kaiser in den Neo-Institutionalismen keine neue eigenständige Theorie(n), sondern lediglich das Beifügen einer „institutionalistischen Perspektive“ zu den gängigen sozialwissenschaftlichen Theorien – „*das Mischungsverhältnis ist allerdings unterschiedlich*“ (vgl. Kaiser 2006: 315). Die wichtigsten Grundannahmen des Rational-Choice Institutionalismus werden nur insofern kurz dargestellt, als dass der letztlich gewählte Ansatz, nämlichen der historische Institutionalismus, sich im Wesentlichen aus einer Kritik aus diesem formiert hat.

2.3.1. Rational-Choice Institutionalismus

Dem Rational-Choice Institutionalismus liegen zwei grundlegende Prämissen menschlichen Verhaltens zu Grunde. Es wird zum einen vorausgesetzt, dass sich Akteure rational verhalten. Zum anderen wird davon ausgegangen, dass Akteure über ein fixes Set an Interessen und Präferenzen verfügen und durch strategisches Vorgehen versuchen, ihre Interessen maximal durchzusetzen (vgl. Hall/Taylor 1996: 944). Institutionen werden gegründet, um Möglichkeiten für Austauschbeziehungen herzustellen (vgl. Koelble 1995: 240). Der Anreiz zur Kooperation ist in der Erwartungssicherheit zu sehen, die Institutionen den Akteuren bieten. Es wird solange in Institutionen kooperiert, wie der Akteur sich mehr Nutzen davon

versprechen kann, wenn er innerhalb des institutionellen Rahmens agiert als außerhalb von diesem (vgl. Kaiser 2006: 322). Der Rational-Choice Institutionalismus betont die Bedeutung von strategischer Interaktion bei der Bestimmung der politischen Ergebnisse. Das Verhalten der Akteure wird hierbei von strategischem Kalkül bestimmt, welches wiederum maßgeblich durch die Erwartungshaltung gegenüber dem Verhalten anderer Akteure beeinflusst wird. Institutionen beeinflussen diese Prozesse, indem sie Alternativmöglichkeiten begrenzen, Informationen weitergeben sowie Regeln und Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung stellen. Institutionen werden also als der Kontext gesehen, in dem politische Akteure ihre Strategie definieren und ihre Interessen verfolgen (vgl. Hall/Taylor 1996: 945). Institutionen sind demzufolge eine intervenierende Variable. Sie beeinflussen zwar die Vorgehensweise (oder das Verhalten) von Akteuren, determinieren es aber nicht (vgl. Koelble 1995: 232).

2.3.2. Historischer Institutionalismus

2.3.2.1. Institutionen

Institutionen werden von VertreterInnen dieses Ansatzes unterschiedlich definiert. Dies reicht von weitreichenden Vorstellungen, die Klasse zum Beispiel ebenso als Institutionen begreifen hin zu Definitionen, die Institutionen im engeren Sinn auffassen, nämlich als *„both formal organizations and informal rules and procedures that structure conduct*“ (Steinmo/Thelen 1997: 2); letztere Ansicht wird in dieser Arbeit übernommen. Es wird vor allem versucht darzustellen, wie Institutionen die Handlungsmöglichkeiten von Akteuren einschränken und dass Akteure innerhalb eines institutionellen Kontextes Zwängen unterworfen sind, die ihre Wahlmöglichkeiten strukturieren und beschränken.

Im historischen Institutionalismus werden Institutionen nicht wie im Rational Choice Ansatz als neutrale Vermittlerinnen gesehen. Sie werden vielmehr als ein wesentlicher Faktor, der Politikprozesse und Politik-Ergebnisse strukturiert, wahrgenommen. Kritisiert wird von den VertreterInnen des historischen Institutionalismus insbesondere die Konzeption der Rational-Choice Variante von rationalen Akteuren, die Institutionen lediglich zur Interessensmaximierung zu nutzen suchen. Der historische Institutionalismus erachtet Akteure hingegen als „rule following satisfiscers“ (Steinmo/Thelen 1997: 8). Gemeint ist hiermit, dass so wie im alltäglichen Leben Menschen in ihrem Verhalten und beim Treffen von Entscheidungen auf Routinen, Traditionen, Symbole, Skripten und vorgefertigte Verhaltensmuster zurückgreifen, dies auch für politische Akteure im institutionellen Kontext gilt; wobei Akteure sowohl auf von außen „mitgebrachte“ Routinen etc. zurückgreifen können als auch von den betreffenden Institutionen jeweils spezifische Sets an Deutungs- und

Handlungsmöglichkeiten produziert und zur Verfügung gestellt werden[4]. Rein/Schön sprechen in diesem Zusammenhang von „institutional action[5] frames“:

“*An institutional action frame is the more generic action frame from which institutional actors derive the policy frames they use to structure a wide range of problematic policy situations. As agents of thought and action, institutions possess characteristic points of view, prevailing sys-tems of beliefs, category schemes, images, routines, and styles of argument and action, all of which inform their action frame*” (Rein/Schön 1994: 33)

Betont wird des Weiteren, dass Entscheidungen weniger auf Grund von instrumentellem Kalkül getroffen werden als dass sie vielmehr von der *Interpretation* einer gegebenen Situation abhängig sind (vgl. Hall/Taylor 1996: 939). Damit soll allerdings nicht eine strategische Vorgehensweise seitens der politischen Akteure negiert werden, sondern lediglich aufgezeigt werden, wie Institutionen das Verhalten von Akteuren strukturieren und prägen. Nicht nur die Vorgehensweise wird im Kontext der von Institutionen ausgehenden Zwänge gesehen, sondern auch die Frage der Präferenz- und Interessensbildung: Der Rational-Choice Institutionalismus erachtet Präferenzen und Interessen als exogenen Faktor, d.h. Akteure verfügen über ein Set an Präferenzen und Interessen das von Institutionen unabhängig ist. Lediglich in ihrer Vorgehensweise wird ihr Verhalten durch die institutionellen Spielregeln beeinflusst. Der historische Ansatz stellt hingegen die Interessen der Akteure in den Mittelpunkt seiner Analyse und fragt nach dem Einfluss den Institutionen auf die Bildung von Akteurspräferenzen haben und sieht in Institutionen einen maßgeblichen Faktor[6] bei der Formung von Akteursinteressen, der Hierarchie von Interessen sowie bei der

[4] Stehen im Rational Choice und im historischen Institutionalismus die Akteure innerhalb des institutionellen Settings im Vordergrund so stellt der soziologische Ansatz die Institutionen selbst in den Mittelpunkt der Analyse. Von Interesse ist die Frage, warum Institutionen ein spezielles Set an Regeln, Normen, Routinen u.ä. in dieser spezifischen Ausprägung annehmen und nicht in einer anderen (Hall 1996: 947). „To the sociologists, institutions are themselves dependent upon larger „macro level“ variables such as society and culture, and the individual is a largely dependent and rather unimportant variable“ (Koelble 1995: 232). Die Übergänge zwischen dem historischen und dem soziologischen Institutionalismus sind allerdings fließend; so findet sich zum Beispiel die Annahme, dass Institutionen nicht nur das Verhalten und die Interessen von Akteuren beeinflussen, sondern auch bestimmen „[…] what one can imagine oneself doing in a given context” (Hall 1996: 948) in manchen Varianten des historischen Institutionalismus wieder.

[5] Rein/Schön unterscheiden zwischen „action frames“ und „rhetoric frames“, wobei action frames „*frames that inform policy practice*“ sind; d.h. rhetorische Frames werden bedient um andere Akteure zu überzeugen; die „action frames“ sind aber letztlich jene die für die Bestimmung des Politikfeldes entscheidend sind (vgl. Rein/Schön 1997: 32).

[6] Ebenso wird davon ausgegangen, dass sich Akteure nicht nur in der Einflusssphäre einer, sondern, wie oben bereits angedeutet, in einer “dense matrix of institutions” befinden, woraus ein komplexer Mix an teilweise in Konflikt miteinander stehenden Präferenzen resultiert. Von Interesse ist für den historischen Institutionalismus somit auch die Frage nach der Hierarchisierung von Interessen bzw. die Frage, welche Faktoren diese Hierarchie herausbilden. Es soll noch darauf hingewiesen werden, dass Institutionen nicht als einzige erklärende Variable als vielmehr als eine besonders wichtige neben zum Beispiel sozioökonomischen Faktoren zur Erklärung von Politikergebnissen gesehen werden (vgl. Hall/Taylor 1996: 942). Sie erlangen aber dadurch einen besonderen Stellenwert, als dass sie Politikprozesse und Politikergebnisse strukturieren (Steinmo/Thelen 1997: 13).

Bildung von Koalitionen zwischen Akteuren: „*By shaping not just actors' strategies (as in rational choice), but their goals as well, and by mediating their relations of cooperation and conflict, institutions structure political situations and leave their own imprint on political outcomes*" (Steinmo/Thelen 1997: 9).

2.3.2.2. Pfadabhängigkeit

Ein weiteres wichtiges Konzept des historischen Institutionalismus ist die „Pfadabhängigkeit" (vgl. Weir 1997; Hall/Taylor 1996: 941). Im Fokus stehen hierbei die Auswirkungen, beabsichtigte und unbeabsichtigte, von Entscheidungen im institutionellen Kontext auf zukünftige Handlungsmöglichkeiten – institutionelle Zwänge und Möglichkeiten sollen so verständlich gemacht werden. Pfadabhängigkeit meint, dass einmal getroffene Entscheidungen künftige Entwicklung hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Wahlmöglichkeiten beeinflussen. Durch eine Entscheidung werden Handlungskorridore eröffnet; Möglichkeiten innerhalb dieser sind für Akteure naheliegender als solche die außerhalb der Korridore liegen. Entscheidungen außerhalb dieser sind nicht unmöglich, aber weitaus schwieriger durchzusetzen.

Weir (vgl. Weir 1997) spricht in diesem Zusammenhang von „policy sequence", um das Zusammenwirken von institutionellen Beschränkungen und individuellen Innovationen zu erklären: Durch vorangegangene institutionelle Entscheidungen werden bestimmte Interpretationen eines Problems als überzeugender und politisch gewichtiger als andere erachtet. Hat sich in einer Institution einmal eine spezifische Sichtweise einer Thematik, (d.h. eine konkrete Ansicht über Ursache, Problemgehalt sowie Lösungsstrategien), durchgesetzt, so werden Möglichkeiten innerhalb des Handlungskorridors im Sinne der Pfadabhängigkeit naheliegender, da Personen in Institutionen beim Treffen von Entscheidungen auf die naheliegenden zur Verfügung stehenden Routinen, Skripten und Symbolen zurückgreifen (vgl. Weir 1997: 191-2).

Zeitlich vorangegangene Policies beeinflussen demzufolge die aktuellen Politikentscheidungen auf mehrere Art und Weise: Eine einmal erlangte Einigung über eine spezifische Problemdarstellung bzw. die Reduktion auf einige wenige konkurrierende Sichtweisen erleichtern, wie oben dargestellt, Entwicklungen in die eine sowie erschweren Entwicklungen in andere Richtungen. Es gilt daher, eine Policy-Materie langfristig zu betrachten: Wie wird ein Sachbereich definiert? Gibt es eine Einigung der beteiligten Akteure auf eine spezifische Sichtweise der Thematik? Wird auf Analogien in Verbindung zu anderen Themenbereichen zurückgegriffen? Eng mit der Frage der Sichtweise einer Thematik sind die

damit einhergehenden Lösungsstrategien verbunden. Besonderes Interesse gilt der Frage nach Kontinuitäten oder Brüche in der Behandlung einer Materie und ob in diesem Zusammenhang kritische Punkte, die zu wesentlichen institutionellen Änderungen geführt haben, festgestellt werden können (vgl. Weir 1997: 189-191).

2.4. Agency – Handlungsmöglichkeiten von Akteuren

„*Individuen sind weder die völlig feien Gestalter der Diskurse, noch sind sie ihnen ausgeliefert. Als Repräsentanten diskursiver Kreuzungen stehen sie in einem komplexen Feld von Ermöglichung und Begrenzung*“ (Keller 1997: 318).

Sowohl die wissenssoziologische Diskursanalyse als auch der historische Institutionalismus richten ihren Fokus auf strukturelle Überlegungen. Handlungstheoretische Annahmen werden zwar durchaus erwähnt und ihre Wichtigkeit betont (vgl. Keller 1997, 2001; Weir 1997). Gerade Weir weist neben den strukturellen Zwängen immer wieder auf die Möglichkeiten hin, die innerhalb des institutionellen Kontexts vorhanden sind (vgl. Weir 1997). Dennoch überwiegt die Konzentration auf strukturelle Aspekte und die theoretischen Ausarbeitungen zur Frage der Handlungsmöglichkeiten von Akteuren im Kontext von Institutionen greifen recht kurz (vgl. Campbell 1998: 380/382).

Campbell sieht in der geringen Entwicklung von handlungstheoretischen Überlegungen eine der wesentlichen Schwächen des historischen Institutionalismus und versucht diese in Verbindung mit Elementen aus der soziologischen Organisationstheorie zu überwinden.

Zur Klärung des handlungstheoretischen Problems, der Frage wie Akteure, die institutionellen Zwängen unterworfen sind, dennoch Möglichkeiten nutzen können und diskursive „Interpretationsarbeit“ leisten, wird im Rahmen eines von Campbell entworfenen Modells, das das Zusammenwirken als unterschiedlich ausgeformt und gewichtet angenommener Ideen näher beschreibt, unter anderem auf das Konzept des „Framing“ zurückgegriffen (vgl. Campbell 1998). Dieser Begriff wird für diese Arbeit ebenfalls gewählt, letztlich aber andera definiert als die bei Campbell der Fall ist.

2.4.1. Framing: Interaktion zwischen Akteuren, Institutionen und Diskursen

„Frame“ ist ein Begriff der auf die kognitive Psychologie und insbesondere auf die künstliche Intelligenzforschung zurückgeht. Im Zuge von der Erforschung und Entwicklung von Textverarbeitungsprogrammen wurde die Erkenntnis gewonnen, dass ein Text nicht alle notwendigen Informationen enthält um aus ihm Sinn gewinnen zu können. RezipientInnen

greifen zur Sinngewinnung auf Prozesse zurück, die mit Begriffen wie „Script“, „Schemata“, „Scenario“ oder „Frame“ bezeichnet worden sind (vgl. Donati 2001: 149).

„Frame“ als kognitives Interpretationsschema, das ermöglicht, Informationen zu „locate, perceive, identify, and label“ wird in den Sozialwissenschaften zumeist mit Goffman in Verbindung gebracht (zit. nach: Rochford/Snow et. al. 1986: 464). In Folge ist der Begriff „Frame“ vor allem in den Sozialwissenschaften vornehmlich als „Frame Analysis“ oder „Rahmenanalyse“, insbesondere im Zuge der, oben bereits erwähnten, Zuwendung zu „konstruktivistisch-diskursiven-interpretativen“ Ansätzen populär geworden (vgl. Fisher 1997: 1.1./1). Diese Fülle an Beschäftigung mit Frames hat aber weniger zu einer einheitlichen konzeptionellen Weiterentwicklung geführt als vielmehr zu einer Anzahl an unterschiedlichen Ansätzen, deren Konzeptionen von „Frame“ teilweise so different sind dass sie nicht miteinander kompatibel sind (vgl. Scheufele 1999: 118). Oder, wie folgendes Zitat es sehr treffend formuliert: „*Taken as a whole, the many brances of „frame anlysis“ literature do not exhibit a consensus over some basic questions, including what frames are or how individuals and cultures make use of frames*“ (Fisher 1997: 2/1.5.).

Frames (Deutungsrahmen) können als kognitive Schemata verstanden werden, d.h. Schemata, die es uns erlauben, Informationen zu ordnen und zu strukturieren und so Sinn aus ihnen zu gewinnen. Bedeutung erschließt sich also nicht aus den einzelnen Einheiten (eines Textes, eines Gesprächs) oder aus der Summe der Einzelteile, sondern durch Sinnzuweisung mittels Frames, die die Wahrnehmung organisieren und strukturieren (vgl. Donati 2001: 149-150). Neben der wahrnehmungsstrukturierenden Funktion von Frames identifiziert Donati zwei weitere wichtige Merkmale: Elemente können zum einen von jeweils einer unterschiedlichen Anzahl von Frames aufgenommen werden. Da Frames des Weiteren bereits in dem Gedächtnis des Akteurs bzw. einer Kultur „verankert“ sind können Elemente immer nur wieder-erkannt werden. Dies hat zur Folge, dass unbekannte Elemente entweder mit bereits vorhandenen Frames „verknüpft“ werden müssen oder aber dass sie nicht wahrgenommen werden. Daher muss ein „neues“ Phänomen, Objekt oder Element mit einem bereits „bekannten“ Frame in Verbindung gebracht werden (vgl. Donati 2001: 150-151), wobei oft ein Element bereits ausreicht, um einen gesamten Frame zu aktivieren – welcher, das hängt von dem Reservoir an Frames der RezipientInnen ab (vgl. Donati 2001: 150). „Frames“ sind hier als Deutungsrahmen zu verstehen, die „[…] *eine Form der Kategorisierung [sind] (die im Grunde auf Analogien und Metaphern beruht), deren Ziel in der Vermittlung von Bedeutung durch die Übertragung von etwas bereits Bekanntem auf etwas Neues besteht*“ (Donati 2001: 166). „Frame“ wird also als ein Konzept zur Erklärung davon verstanden, wie

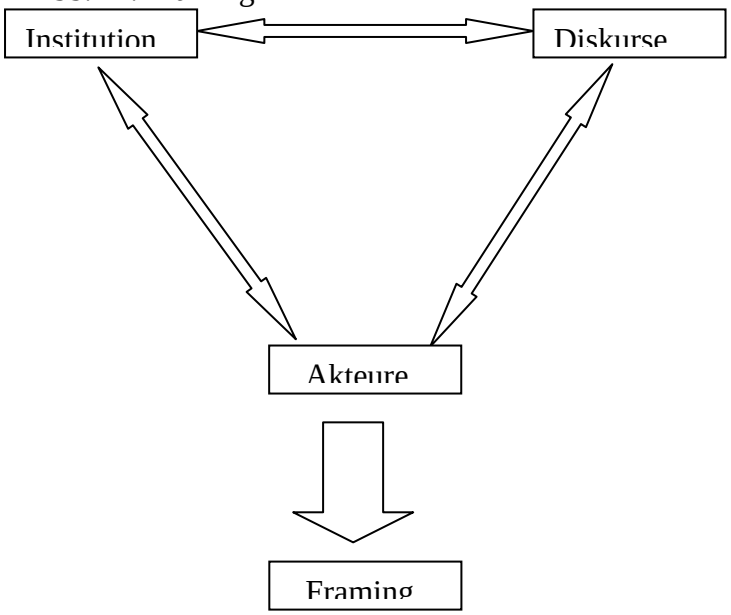
RezipientInnen wahrgenommene Informationen ordnen und mit Sinn versehen können. Ebenso werden aber durch Sprache Frames verwendet, die eine bestimmte Sichtweise der Realität und somit spezifische Bedeutungszusammenhänge und Handlungsweisen gegenüber anderen nahe legen und so aktiv zur Realitätskonstruktion beitragen. Sind Diskurse „der soziale Ort, an dem diese Bemühungen um die Definition sozialer Wirklichkeit stattfinden" so sind Frames „die grundlegenden *Werkzeuge* oder gar *Waffen*, die in diesen Deutungskämpfen genutzt werden" (vgl. Donati 2001: 151-152; sh. auch Fisher 1997). Durch Betonung von Elementen, der Weglassung anderer wird eine spezifische Deutung einer Problematik, eines Politikfeldes, nahegelegt (vgl. Entman 1993: 50-52; Rein/Schön 1994: 23). Inhärent in dieser Problemdarstellung sind auch Ursachenbenennung, moralische Wertungen und Lösungsstrategien für das betreffende Politikfeld. (vgl. Entman 1993: 52; Rein/Schön 1994: 23; Fotiou/Triandafyllidou 1998: 2.5.).

Das Konzept von „Frames" wird schließlich zunehmend dazu aufgegriffen, um diesen *aktiven* Prozess zu beschreiben, welcher darauf hinauszielt, eine bestimmte Deutung einer Materie gegenüber anderen Akteuren durchzusetzen (vgl. Rochford/Snow et al. 1986; Entman 1993; Rein/Schön 1994); diese bewusste Aktivität findet seine Entsprechung im Verb "to frame[7]: (Entman 1993: 52)"*This denotes an active, processual phenomenon that implies agency and contention at the level of reality construction*" (vgl. Benford/Snow 2000: 614).

Bei der Darstellung einer gegebenen Thematik bedienen Akteure –mehr oder weniger - bewusst spezifische und identifizierbare Frames, und leisten so Interpretationsarbeit im Wettbewerb um Realitätskonstruktion. Dabei agieren die Akteure allerdings in einem institutionellen und diskursiven Umfeld, das die Verwendung von bestimmten Frames näher legt als andere sowie ihre Handlungsmöglichkeiten beschränkt (vgl. Steinmo/Thelen 1997; Weir 1997). Als Resultat der Interpretationsarbeit der Akteure kann schließlich von dem Framing einer Materie gesprochen werden.

[7] "To frame is to *select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation, and/or treatment recommentation* for the item described" (Entman 1993: 52)

Abb. 1[8]: Framing



2.5. Begründung des gewählten Ansatzes

Arbeiten, die sich damit auseinandersetzen, welche Maßnahmen im Vorgehen gegen Menschenhandel auf EUropäischer Ebene beschlossen worden sind, liegen bereits ausreichend vor (z.B. Kartusch 2003, Cullen/Medved 2002). Eine weitere Arbeit, die sich lediglich mit einer Auflistung der verschiedenen Dokumente und einer Darstellung der Schwerpunkte der Policy beschäftigt, verspricht somit keinen Erkenntnismehrwert. Als wesentlich interessanterer Ausgangspunkt scheint es daher nicht die Frage nach dem *was*, sondern nach dem *wie*, d.h. was wird unter Menschenhandel verstanden, zu stellen (vgl. Donati 2001: 164; Nullmeier 2001: 288).

Ausgehend davon, dass das Framing einer Policy bereits eine spezifische weitere Bearbeitung der Materie durch Ursachenbenennung und Problemweisung nahe legt, wurde daher die Rahmung, das Framing von Menschenhandel in den Mittelpunkt der Arbeit gestellt. Dies ermöglicht den Blick darauf zu lenken, dass Menschenhandel durchaus unterschiedlich und widersprüchlich betrachtet und bearbeitet werden kann und die unterschiedlichen Sichtweisen auch differente Ursachenbenennungen und Maßnahmen nahe legen sowie Elemente des Menschenhandelsprozesses unterschiedlich gewichtet werden. Anstatt also zu diskutieren, ob die Maßnahmen, die auf EUropäischer Ebene gegen Menschenhandel gesetzt werden, sinnvoll sind und ob sie ausreichend sind, soll der Frage nachgegangen werde, was überhaupt unter Menschenhandel verstanden wird, wie Menschenhandel *gerahmt* oder *geframed* wird.

[8] Zu dem Einfluss von Diskursen auf Institutionen sh. u. a. Kohler-Koch 2000

Da das Framing der EU zwar in den Mittelpunkt der Arbeit gestellt wird, darüber hinaus aber auch andere Frames zu Menschenhandel ausführlich behandelt werden, können zudem die Schwerpunkte der jeweiligen Sichtweisen zu Menschenhandel verglichen werden, was als wertvoller Vorteil gegenüber einer gesonderten Darstellung gesehen wird.

Die wissenssoziologische Diskursanalyse bietet die notwendigen theoretischen Voraussetzungen, um erklären zu können, warum unterschiedliche Sichtweisen zu sozialen Phänomenen generell und somit auch zu Menschenhandel ausgemacht werden können und erläutert den Prozess der Bedeutungskonstruktion. Der Frame-Ansatz ermöglicht es, die realitäts- und bedeutungskonstituierende Interpretationsarbeit, die Deutungsstrategie von Akteuren, zu erklären (vgl. Donati 2001: 166; Keller 2001b: 209).

Die Interpretationsarbeit der Akteure findet zudem nicht in einem „leeren“ Raum, sondern in einem konkreten institutionellen Umfeld statt. Der historische Institutionalismus ermöglicht durch seinen Institutionenbegriff diese nicht nur als neutralen Ort der Austragung von Interpretationskämpfen zu sehen. Vielmehr wird der Fokus auf den Einfluss der Institutionen auf Akteure gelenkt. Dieser Einfluss ist einerseits an den formalen Regelungen festzumachen. Darüber hinaus, und hier ist der Verbindungspunkt zu der Diskursanalyse und dem Konzept der Frames zu sehen, stellen sie den Akteuren Interpretationsschemata, Handlungsanweisungen - Frames - zur Verfügung, auf welche diese bei der Interpretationsarbeit in unterschiedlichem Maße zurückgreifen. Der gewählte Ansatz ermöglicht es somit, die Interaktion zwischen Institutionen, Akteuren und Diskursen bei der Rahmung des Themenfeldes zu erläutern und den Prozess der Bedeutungskonstruktion nachzuzeichnen. Schließlich liefert diese Perspektive auch die Voraussetzungen, um einen möglichen Wandel in der Darstellung von Menschenhandel in der EU ausreichend erklären zu können.

2.6. Methode

Ziel von Teil II. der Arbeit ist es, die wesentlichen Frames oder auch Deutungsrahmen, die bei der Darstellung von Menschenhandel bedient werden, zu rekonstruieren. Die formalen Aspekte der Rahmenanalyse als Methode (frame analysis) sind in der Literatur zu Frames allerdings stark vernachlässigt worden, was ihr mitunter den Vorwurf eines „auf Intuition beruhendes Unterfangen“ (Donati 2001: 156) eingebracht hat. Da eine einheitliche, formalisierte Vorgehensweise somit nicht vorliegt wird daher insbesondere die Wichtigkeit der Nachvollziehbarkeit der diskursanalytischen Forschungsschritte betont (vgl. Keller 2001b). Diesem Anspruch soll hier genüge getan werden.

Zunächst wurde daher das Datenmaterial bestimmt. Dieses besteht aus der sozialwissenschaftlichen Standardsekundärliteratur zu Menschenhandel. Auf Grund der Fülle des Materials musste dieses selektiert werden, was durch eine Konkretisierung des Forschungsthemas erfolgte: dieses wurde auf Menschenhandel von erwachsenen Personen nach EUropa eingeschränkt. Besonderer Stellenwert kommt bei dem weiteren Vorgehen Schlüsseltexten (insbesondere Salt 1997, 2001; Derks 2000, Bruckert 2002, Piper 2005) zu, d.h. Texten, die sich ähnlichen Fragestellungen widmen und es sich zum Ziel gesetzt haben, wesentliche Ansätze, Theorien, Diskurse von und zu Menschenhandel herauszuarbeiten. Dadurch konnten erste vorläufige „Arbeitsframes" erstellt werden. Es folgte eine nochmalige zielgerichtete Durchsicht des Datenmaterials: vier Frames zu Menschenhandel konnten schließlich erarbeitet werden: der Frauenhandel-Frame, der Arbeitsmigrations-Frame, der Menschenhandel als kriminelles Problem oder Verbrechens-Frame und der Menschenrechts-Frame. Diese wurden schließlich unter zwei Gesichtspunkten dargestellt: zum einen wird davon ausgegangen, dass unbekannte Phänomen erst durch die Verbindung mit einem bereits bekanntem Frame wahrgenommen werden können (vgl. Donati 2001: 150-151). „Menschenhandel", für das bis 2001 keine international rechtlich bindende und anerkannte Definition vorlag, wird als solch ein Phänomen erachtet. Folglich stellte sich die Frage, mit welchem bekanntem Phänomen oder welchen bekannten Phänomenen Menschenhandel in Verbindung gesetzt worden ist, ob mehrere Frames festzustellen sind und ob Unterschiede zwischen ihnen erkennbar sind. Es wird daher zunächst der jeweils „bekannte" Frame kurz vorgestellt. Zweitens soll die Verknüpfung der beiden Frames, der neue Frame, an Hand eines „roten (argumentativen) Fadens", einer „storyline", eines „plots" kurz: der inhaltlichen argumentativen Linie, die der jeweilige Frame verfolgt mit Schwerpunkt auf Ursachenbenennung, treibenden Faktoren und Lösungsvorschlägen dargestellt werden (vgl. Entman 1993: 52-55; Keller 2001b: 208-210).

Bei der Analyse des Framings von Menschenhandel in der Europäischen Union wird zunächst ähnlich vorgegangen. Als ersten Schritt gilt es, das Datenmaterial festzulegen. Dieses besteht in Dokumenten vom Europäischen Parlament, der Kommission und dem Rat zu Menschenhandel. Ein Selektionskriterium war zunächst, dass Menschen (oder Frauenhandel) im Titel des Dokuments explizit erwähnt wird. Eine eingehende und wiederholte Lektüre des Quellenmaterials erlaubte wiederum, unterstützt durch Sekundärliteratur, die Herausarbeitung der grundlegenden in Zusammenhang mit Menschenhandel verwendeten Frames. Wieder erkannt werden konnten die Frames von „Frauenhandel", „Menschenrechten" und „Menschenhandel als kriminelles Problem". Ein weiterer Frame, der in der

sozialwissenschaftlichen Literatur nicht oder nicht ausreichend vorhanden war, konnte identifiziert werden: Menschenhandel als Teil der illegalen Migration. Der Frame Arbeitsmigration konnte hingegen nur an wenigen Stellen wiedergefunden werden. Bei der weiteren Bearbeitung wurde dieser Frame allerdings trotzdem beibehalten. Begründet wird dies damit, dass nicht nur die vorkommenden Frames von Interesse sind sondern auch das Nichtvorhandensein eines – an anderen Orten stark vertretenen - Frames ein Befund ist, auf den m.E. nach verwiesen werden soll.

Da neben der Fragestellung, wie Menschenhandel dargestellt wird, eine weitere forschungsleitende Frage nach Veränderungen im Framing von Menschenhandel bestand, musste ein Weg gefunden werden, die Forschungsthese, die von einer wesentlichen Änderung des Framings ausgeht, überprüfbar zu machen. Es wurde für dieses Vorhaben auf die Möglichkeiten von qualitativen Datenanalyseprogrammen (zumeist als „QDAS: Qualitative Social Analysis Software“ bezeichnet) zurückgegriffen, konkret auf Simstat und Wordstat.

Dies wird damit begründet, dass diese Programme die Bearbeitung und Organisation des umfassendenden Datenmaterials erleichtern und auf Grund einer benutzerfreundlichen (sprich: einfachen) Handhabung auch beschleunigen. Diverse Funktionen wie das Zählen von Worthäufigkeiten oder die Suche nach Wörtern in Kontext erlauben zudem eine umfassendere und vor allem zeitsparendere Auseinandersetzung mit dem Datenmaterial als es nur gewappnet mit Papier, Schere und Farbstiften möglich wäre. Zudem ermöglicht diese Vorgehensweise auch eine genaue Dokumentation und Transparenz der Vorgehensweise. Als größter Vorteil wird allerdings die Hauptfunktion von WORDSTAT gesehen: durch die Zuweisung von Wörtern und Phrasen zu Kategorien können die Häufigkeiten des Auftretens dieser Kategorien, die in diesem Falle die erarbeiteten Frames sind, erfasst werden. Zudem können die Dokumente entsprechend der Einteilung in Maastrichter und Amsterdamer Periode bearbeitet werden, die Ergebnisse für beide Perioden einzeln ausgewertet werden und abschließend einander gegenüber gestellt und auf Veränderungen hin verglichen werden.

Eine ausführliche Beschreibung der Vorgehensweise mit den Programmen findet sich in einem gesonderten Exkurs, der als Annex am Ende der Arbeit zu finden ist.

II. Diskursstrukturierung von Menschenhandel

A. Einleitendes, Allgemeines und historischer Teil

1. Zielsetzung des Teils

In diesem Teil der Arbeit soll die Phase der Diskursstrukturierung von „Menschenhandel“ im Sinne Hajers dargestellt werden. Ziel ist es zunächst die unterschiedlichen Frames aufzuzeigen, die als Deutungsrahmen von Menschenhandel bedient werden, d.h. mit welchen bereits bekannten Themenfeldern ist MH diskursiv in Verbindung gesetzt worden und welche unterschiedlichen Frames zu Menschenhandel können folglich identifiziert werden. Untersucht werden hier die (Spezial-) Diskurse einer begrenz- und benennbaren Teilöffentlichkeit, nämlich der Sozialwissenschaften bzw. konkreter der sozialwissenschaftlichen Standardliteratur zu Menschenhandel. Ausführlich behandelt werden sollen die Argumentationslinien zu Menschenhandel die bedient werden, d.h. was wird unter Menschenhandel verstanden, worin werden die Ursachen gesehen sowie die daraus resultierenden Maßnahmen die als Lösungsstrategien vorgeschlagen werden. Dort wo es sinnvoll erscheint und möglich ist werden die Frames an die wichtigsten Akteure, insbesondere an Internationale Organisationen und NGOs, festgemacht sowie wichtige internationale Abkommen, als Resultate von Interpretationskämpfen, erläutert.

In Anbetracht des Umfanges der zu Menschenhandel publizierten Literatur kann konsequenterweise keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden.

1.1. Themenspezifische Probleme

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Phänomen Menschenhandel ist eine relativ neue und ist im Kontext der zunehmenden „Popularität“ der Thematik im öffentlichen sowie politischen Raum zu sehen. Eine eingehendere wissenschaftliche Zuwendung zu diesem Problemfeld erfolgt insbesondere ab der zweiten Hälfte der 1990er und wird um 2000, im Zusammenhang vor allem mit den Verhandlungen des “*Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Crime*“ (künftig “MH-Protokoll” oder “Menschenhandelprotokoll”) sowie im europäischen Raum mit vermehrten Bemühungen auf nationalstaatlicher sowie auf EU-Ebene, Politiken gegen Menschenhandel zu entwickeln, intensiviert (vgl. Laczoko 2005: 6-7).

Markantestes Kennzeichen der Diskussionen ist über weite Strecken das Fehlen einer Definition von Menschenhandel welche vom überwiegenden Teil der involvierten Akteure

anerkannt wird. Diese relative Offenheit des Problemfeldes bereitet den Boden für Interpretationskämpfe um Problemzuweisung, Ursachenbenennungen, Prozessbeschreibungen sowie empfohlenen Lösungsstrategien. Eng verbunden mit den definitorischen Unklarheiten, sowie der Neuheit der Thematik sind die Mängel betreffend der Quantifizierung von Menschenhandel zu sehen.

1.1.1. Datenproblematik

1.1.1.1. „Guessimates“

„It is almost axiomatic for papers reviewing trafficking/smuggling to lament the statistical void and to call for research to fill the many *lacunae*“ (Salt 2000: 37).

Angesichts der Popularität des Themas und den vermehrten Bemühungen auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene seitens Regierungen, Internationaler Organisationen sowie NGOs „den Menschenhandel zu bekämpfen“ mag die Unwissenheit und Unklarheit bezüglich des Ausmaßes von Menschenhandel verwundern – der Wunsch und die Bestrebungen gegen Menschenhandel vorzugehen scheinen weitaus stärker entwickelt zu sein als die Unternehmungen, das Phänomen zu verstehen (vgl. Bruckert 2002: 8) sowie wissenschaftlich zu erforschen, theoretisch zu verankern und zu erklären (vgl. Salt 2000: 32), so die Kritik. Schätzungen zum Umfang von MH liegen ferner oft weit auseinander und Veröffentlichungen verzichten häufig auf eine nähere Darlegung der zur Datenerfassung verwendeten Methodologien (vgl. Laczko 2005: 14). Folgende Graphik soll die doch beträchtlichen Differenzen zwischen Schätzungen verschiedener Internationaler Organisationen sowie NGOs über das Ausmaß von MH verdeutlichen:

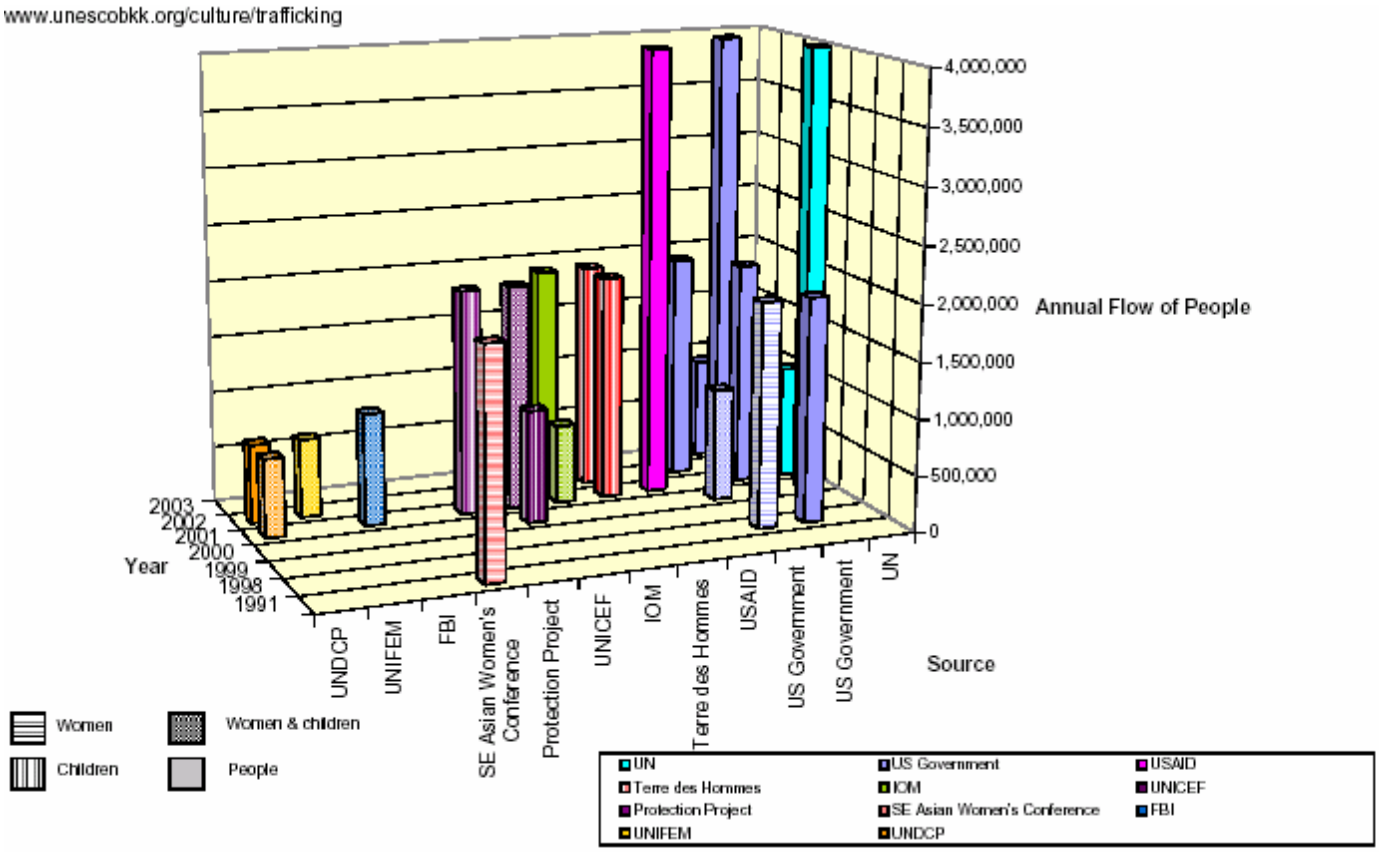


Abb. 2
(http://www.unescobkk.org/fileadmin/user_upload/culture/Trafficking/project/Graph_Worldwide_Sept_2004.pdf, am 18. 01. 2007)

In der Literatur wird zwar stellenweise auf die statistischen Unsicherheiten hingewiesen; dies hält aber nicht unbedingt davon ab, Schätzungen zu äußern, ohne diese konkret untermauern zu können, wie folgendes Beispiel veranschaulichen soll:

"Although precise statistics do not exist, anecdotal evidence and studies indicate that hundreds of thousands – if not several millions – of people are trafficked worldwide annually" (Jordan 2002a: 28).

Da in den letzten Jahren zunehmend Kritik an umlaufenden Schätzungen und Zahlenangaben geäußert wurden – so verwendet Laczko (Laczko 2005: 11) in diesem Zusammenhang den, wenn auch nicht sehr schmeichelhaften so doch recht zutreffenden, Begriff „guessimates" um auf die Ungenauigkeit des Datenmaterials aufmerksam zu machen – wird zunehmend vorsichtiger mit Aussagen zum Umfang von Menschenhandel umgegangen bzw. wird auf numerische Nennungen ganz verzichtet[9].

[9] *„While UNODC is working with many different partners on initiatives to generate useful statistics in this area in the future, UNODC does not estimate or approximate the number of victims trafficked. Given that it is inherent to the nature of any organized criminal activity that the greater part of the activity goes undetected, that statistical goal may prove to be ultimately unachievable*". (UNDOC 2006: S. 45).

Mittlerweile gibt es verstärkt Bemühungen, das vorhandene Datenmaterial zu überprüfen und so zu methodisch fundierten und nachvollziehbaren sowie aussagekräftigeren Statistiken zu gelangen[10].

1.1.1.2. Probleme der Quantifizierung

Eine möglichst genaue Quantifizierung von Menschenhandel sowie Wissen um die Funktionsweise sowie die bedingenden und begünstigende Faktoren von Menschenhandel ist notwendig um entsprechende Politiken entwickeln zu können, die Vorschläge und Strategien für ein effektive Problemlösung liefern können; Politiken, die auf falschen und/oder verzerrten Annahmen basieren, laufen Gefahr ineffektiv zu sein (vgl. Brunovskis/Tyldum 2005: 17; 30: „*the only thing worse than no data is wrong and misleading data*“) oder unbeabsichtigte Nebenwirkungen und Folgen mit sich zu ziehen (vgl. Salt 2000: 32).

Die Probleme im Zusammenhang mit Quantifizierungsversuchen sind zu einem mit der relativen „Neuheit“ der wissenschaftlichen Zuwendung zu erklären (vgl. Bruckert 2002: 2) sowie andererseits mit den dem Themenfeld inhärenten Schwierigkeiten, auf die im Folgenden kurz eingegangen werden wird.

Als eine der Hauptgründe für die Schwierigkeiten der zahlenmäßigen Benennung von Menschenhandel muss die dem MH inhärente Konfiguration als Subgruppierung im „grauen“ - informellen, halblegalen oder illegalen - Bereich stattfindendes und daher zumeist verstecktes Phänomen gesehen werden. Von MH betroffene sowie in MH involvierte Personen stellen somit nach Brunovsiks/Tyldum eine „hidden population“ dar, deren genauer Umfang sowie Zusammenstellung nicht bekannt ist; repräsentative Samples sind daher nicht zu erlangen (vgl. Brunovskis/Tyldum 2005: 18).

1.1.1.3. Datenquellen

Angaben zur Häufigkeit von MH werden aus zwei möglichen Quellen bezogen: NGOs, die sich insbesondere dem Opferschutz widmen, und Strafverfolgungsbehörden. Die Angaben beider Quellen müssen kritisch hinterfragt werden und geben nur bedingt Aufschluss über das tatsächliche Ausmaß von MH. Eine der wesentlichen Quellen für Daten zu Menschenhandel bilden die Kriminal- und Justizbehörden (vgl. Brunovskis/Tyldum 2005: 22). Mehrere Probleme sind hiermit verbunden:

[10] In diese Richtung arbeitet etwa die UNESCO in Bangkok, die die verschiedenen Quantifizierungen nach Publikation, Quelle sowie Methodologie, soweit vorhanden, aufgeschlüsselt hat (www.unescobkk.org).

Zum einen verfügten zahlreiche Länder bis in jüngste Zeit über keinen eigenen Straftatbestand „Menschenhandel“. Opfer von Verbrechensmomenten, die heute unter die Kategorie „Menschenhandel“ fallen, wurden und werden oft unter anderen Kategorien geführt. Ein weiteres Problem ist darin zu sehen, dass die Staaten, in denen ein eigener Straftatbestand vorliegt, MH oftmals unterschiedlich definieren (vgl. Salt 2000: 37; Kangaspunta 2003: 85/86)

Daten von irregulären Migranten und Migrantinnen, insbesondere solcher, die (zumeist illegale) Dienstleistungen anderer Personen in Anspruch genommen haben um in das gewünschte Land zu gelangen, und von Opfern von MH werden oft vermengt – dies ist auch im Zusammenhang damit zu sehen, dass, wie bereits erwähnt, bis 2001 keine international anerkannte Definition der beiden Phänomene vorlag und dieser Mangel letztlich erst mit dem UN-Protokoll behoben werden konnte. Es muss aber hier noch hinzugefügt werden, dass trotz der mittlerweile definitorischen Unterscheidung von „Menschenhandel“ und „Schmuggel von Personen“ Opfer von MH oftmals als irregulär Migrierende behandelt und statistisch erfasst werden (vgl. Kangaspunta 2003: 85/86). Dies liegt zu einem in einer mangelhaften Sensibilisierung und Ausbildung der zuständigen Behörden zur Erkennung von MH begründet. Zum anderen muss berücksichtigt werden, dass insbesondere Menschenhandel und Menschenschmuggel zwei Phänomene sind, die häufig sehr eng miteinander verflochten sind sowie zahlreiche gemeinsame Elemente aufweisen und in der Praxis daher in vielen Fällen nur sehr schwer voneinander zu unterscheiden sind.

Staatliche Behörden werden zumeist auf zweierlei Weise auf Opfer von MH aufmerksam: Die eine Möglichkeit ist, dass sich Betroffene von sich aus an die Polizei wenden; dies kommt allerdings nur äußerst selten vor. Die geringe Zahl von Personen, die sich an die Polizei bzw. an Opferschutzorganisationen wenden[11], wird zum einen mit den strukturellen Abhängigkeitsbeziehungen und der prekären Situation, in der sich die betroffenen Personen befinden, erklärt. Insbesondere das Misstrauen der Opfer gegenüber staatlichen Behörden, das durch MenschenhändlerInnen gezielt geschürt und ausgenutzt wird, als weiterer Grund genannt. Die Angst vor einer sofortigen Abschiebung sowie die Überzeugung, dass ihnen sowieso nicht geglaubt werde, lässt viele von MH Betroffene davor zurückschrecken, sich an die Polizei zu wenden. Hinzu kommt die Furcht vor Repressalien durch die HändlerInnen

[11] Es wird in diesem Zusammenhang auch vor einer diesen Daten zu Grunde liegenden Bias gewarnt: Personen, die ihre Opferrolle durchbrechen und sich an die Polizei oder Hilfsorganisationen wenden, unterscheiden sich durch diesen Akt alleine schon maßgeblich von anderen Betroffenen von MH. Ebenso kann es sein, dass von der Polizei entdeckte Fälle von MH, die vor allem bei Razzien im Rotlichtmilieu zustande kommen, sich von anderen Opfern unterscheiden, sei es, weil sie über besondere äußere Merkmale verfügen bzw. die Beamten auf bestimmte Formen von MH sensibilisiert wurden und auf andere nicht. (vgl. Brunovskis/Tyldum 2005: 24-26).

gegenüber den Betroffenen selbst sowie gegenüber deren Angehörigen sowie, insbesondere im Fall von Frauenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, die Angst vor einer sozialen Stigmatisierung im Herkunftswohnort (vgl. Pearson 2002: 57).

In den überwiegenden Fällen werden Betroffene von MH bei Razzien oder unter anderen Umständen (Ausweiskontrolle beispielsweise) festgenommen. Daten über Anzeigen, Verhaftungen und Verurteilungen geben zudem keinen Aufschluss über das tatsächlich vorliegende Ausmaß von MH, sondern sind vielmehr als *„an indicator of the functionality of the law enforcement apparatus in a given country*" (Brunovskis/Tyldum 2005: 23) zu sehen. Fraglich ist ferner auch, ob ein Ansteigen der erfassten Strafdelikte bezüglich Menschenhandel auf ein tatsächliches vermehrtes Aufkommen der Tat zurückzuführen ist. Wahrscheinlicher ist vielmehr, dass ein statistischer Anstieg nicht unbedingt in Zusammenhang mit einer Zunahme von MH zu sehen ist, sondern vielmehr eine erhöhte Aufmerksamkeit und Sensibilisierung der zuständigen Behörden sowie eine eventuell besseren Ressourcenausstattung ausschlaggebend ist (vgl. Brunovskis/Tyldum 2005: 23/24). Die Zahlen über erfasste Fälle von MH geben des weiteren keinerlei Aufschluss darüber, in was für einem Verhältnis die bekannten Fälle zu den unentdeckt gebliebenen stehen; ob sie nur einen kleinen Anteil des gesamten Ausmaßes oder einen überwiegenden Teil darstellen und sind daher in keiner Weise repräsentativ; ferner geben sie auch keine Auskunft über die Art und Weise, wie der Handel stattgefunden hat (vgl. Andrees/van der Linden 2005: 60; Brunovskis/Tyldum 2005: 22).

Die unzureichende Ausstattung der zuständigen Behörden mit notwendigen Ressourcen ist als weiterer Faktor für eine mangelnde oder unzureichende Datenerfassung gesehen. Dies muss insbesondere in Hinblick auf finanziell ärmere Staaten berücksichtigt werden (vgl. Laczko 2005: 12).

1.1.1.4. Defizite der Forschung

Neben den Schwierigkeiten, die mit der rein quantitativen Erfassung des Phänomens Menschenhandel verbunden sind werden auch Forschungstätigkeiten zu MH hinsichtlich ihrer Qualität kritisiert. Einer dieser Kritikpunkte ist die Fokussierung auf eine bestimmte Opfergruppe:

„*What invariably happens is that reports or research papers start off by acknowledging the fact that victims or trafficking can be male and female, in a sex and non-sex work context* [...] *but subsequently they all focus on trafficking in the context of sexual exploitation and thus, on women and children*" (Piper 2005: 17; vgl. auch Andrees/van der Linden 2005: 56).

Gleichwohl es Bemühungen gibt, gerade Frauen betreffend aufzuzeigen, dass diese auch in anderen Bereichen als dem Prostitutionsbereich Opfer von Menschenhandel werden können, konzentriert sich die Literatur überwiegend auf die sexuelle Ausbeutung von Frauen. Die Frage, ob Männer kaum von MH betroffen sind und daher in Studien nicht aufscheinen, oder ob Männer nicht den gängigen Vorstellungen als Opfer von MH entsprechen und nicht zu den Zielgruppen von Studien zählen und daher nicht als Opfergruppe erfasst werden, muss unbeantwortet bleiben. Es kann nur darauf verwiesen werden, dass zunehmend Bemühungen auszumachen sind, auch Männer, hier vor allem in Kontext der Ausbeutung der Arbeitskraft im Zusammenhang mit Migrationsprozessen, als von MH betroffene Personen zu erforschen (vgl. Andrees/van der Linden 2005)

Zusätzlich zu dieser Selektivität der Forschungspublikationen bezüglich der Betroffenengruppen von MH wird auch beklagt, dass die meisten Studien kurzfristig angelegt sind und häufig eine qualitative Methode, die meist eine geringe Zahl von Interviews inkludiert, bedienen (vgl. Laczko 2005). Ferner wird beanstandet, dass sich die AutorInnen zumeist auf die MH begünstigenden Faktoren in den Herkunftsländern konzentrieren. Studien über die Nachfrageseite von MH in den Zielländern liegen kaum vor[12] (vgl. Andrees/van der Linden 2005: 56) was Salt zu der folgenden Einschätzung des Forschungsstandes zu MH veranlasst: „[…] *many of the mechanisms in the trafficking process and empirical knowledge of their effects remain in the realm of (variously informed) speculation"*. (Salt 2000/1: 32). Schließlich wird der Mehrwert der meisten wissenschaftlichen Publikationen an sich in Frage gestellt, da "[m]*uch research on trafficking sets out basically to show that trafficking is a problem and tends to be limited to mapping routes and identifying the main countries of origin and destinations*" (Laczko 2005: 14).

1.1.1.5. Konsequenzen

Uneinigkeiten darüber, wie groß das Ausmaß von Menschenhandel tatsächlich ist, Meinungsunterschiede darüber, wer hauptsächlich davon betroffen ist, sowie zahlreiche „weiße Flecken" die noch sehr gering erforscht wurden, wie z.B. die Wechselwirkung zwischen Nachfrage und Angebot, Erforschung der strukturellen Faktoren, die die Nachfrage bedingen, Handel zur Ausbeutung der Arbeitskraft insbesondere von Männern, um hier nur einige zu nennen, sowie unterschiedliche Definitionen darüber, was „Menschenhandel" denn überhaupt sei und welche Elemente vorliegen müssen, um davon reden zu können, sind nur

[12] Eine der wenigen Arbeiten die einen Schwerpunkt auf die Nachfrageseite setzt sind: Anderson/O'Connell Davidson 2002.

einige Faktoren, die die Diskussionen um Menschenhandel bestimmen und über weite Strecken offen lassen.

Zusätzlich zu diesen Schwierigkeiten ist zu berücksichtigen, dass Menschenhandel ein weltumspannendes Phänomen ist, das Staaten auf unterschiedliche Weise trifft; als überwiegende Herkunfts-, Transit- oder Zielländer. Zudem tritt Menschenhandel in unterschiedlichen Erscheinungsformen, die teilweise regional spezifisch ausgeprägt sind, auf, was eine umfassende Darstellung wiederum erschwert.

1.3. Eingrenzung des Themas

Für diese Arbeit mussten, bedingt durch den Umfang des Materials zum Themenkomplex Menschenhandel als globales Phänomen, Einschränkungen vollzogen werden: Zum einen ist dies eine *geographische* Eingrenzung: Menschenhandel wird überwiegend für den EUropäischen Raum behandelt werden[13]. Verbunden hiermit ist auch eine Auswahl bezüglich der gewählten *Perspektiven* getroffen worden: im Zentrum der Darstellungen steht die Sicht der Zielländer von Menschenhandel; auch hier wiederum zuvorderst der MS der EU. Beispiele aus anderen Regionen werden dort angeführt, wo ähnliche Prozesse beschrieben werden oder wo es zum besseren Verständnis eines Argumentes notwendig erscheint.

Schließlich musste auch die Gruppe der von Menschenhandel Betroffenen eingeschränkt werden: Es wird in dieser Arbeit nur Menschenhandel mit Erwachsenen behandelt werden. Auf Grund der spezifischen Bedürfnisse von Kindern und ihren Stellenwert als „besonders schützenswert“, den sie in der Gesellschaft (zumindest theoretisch) einnehmen, hat sich zu ihrem Schutz ein eigenes Regime von internationalen und regionalen Abkommen gebildet, dessen Berücksichtigung in dieser Arbeit nicht möglich war.

1.4. Begründung der Auswahl

Im Verhältnis zu den zahlreichen Publikationen zu Menschenhandel gibt es nur wenige AutorInnen, die versuchen, die zahlreichen Einzelerkenntnisse zu systematisieren, die unterschiedlichen Ansätze zu erläutern sowie diese hinsichtlich ihrer wichtigsten Argumentationslinien kritisch zu hinterfragen (vgl. Bruckert 2002: 7/8).

Salt unterscheidet zwischen zwei, gleichwohl sich überschneidenden, so doch theoretisch unterschiedlich verorteten Ansätzen zum Thema Menschenhandel: MH wird entweder als kriminelle Aktivität oder von einer ökonomischen Perspektive aus als „business“ erachtet (vgl. Salt 2000: 35). Crosland/Morrison geht hingegen von drei verschiedenen Ansätzen aus:

[13] Für einen Überblick über „Menschenhandel“ nach Regionen sowie eine ebenfalls nach Regionen aufgeschlüsselte Bibliographie sh.: IOM 2005: Data and Research on Human Trafficking: a Global Survey.

MH kann hauptsächlich im Kontext von Organisierter Kriminalität (OK), im Zusammenhang mit Migrationsmanagement sowie von einer Menschenrechtsperspektive aus betrachtet werden (vgl. Crosland/Morrison 2001). Salt wiederum sieht für einen eigenen Menschenrechtsansatz keine ausreichende theoretische Fundierung (vgl. Salt 2000: 35) und Piper argumentiert, dass die Menschenrechts-Perspektive insofern kein eigenständiger Ansatz sei, als dass Menschenrechte (MR) allen Ansätzen ein zentrales Anliegen ist; ist es doch gerade die Verletzung von elementaren MR das Merkmal das Menschenhandel zu einem Verbrechen macht (vgl. Piper 2005: 18)

Derks schließlich unterscheidet zwischen sechs unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen innerhalb des Themenfeldes Menschenhandel: MH zum Zwecke der Prostitution, MH im Kontext von Migration, MH als „labour issue“, MH als kriminelles Problem, MH als Menschenrechtsthema sowie Kinderhandel (vgl. Derks 2000: 10-15). Piper wiederum identifiziert zwei Gruppen, unter denen sich die Beschäftigung mit MH zusammenfassen lassen: die eine Sichtweise nimmt ihren Ausgangspunkt im Themenfeld „sexuelle Gewalt“ und „typically results in an alarmist tragic victim discourse“ wohingegen der zweite Ansatz MH im Kontext von Migration näher zu beleuchten versucht, wobei hier noch einmal differenziert wird zwischen Varianten, die Genderaspekte berücksichtigen und solchen, die dies nicht unternehmen (vgl. Piper 2005: 16).

Bei der Auswahl der Frames, die in dieser Arbeit vorgestellt werden, wurden auf den von den oben genannten Autoren und Autorinnen hervorgebrachten Argumente aufgebaut und diese bilden letztlich auch die Basis für die folgende Darstellung. Entscheidendes Kriterium war nicht die theoretische Fundiertheit eines Ansatzes (wie es Salt beispielsweise sieht) sondern es sollen vielmehr die in der Literatur am häufigsten identifizierbaren Frames erarbeitet werden. Nachdem einleitend eine kurzer historischer Abriss erarbeitet wird werden die Frames „Frauenhandel“ „Menschenhandel im Kontext von Arbeitsmigration“, „Menschenhandel als kriminelles Problem“ und schließlich der „menschenrechtliche Ansatz von MH“ vorgestellt. Den Abschluss des Kapitels bildet eine kurze Erläuterung der wesentlichen Inhalte des UN-Protokolls. Der Unterzeichnung des Abkommens gingen jahrelange Vorarbeiten voraus, in denen die Akteure, VertreterInnen der teilnehmenden Staaten sowie der geladenen NGOs, versuchten, ihre jeweilige Sichtweise zu Menschenhandel durchzusetzen. Das Abkommen ist als Resultat dieser Interpretationskämpfe zu erachten – auf Grund des Stellenwertes der UNO als Internationale Organisation mit den meisten Mitgliedern kann das Abkommen als vorläufiges Endergebnis der Definitionskämpfe im internationalen Raum gesehen werden.

2. Historischer Teil - „White Slavery“ - Mädchenhandel[14]

Bei Mädchenhandel handelt es sich um ein Phänomen des ausgehenden neunzehnten Jahrhunderts, das auf Grund eines Zusammenwirkens verschiedener Faktoren in ihrem konkreten historischen Kontext erstmals Gegenstand internationaler Abkommen wurde. Eine weitere Begründung für eine Einbeziehung dieses „historischen“ Teiles ist in der Reaktivierung von Elementen der damaligen Diskursen in gegenwärtigen Diskursen zu MH zu sehen (vgl. Doezema 2000; Berman 2003).

„White Slavery“, oder Mädchenhandel für den deutschsprachigen Raum, bezeichnet ein Phänomen zur zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, welches auf das Zusammenwirken mehrerer spezifischen Faktoren zurückzuführen ist, und welches mit Hilfe von internationalen Abkommen zu bekämpfen versucht worden war (vgl. DeVries 2004: 23/24). Ab den 1850ern wandern zunehmend Frauen aus europäischen Ländern in die überseeischen Kolonien, insbesondere nach Südamerika und Asien, aber auch nach Afrika, aus, da sie sich dort bessere Voraussetzungen für ihre Lebensplanung erwarten. Viele sehen letztlich als einzige Verdienstmöglichkeit die Ausübung von Prostitution oder sind im Laufe ihrer Reise in Abhängigkeitsverhältnisse geraten und/oder werden gegen ihren Willen am Zielort zur Prostitution gezwungen.

2.1. „White Slavery“ in Großbritannien

Am Beispiel Großbritanniens als Ausgangsort der Bewegung gegen den „White Slave Trade“ lässt sich besonders gut darstellen, wie sich rassistische und sexistische Diskurse mit kolonialem Sendungsbewusstsein verknüpften und einen „White Slavery“ Diskurs produzierten.

Als Erklärung für die steigende Zahl von Frauen, die in die Kolonien emigrieren, werden folgende Faktoren genannt: Ein Frauenüberschuss steht beschränkten Möglichkeiten zu einer als „ehrenhaft“ anerkannten Arbeit und/oder einer finanziellen Absicherung in einer Ehe gegenüber, was im bürgerlichen Milieu durch ein immer späteres Heiratsalter der Männer verstärkt wird. In den Kolonien findet sich hingegen ein Männerüberschuss, der entweder potentielle Heiratskandidaten oder andere Arbeitsmöglichkeiten verspricht. Weitere sozioökonomische Faktoren sind in der zunehmenden Urbanisierung und Industrialisierung zu

[14] Gleichwohl der Handel mit Menschen nicht erst ein Phänomen der Neuzeit ist, werden, sofern ein historischer Rahmen bemüht wird, zumeist die Geschehnisse zu Ende des 19. Jahrhunderts als Ausgangspunkt für Abhandlungen über Menschenhandel gewählt (sh. z.B. Derks 2000; Bruckert 2002; Kartusch 2003; Outshoorn 2004). Diesem Beispiel wird hier gefolgt.

sehen, die zu einer Erosion der gewohnten Verhältnisse sowie auch zu einem Aufbrechen der Geschlechterstrukturen führt (vgl. Fischer-Tiné 2003: 119-120).

In Großbritannien wird die steigende Zahl der emigrierten und migrationswilligen Frauen sowie ihre Ausübung von Prostitution in den Kolonien von zwei Bewegungen angeprangert und ein staatliches Vorgehen dagegen gefordert: religiös-puritanische Gruppierungen, denen es vornehmlich um die „Reinheit" der Frauen geht sowie frühfeministische Organisationen unter der Führung von Josephine Butler (vgl. Mumm 2006: 56-57). Diese genannten Bewegungen können zwei gemeinsame Ziele ausmachen: die Schließung staatlich lizenzierter Bordelle in Übersee und die Einhaltung der gleichen sexuellen Standards für beide Geschlechter, nämlich Keuschheit außer im Rahmen der Ehe (vgl. Doezema 2000: 27). 1885 wird schließlich ein formales Bündnis, die National Vigilance Association (NVA), gegründet, die sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene agiert. Die Beweggründe für die Einforderung gleicher sexueller Standards der Gruppen um Josephine Butler sind freilich anderer als die der puritanischen Organisationen: Die Frühfeministinnen stellen sich gegen die *„viktorianische Doppelmoral der sexuellen Freiheit der Männer gegenüber einer kontrollierten und reglementierten weiblichen Sexualität"* (Fischer-Tiné 2003: 117) und wollen die männliche Sexualität ebenso beschnitten sehen wie die weibliche (vgl. Outshoorn 2004: 7). Auch der Umgang des Staates mit Prostituierten, die vornehmlich als „notwendiges Übel" und Verbreiterinnen von Krankheiten gesehen werden, wird kritisiert. Insbesondere die Londoner Contagious Deseases Acts 1864, 1866 und 1869, die der Polizei erlauben, Frauen, die der Prostitution verdächtigt werden, anzuhalten und zu medizinischen Kontrollen zu zwingen, bei gleichzeitigem Schutz der Kunden, provozieren scharfe Prosteste (vgl. DeVries 2004: 25).

Der große Widerhall, auf den die NVA mit ihren Anliegen stößt, wird mit mehreren Faktoren erklärt. Zum einen werden die europäischen Prostituierten in den Kolonien zunehmend als „Schandfleck" empfunden. Man ist der Meinung, dass durch sie der Anspruch Großbritanniens als „Fackelträger der Zivilisation", welcher einen wichtigen Teil des Legitimationsdiskurses des Empire bildet, untergraben würde. Zudem gesellt sich ein rassistischer Diskurs: Die Unterwanderung der sozialen und rassischen Segregation durch zum einen die öffentliche Prostitution von „weißen" Frauen und zum andere die potentielle Inanspruchnahme der angebotenen Dienstleistungen der Prostituierten durch einheimische Männer wird zunehmend als Bedrohung wahrgenommen (vgl. Fischer-Tiné 2003: 114/115). Der Diskurs zu „White Slavery" sowie die vielen Zeitungsberichte über tragische

Einzelschicksale erfüllten auch eine Funktion der Disziplinierung weiblicher Sexualität sowie der Verfestigung traditioneller Geschlechterrollen (vgl. Fischer-Tiné 2003: 119-120).
Aus heutiger Sicht ist es schwer zu eruieren, wie groß das Ausmaß des Handels mit Mädchen- und Frauen zum Zwecke der Prostitution tatsächlich war und wie viele Frauen gegen ihren Willen zur Prostitution gezwungen wurden. Berichte von Betroffenen liegen kaum vor. Die meisten Informationen von Prostituierten stammen aus Polizeiprotokollen und Gerichtsverhandlungen. Geschuldet den zeitgenössischen Moralvorstellungen, die zwar Mitleid mit einem „unschuldigen Mädchen", das zur Prostitution gezwungen wurde, zuließen, aber die moralische Verurteilung einer Frau, die sich freiwillig prostituiert, forderten, sind diese Aussagen aber sehr kritisch zu betrachten: es erscheint nachvollziehbar, wenn Frauen auf die Möglichkeit zurückgriffen, durch die Selbstdarstellung als „gefallenes Mädchen" mildernde Umstände geltend zu machen um so einer möglichen Strafe wegen Prostitution zu entgehen (vgl. Mumm 2006: 58). Wahrscheinlich erscheint, dass der überwiegende Teil wusste oder ahnte, als Prostituierte zu arbeiten und dann auf Grund von Verschuldung in Abhängigkeit und in ausbeutenden und oft gewalttätigen Verhältnissen gehalten wurde. DeVries weist allerdings darauf hin, dass, trotz der vielfachen Konzentration von Publikationen auf die „Diskurse" zu Mädchenhandel sowie auf die Funktionen, die diese erfüllten, zumindest die Möglichkeit gewahrt bleiben muss, dass Mädchen- und Frauenhandel zu der damaligen Zeit ein „echtes" soziales Problem war und dass sexuelle Ausbeutung und Zwangsprostitution „[…] a reality in the life of many young women who tried to survive under often difficult circumstances" waren (DeVries 2004: 28).

2.2. Abkommen

1889 organisiert die NVA eine Konferenz mit zwölf teilnehmenden Staaten; infolge bilden sich zahlreiche nationalen Subkomitees. 1904 wird schließlich das ***„Internationale Übereinkommen vom 18. Mai 1904 zur Gewährleistung eines wirksamen Schutzes gegen das unter dem Namen «Mädchenhandel» bekannte verbrecherische Treiben[15]"*** in Paris unterzeichnet. Eine bessere behördliche Koordination, insbesondere durch die Gründung einer zentralen Anlaufstelle für Auskünfte und Informationen, soll die Kooperation zwischen den Staaten erleichtern. Die Überwachung der Bahnhöfe und Häfen wird vereinbart. Eine nähere Erläuterung dazu, was Mädchenhandel genau sein soll, findet sich nicht.

[15] In der französischen Originalfassung heißt der Vertrag „*Arrangement international du 18 mai 1904 en vue d'assurer une protection efficace contre le trafic criminel connu sous le nom de traite des blanches*". Im Deutschen wird „traite des blanches" mit dem Begriff „Mädchenhandel", der sich im deutschsprachigen Raum durchgesetzt hatte, übersetzt. Dadurch entsteht der Eindruck, das Abkommen gelte für alle Personen weiblichen Geschlechts, obwohl es nur für weiße Mädchen und Frauen gilt (vgl. Kartusch 2003: 9).

Es folgt 1910 das „***Internationale Übereinkommen vom 4. Mai 1910 zur Bekämpfung des Mädchenhandels***“[16]. Mädchenhandel wird hierbei wie folgt definiert:

„*Art 1: Wer, um der Unzucht eines andern* [sic] *Vorschub zu leisten, eine minderjährige Frau oder ein minderjähriges Mädchen, selbst mit deren Einwilligung, zu unsittlichem Zwecke anwirbt, verschleppt oder entführt, soll bestraft werden, auch wenn die einzelnen Tatsachen, welche die Merkmale der strafbaren Handlung bilden, auf verschieden Länder entfallen*.“

„*Art 2: Ferner soll bestraft werden, wer, um der Unzucht eines andern Vorschub zu leisten, eine volljährige Frau oder ein volljähriges Mädchen durch Täuschung oder mittels Gewalt, Drohung, Missbrauch des Ansehens oder durch irgendein anderes Zwangsmittel zu unsittlichem Zwecke anwirbt, verschleppt oder entführt, auch wenn die einzelnen Tatsachen, welche die Merkmale der strafbaren Handlung bilden, auf verschiedene Länder entfallen*.“

Im Abkommen von 1910 wird also explizit zwischen minderjährigen und volljährigen Frauen unterschieden. Bei minderjährigen Frauen und Mädchen ist die Zustimmung zur Ausübung irrelevant; wer ihre Prostitution fördert und/oder Nutzen daraus zieht macht sich strafbar. Volljährigen Frauen wird hingegen die Möglichkeit der freiwilligen Ausübung von Prostitution zugestanden[17].

Den Abkommen ist gemeinsam, dass Mädchenhandel als grenzübergreifendes Problem verstanden wird, das eine zwischenstaatliche Koordination zur Bekämpfung erfordert. Die Bedingungen in den Bordellen bzw. das Vorliegen von Zwangsprostitution ist ausdrücklich nicht Gegenstand des Abkommens von 1910:

„*Punkt D*:

Der Fall, dass eine Frau oder ein Mädchen gegen ihren Willen in einem öffentlichen Hause zurückgehalten wird, hat trotz seiner Schwere in dem vorliegenden Übereinkommen nicht Aufnahme finden können, weil er ausschliesslich [sic] *unter die innere Gesetzgebung fällt*“.

2.3. Vom Mädchen- zum Frauenhandel

Nach dem ersten Weltkrieg wird die Thematik „Mädchenhandel“ innerhalb des institutionellen Rahmens des Völkerbundes weiter bearbeitet. 1921 folgt ein weiteres Abkommen, das „**Internationale Übereinkommen zur Unterdrückung des Frauen- und**

[16] „*Convention internationale du 4 mai 1910 relative à la répression de la traite des blanches***“.**

[17] Im Schlussprotokoll wird allerdings unter Absatz A festgehalten, dass es sich hierbei um Mindestvorschriften handle und dass es den Staaten frei stehe, auch die Anwerbung von volljährigen Frauen unter Strafe zu stellen.

Kinderhandels“[18]. Im Wesentlichen bezieht sich dieses Abkommen auf seine Vorgänger. Eine entscheidende Änderung ist allerdings in der Erweiterung des Betroffenenfeldes zu sehen: das Abkommen gilt für alle Frauen, nicht nur für „weiße“, und für alle Kinder, weibliche und männliche.

Das „**Internationale Abkommen über die Unterdrückung des Handels mit volljährigen Frauen**“[19] stammt aus dem Jahr 1933. Dieses Abkommen behandelt ausschließlich den Handel mit volljährigen Frauen und Mädchen. Die in den vorangegangenen Abkommen getroffene Unterscheidung zwischen Handel von volljährigen Frauen mit Zustimmung und Handel ohne Zustimmung wird aufgehoben. Auch Anwerbung von Frauen zum Zwecke der Prostitution, die sich über ihre künftige Tätigkeit im Klaren sind und darin einwilligen, wird kriminalisiert[20]. Es hat sich hier der abolitionistische Standpunkt, der davon ausgeht, dass Prostitution niemals freiwillig ausgeübt werden kann und immer als Gewalt gegen Frauen zu erachten ist, durchgesetzt, ebenso wie in der „**Konvention zur Beseitigung des Menschenhandels und der Ausbeutung der Prostitution aus dem Jahre 1949**[21]“. Prostitution wird in der Präambel Abs 1 ausdrücklich verurteilt:

„*Whereas prostitution and the accompanying evil of the traffic in persons for the purpose of prostitution are incompatible with the dignity and worth of the human person and endanger the welfare of the individual, the family and the community* […]”

In der Konvention findet sich keine Definition von Menschenhandel. Art 1 und 2[22] lassen darauf schließen, dass Menschenhandel weiterhin ausschließlich im Zusammenhang mit Prostitution gesehen wird. Das Abkommen richtet sich eigentlich gegen Prostitution und sieht Frauenhandel (auch wenn von Menschenhandel die Rede ist, so konzentriert sich das Abkommen ausschließlich auf Aspekte die Frauen betreffen) als unmittelbare

---

[18] „*Convention internationale du 30 septembre 1921 pour la suppression de la traite des femmes et des enfants*“.

[19] „Convention du 11 octobre 1933 relative à la repression de la traite des femmes majeures”.

[20] Art 1

„*Wer, um der Unzucht eines andern Vorschub zu leisten, zu unsittlichem Zwecke in einem andern Lande eine volljährige Frau oder ein volljähriges Mädchen,* selbst mit deren Einwilligung [Hervorhebung V. P.], *anwirbt, verschleppt oder entführt, soll bestraft werden, auch wenn die einzelnen Tatsachen, welche die Merkmale der strafbaren Handlung bilden, auf verschiedene Länder entfallen“*.

[21] In Kraft getreten am 25. Juli 1951.

[22] Art 1

“The Parties to the present Convention agree to punish any person who, to gratify the passions of another:
(1) Procures, entices or leads away, for purposes of prostitution, another person, even with the consent of that person;
(2) Exploits the prostitution of another person, even with the consent of that person.”
Art 2
“*The Parties to the present Convention further agree to punish any person who:*
(1) Keeps or manages, or knowingly finances or takes part in the financing of a brothel;
(2) Knowingly lets or rents a building or other place or any part thereof for the purpose of the prostitution of others.”

Begleiterscheinung der Prostitution. Alle Handlungen und Personen, die Prostitution fördern und davon profitieren, werden unter Strafe gestellt, mit Ausnahme von Prostituierten, da Frauen, die sich prostituieren, als Opfer gesehen werden (vgl. Kartusch 2003: 10).

3. Frauenhandel - Frame

3.1. Frauenrechte – Frauenhandel

Nach dem Zweiten Weltkrieg verschwindet Mädchen- und Frauenhandel großteils aus dem öffentlichen und politischen Bewusstsein und wird erst ab den 1970ern wieder thematisiert. In den 1980ern erfährt Frauenhandel im Zusammenhang mit dem Aufkommen von AIDS und verstärkt geführten Debatten zu Prostitution in Verbindung mit einer expandierenden Sexindustrie[23] vermehrt Bedeutung (vgl. Outshoorn 2004: 8; Locher 2002: 154). Die „Vorzeichen" des Phänomens sind diesmal allerdings, im Vergleich zum „Mädchenhandel" der Jahrhundertwende, umgekehrt: ging es damals um europäische Mädchen und Frauen, die in den überseeischen Kolonien der Prostitution nachgingen, so stehen nunmehr Frauen aus Südamerika (v.a. Dominikanische Republik und Kolumbien) und Asien (überwiegend aus Thailand und den Philippinen), später aus Afrika (Ghana und Nigeria) die nach Europa gehandelt werden im Mittelpunkt der Diskussionen (vgl. IMO 1995: 8). Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs konzentrieren sich die Auseinandersetzungen um Frauenhandel in EUropa schließlich auf Mädchen und Frauen aus Russland, den GUS-Staaten sowie aus den MOEL, die nach Westeuropa, aber auch nach Asien und in die USA gehandelt werden (vgl. Doezema 2000: 31).

Entscheidende Schritte zur Verankerung der Problematik Frauenhandel im öffentlichen und politischen Bewusstsein gehen von der Menschenrechts-Konferenz in Wien 1993 sowie der 1995 in Beijing stattfindenden Welt-Frauenkonferenz aus (vgl. Locher 2003: 19). Frauenpolitische und feministische Organisationen nutzen die Plattform, die die Konferenz bietet, um Frauenhandel auf die politische Agenda zu setzen. Frauenhandel kann schließlich erfolgreich mit der Kampagne (und dem Frame) „Menschenrechte sind Frauenrechte" und deren Schwerpunkt „Gewalt gegen Frauen" verknüpft werden (vgl. Locher 2003: 19). Ein weiteres Anliegen von zahlreichen Frauenrechtsorganisationen stellt die Erweiterung der herkömmlichen Vorstellungen von Frauenhandel, die diesen hauptsächlich im

[23]Das Europäische Parlament versteht unter Sexindustrie „activities which legally or illegally market and/or sell sexual services/products in organised form and which make profits from sexual exploitation of people – children, women and men" (EP Provisional 2003/2107(INI), 2004: 9). Es soll hier nur kurz darauf hingewiesen werden, dass "sexual exploitation" – die Ausbeutung der Sexualität - ein Begriff ist, zu dem keine völkerrechtliche Definition vorliegt und dieser somit unbestimmt bleiben muss.

Zusammenhang mit Zwangsprostitution sehen, dar: von Frauenhandel können ebenso Frauen, die in Haushaltstätigkeiten nachgehen betroffen sein; man müsse auch Formen wie Brauthandel, Zweckehen zur Erlangung von Aufenthaltsgenehmigungen die in Abhängigkeitsverhältnissen enden u.ä. berücksichtigen. Neben den Aspekten der sexuellen Ausbeutung solle eine Definition von Frauenhandel daher auch die Ausbeutung der Arbeitskraft inkludieren (vgl. Förg-Rob/Jauk 1996: 14).

Als problematisch zeigte sich die Verknüpfung von Frauenhandel mit dem Frame „Gewalt gegen Frauen" insofern, als dass sie eine oftmalige Darstellung von Frauen als ausschließlich passive Opfer und hilflose Personen, die häufig mit Kindern gleichgesetzt werden, zu Folge hatte (vgl. Förg-Rob/Jauk 1996: 14); auf diesen Aspekt soll nun kurz eingegangen werden.

3.2. „Viktimisierungsdiskurs"

Gleichwohl sich dieser Teil der Arbeit die Erarbeitung der Frames zu Menschenhandel in der Teilöffentlichkeit „Wissenschaft" zum Thema gesetzt hat, wird hier zunächst kurz auf den Mediendiskurs zu Frauenhandel eingegangen. Dies wird damit begründet, dass sich zum einen AutorInnen explizit in ihren Publikationen gegen diese „Viktimisierungsdiskurse" stellen (z.B.: Skeldon 2000: 18; Zimowska 2004: 49; Andrijasevic 2007: 86). Zum anderen werden Elemente dieses Frames in der Politik aber auch in wissenschaftlichen Publikationen wieder aufgenommen (vgl. Andrijasevic 2007: 88) sowie prägen sie überwiegend das öffentliche Bild von Menschenhandel, die Vorstellungen der zuständigen Behörden und Personen (vgl. O'Connel-Davidson 2006) sowie auch der Selbstzuschreibung der Betroffenen von Menschenhandel - eine Einbeziehung in diese Arbeit wird aus diesen Gründen als unverzichtbar empfunden.

Bei den folgenden Erläuterungen wurde auf bereits vorhandene Analysen (vgl. Doezema 2000; Locher 2002; Berman 2003) zurückgegriffen.

„*Frauenhandel ist zu einer Art „Trendthema" der Medien geworden*" befindet Locher (Locher 2002: 154). Bei der Darstellung von Frauenhandel wird dabei zum Großteil ein spezifisches Bild der „Opfer" vermittelt[24]. Zeitungsartikel versuchen insbesondere über die Erzählung drastischer und detailreicher Einzelschicksale die Aufmerksamkeit der LeserInnenschaft zu erlangen (Bsp. dazu sh. Doezema 2000).

[24] So stellt die IOM bereits 1995 fest: „The common stereotype of the trafficked victim is a naive young woman who is tricked into prostitution after being offered a legitimate job or marriage. This image is not entirely correct" (IOM 1995: 17).

Im Mittelpunkt der Berichte stehen zumeist junge Frauen, oder auch Mädchen, im EUropäischen Fall überwiegend aus „dem Osten". Diese werden als naiv, sehr jung[25] und aus ärmlichen Verhältnissen kommend charakterisiert. In ihrem Wunsch nach einem besseren Leben nehmen sie scheinbar seriöse Arbeitsangebote in westlichen Staaten an und geraten auf diesem Wege an skrupellose Menschenhändler (sic). Im Zielland angekommen erwartet sie dann allerdings nicht der versprochene gut bezahlte Arbeitsplatz. Vielmehr sehen sie sich mit überhöhten Schulden für die Reise sowie für die Ausstellung der, zumeist gefälschten, Papiere konfrontiert; ihre Pässe werden ihnen abgenommen. Entweder werden sie solange vergewaltigt und misshandelt, bis sie sich zur Prostitution „einverstanden" erklären, oder sie sehen sich angesichts der ernormen Schulden sowie auf Grund des Status als „Illegale", der keine andere Möglichkeit zur legalen Erwerbstätigkeit zulässt, dazu gezwungen, der Prostitution „freiwillig" nachzukommen. Doezema weist darauf hin, dass sich bei dieser Darstellung von „Frauenhandel" Elemente des „White Slavery" - Diskurses wiederfinden und reaktiviert werden:

„*The archtypical „white slave,*" (sic) […] *was suitable for public sympathy (and delectable tabloid fodder) because of her youth and innocence. This "innocent victim,"* (sic) *over 100 years older, but not a day wiser, makes her reappearance in contemporary "trafficking" stories*" (Doezema 2000: 34). Beibehalten worden ist auch das Framing von Frauenhandel, das diesen als "moderne Form der Sklaverei" bezeichnet und somit an die internationale Anti-Sklaverei-Normen anknüpfen will. Dies äußert sich auch in der Verwendung von Begriffen wie "Sex-Sklavinnen", Frauen, die in "sklaven-ähnlichen Verhältnissen gehalten" u.ä..

Es soll hier betont werden, dass das Ziel der Benennung des „Viktimisierungsdiskurses" nicht ist, zu leugnen, dass solche Fälle von Frauenhandel nicht tatsächlich vorkommen. Vielmehr geht es um die Frage, welche Form des Handels in den Mittelpunkt und somit als Norm dargestellt wird (vgl. Doezema 2000: 31/32; Locher 2002: 164/165).

O'Connell-Davidson weist auf eine der Konsequenzen des „Viktimisierungsdiskurses" für Betroffene von FH hin: dort wo Frauen nicht den durch diesen Diskurs suggerierten Vorstellungen von „Opfern" entsprechen, dort werden sie auch nicht als solche (an)erkannt. An Hand konkreter Beispiele aus Großbritannien wird folgendermaßen argumentiert: Opfer von Frauenhandel werden mit im wesentlichen zwei Elementen, die der „Viktimisierungsdiskurs" als charakteristisch herausgearbeitet hat, in Verbindung gebracht: Erstens, dass Betroffene Prostitution nicht freiwillig ausüben; bei der Abreise aus dem Heimatland war der Wunsch da, in einem „respektablen" Beruf zu arbeiten; unter

[25] Wobei mit „naiv" und „jung" vor allem sexuelle „Unschuld" und Unerfahrenheit suggeriert wird. Sh. Locher 2002 zur Verwendung verschiedener Topoi des Viktimisierungsdiskurses.

Gewaltanwendung, die das zweite Element darstellt, werden sie letztlich zur Prostitution gezwungen; diese beinhaltet, wiederum aus den gängigen Vorstellungen von Frauenhandel resultierend, zumindest schwere körperliche Gewaltanwendung wie wiederholtes Schlagen, Einsperren in fensterlose oder vergitterte Räume, Vergewaltigung u.s.f.. Konsequenterweise werden zahlreiche Frauen, die diesen Vorstellungen von Frauenhandel nicht entsprechen, nicht als von FH Betroffene wahrgenommen und werden stattdessen zumeist als „Illegale" möglichst schnell abgeschoben (vgl. O'Connell-Davidson 2006: 14-17; sh. auch Kelly 2003: 141-142). In diesem Zusammenhang sei auch auf die Studie von Geisler hingewiesen. In Interviews mit Betroffenen von FH wurden diese auch gefragt, ob sie zuvor schon etwas von MH gehört oder gelesen hätten. Die meisten hatten bereits in den Medien von FH gelesen, brachten sich in der Phase der Planung des Migrationsprozesses aber zu keinem Zeitpunkt in Verbindung damit und sahen sich nicht als potentielle Opfer von FH (sh. Geisler: 2004).

3.3. Framing: Handlungsfähigkeit in einem geschlechtlich strukturierten Prozess

Insbesondere Artikel jüngeren Datums[26] versuchen, die Handlungsfähigkeiten von Frauen, die von Frauenhandel betroffen sind, in den Mittelpunkt der Analysen zu stellen[27] und beziehen sich dabei zum Teil explizit auf den Versuch einer Gegenschwerpunktsetzung zu den üblichen Darstellungen, die Frauen lediglich in der – passiven - Opferrolle sehen (sh. u.a. Gülcur/Ilkkaracan 2002; Zimowska 2004; Andrijasevic 2007). Der Diskurs zu Frauenhandel ist dabei keineswegs ein homogener; es werden Verknüpfungen zu Aspekten der Globalisierung, Neoliberalismus sowie herrschenden Geschlechterregimen[28], Organisierter Kriminalität, „labour issues" und Rassismus hergestellt und die eben genannten Themenfelder unterschiedlich gewichtet. Eine Auswahl musste hier getroffen werden: kurz nur soll daher auf Fragen der Globalisierung und ihre Auswirkungen für Frauen des Südens, die spezielle

[26] Aber auch schon vorher: „Bei einer Beschreibung des Phänomens *Frauenhandel* ist nicht zuletzt der Begriff an sich sowie der des *Opfers* kritisch zu betrachten. „Frauenhandel" impliziert eine Ware, ein Objekt, „Opfer" hat die Konnotation von Passivität und Schwäche, der Konsument wird völlig ausgeblendet. Dagegen setzt die Entscheidung vieler Frauen, Migration als Überlebensstrategie zu wählen, ein hohes Maß an Initiative, Mut und Verantwortungsbewusstsein voraus" (Förg-Rob/Jauk 1996: 14; ebenso Hummel 1994: 131).

[27] Zimowska sieht im Frauenhandel – „[o]hne den Frauenhandel idealisieren zu wollen" - sogar eine Migrationschance für Frauen, speziell aus den postsowjetischen Staaten: Migration und Sexarbeit werden bewusst als Möglichkeiten zur Steigerung des ökonomischen und sozialen Kapitals bemüht – die Sexarbeit werde gewählt, da die restriktiven Migrationsregime der EU sowie im konkreten Fall der BRD und Polens, kaum eine andere Möglichkeit für weibliche Arbeitsmigration zulasse; ohne die organisatorischen Netzwerke des Frauenhandels sei es nahezu unmöglich, als Migrantin der Sexarbeit nachzugehen (vgl. Zimowska 2004: 49-57). Die „gewaltförmigen und ausbeuterischen Machtverhältnisse[n]", die die Sexarbeit prägen, seien dabei weniger auf organisierte kriminelle Netzwerke zurückzuführen, sondern sind vor allem den nationalstaatlichen und EUropäischen Migrationspolitiken sowie dem Wohlfahrtsgefälle geschuldet, die die Entstehung solcher Räume ermöglichen und begünstigen (vgl. Zimowska 2004: 56-57).

[28] Genderregime werden verstanden als „institutionalisierte Geschlechterpraktiken und Formen […] die als ein Geflecht von Normen, Regelungen und Prinzipien in den Strukturen gesellschaftlicher Praktiken verankert sind" (Young 1998: 177).

Lage für Frauen aus den MOEL und den GUS eingegangen werden. Für den westlichen Raum, vor allem EUropa, konzentrieren sich die Publikationen auf den zwischenstaatlichen Handel im Kontext der Arbeitsmigration und insbesondere zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (vgl. Laczko 2005: 6; 9). Diese Fokussetzung wird daher in der Arbeit übernommen. Als einer der größten Streitpunkte innerhalb des Frauenhandelsdiskurses ist die grundsätzliche Frage der Prostitution zu sehen. Ein Exkurs über die Prostitutionsdebatte zeigte sich zur Erhellung des Frames „Frauenhandel" daher als unausweichlich. Andere Bereiche von Frauenhandel wie der Brauthandel beispielsweise werden ausgelassen – es wurde beschlossen, den Bereich, der innerhalb der Diskussionen zu FH den größten Raum einnimmt, den Prostitutionsbereich, als Schwerpunkt zu wählen und diesen ausführlich darzustellen. Abschließend werden die wichtigsten der vorgeschlagenen Maßnahmen gegen Frauenhandel angeführt.

3.3.1. Globalisierung und Neoliberalismus – Länder des Südens

„*Die systemischen gesellschaftlichen Bedingungen des Neoliberalismus,* [sic] *bilden die Wurzeln für Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung von Frauen*" (Geisler 2004: 38).

Globalisierungsprozesse haben in Ländern des Südens, neben den allgemeinen Auswirkungen, für Frauen zusätzliche geschlechtsspezifische Implikationen:

Ab den 1970ern erfolgt eine globale Restrukturierung der kapitalistischen Produktion und Investition. Neue Unternehmungsstrategien führen dazu, dass Kapital von den industriellen Zentren hin zu Ländern mit billigen Arbeitskräften, schwachen gewerkschaftlichen Strukturen und flexiblen Arbeitspolitiken abwandert. Transnationale Institutionen wie WTO, WB und IWF übersteigen Macht und Einfluss der nationalen Regierungen und nationalen Unternehmungen. Die Strukturanpassungsprogramme (SAP), die vor allem die neoliberale Strategie von Privatisierung, Liberalisierung und Deregulierung verfolgen und deren Durchführung Bedingung für den Erhalt von weiteren Krediten vom IWF sind sowie Freihandelsbündnisse wie NAFTA und GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), belasten nationale Ökonomien (vgl. Kempandoo 1998: 15-16). Die Folgen sind unter anderem Landflucht, steigende Arbeitslosigkeit, ein Sinken der Realeinkommen und das Wegfallen von Handelsbeschränkungen, die nationale Produkte und Wirtschaftssektoren schützen (vgl. Klemp 1993: 236). Diese Prozesse haben für Frauen spezifische Implikationen: Auf Grund der sinkenden Einkommen der männlichen Verwandten müssen Frauen finanziell zunehmend mehr zum Haushaltseinkommen durch Nachkommen von Lohnarbeit, die neben den traditionellen Aufgaben im reproduktiven Bereich als unbezahlte Arbeit verrichtet wird,

beitragen. Oben beschriebene Entwicklungen führen auch verstärkt zu einer Zerstörung traditioneller Haushaltsformen und Familienstrukturen; Frauen sind dadurch zunehmend als Alleinverdienerinnen für den Haushalt verantwortlich (vgl. Klemp 1993: 234). Durch SAP verordnete Sparmaßnahmen führen zu Reduktionen der Ausgaben des Staates insbesondere für den sozialen Sektor auf den Frauen oftmals besonders angewiesen sind, wie beispielsweise den Gesundheits- und Erziehungssektor (vgl. Hummel 1994: 129; Lenz 2000: 29).

Neben der steigenden Arbeitslosigkeit ist die Qualität der Arbeitsplätze Veränderungen unterworfen: es überwiegen unsichere Arbeitsverhältnisse, die durch schlechte rechtliche und soziale Sicherheit gekennzeichnet sind. Die neuen exportierenden Industrien, wie Textil-, Spielsachen-, Elektro- und Agrarproduktion haben Bedarf an qualifizierten und unqualifizierten Arbeitskräften; Frauen sind überwiegend als Arbeitskräfte in den Bereichen gefragt, die durch geringe Verdienstmöglichkeiten und schlechte Arbeitsbedingungen gekennzeichnet sind. Die Arbeitsverhältnisse sind oft unsicher und zeitlich befristet, da so dem Anspruch auf soziale Leistungen wie Kranken- und Karenzgeld entgangen werden soll (vgl. Kempandoo 1998: 17).

Manche Frauen versuchen über den Weg der Migration und Arbeit im Ausland die finanzielle Situation der Familie aufzubessern; Frauenmigration wird von Staaten teilweise explizit gefördert (vgl. Hummel 1994: 129), wie z.B. von den Philippinen, die angesichts hoher Arbeitslosenzahlen und geringem Wachstum Arbeitsmigration von Frauen insbesondere in den 1970ern und 1980ern förderten, um ausländische Devisen zu akquirieren (vgl. van Impe 2000: 16).

3.3.2. Schwerpunkt in EUropa: FH aus Ost- nach Westeuropa

In EUropa konzentrieren sich die Diskussionen um Frauenhandel überwiegend auf Frauen aus den MOEL sowie den ehemaligen Sowjetstaaten. Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion sowie dem Umstieg von der Planwirtschaft auf die freie Marktwirtschaft sind eine Vielzahl von daraus resultierenden Problemen verbunden, die im Folgenden kurz skizziert werden sollen:

Der Übergang zur Marktwirtschaft in Folge des Zusammenbruchs der Sowjetunion führt zu einer Zunahme der Arbeitslosigkeit sowie einer steigenden Armut. Frauen sind davon besonders betroffen[29] (vgl. IOM 1995: 12; Lemke 1996: 16; Locher 2003: 9). Ferner müssen

[29] Gleichwohl die Berufstätigkeit von Frauen während des Staatssozialismus gefördert wurde erfolgte weibliche Berufstätigkeit entlang einer geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung; die Bereiche, in denen Frauen vor allem arbeiteten waren bei dem Wechsel von der Plan- zur Marktwirtschaft überproportional von Kürzungen betroffen; hierin wird ein entscheidender Grund für die hohe weibliche Arbeitslosigkeit gesehen (vgl. Lemke 1996: 28/29).

die sozialen Kosten des Transformationsprozesses berücksichtigt werden: staatliche soziale Sicherungssysteme wie in Westeuropa fehlen zunächst weitgehend, wodurch sich geringe Einkommen oder Arbeitslosigkeit verstärkt negativ auswirken. Hinzu kommen eine wachsende Ungleichheit zwischen Bevölkerungsteilen, zunehmende Korruption sowie eine Kriminalisierung des Marktes und des Staates (vgl. Locher 2003: 10; Geisler 2004: 30-35). Möglichkeiten zur legalen Arbeitsmigration für Personen aus den betreffenden Staaten in westliche Staaten werden von diesen zunehmend eingeschränkt (vgl. IOM 1995: 13; Zavratnik Zimic 2004: 11). Gewalt gegen Frauen ist kein öffentliches Thema; es fehlen auch die kritischen Medien, die die öffentliche Aufmerksamkeit auf dieses Problemfeld richten könnten (vgl. Geisler 2004: 40/41). In der boomenden Sexindustrie der MOEL ist ein weiterer Frauenhandel begünstigender Faktor zu sehen (vgl. IOM 1995: 14).

3.3.3. Weibliche Migration

Frauenhandel wird, insbesondere im EUropäischen Fall, mit zwischenstaatlicher Migration in Verbindung gesetzt. Der Migrationsprozess ist dabei kein geschlechtsneutraler; Frauen haben zum einen andere Voraussetzungen für Migration, sind im Zuge des Migrationsprozesses anderen Bedingungen ausgesetzt und finden im Zielland schließlich andere Möglichkeiten und Einschränkungen vor als Männer (sh. dazu ausführlich Piper 2005).

Oben skizzierte Entwicklungslinien bilden den Hintergrund für eine Zunahme des Anteils von Frauen an der Gesamtzahl der Migrierenden. Neben der Quantität der weiblichen Migration hat sich auch ihre Qualität geändert: der Großteil der Frauen migrierte traditionell im Rahmen von Familienzusammenführungen; in den letzten Jahren ist hingegen eine Zunahme der Frauen zu verzeichnen, die alleine oder mit ihren Kindern migrieren (vgl. Gülcür/Ilkkaracan: 411).

Abb. 3: Weibliche Migration
Percentage of female migrants among the total number of international migrants, by major area, 1960-2000

Major Area	1960	1970	1980	1990	2000
World	46.6	47.2	47.4	47.9	48.8
More developed regions	47.9	48.2	49.4	50.8	50.9
Less developed regions	45.7	46.3	45.5	44.7	45.7
Europe	**48.5**	**48.0**	**48.5**	**51.7**	**52.4**
Northern America	49.8	51.1	52.6	51.0	51.0
Oceania	44.4	46.5	47.9	49.1	50.5
Northern Africa	49.5	47.7	45.8	44.9	42.8
Sub-Saharan Africa	40.6	42.1	43.8	46.0	47.2
Southern Asia	46.3	46.9	45.9	44.4	44.4
Eastern and South-eastern Asia	46.1	47.6	47.0	48.5	50.1
Western Asia	45.2	46.6	47.2	47.9	48.3
Carribean	45.3	46.1	46.5	47.7	48.9

Latin America	44.7	46.9	48.4	50.2	50.5

H. Zlotnik: "Data Insight The Global Dimension of Female Migration", in: United Nations. International Migration Report: 2002, No. E. 03. Xiii. 4 (New York, United Nations, 2002).
nach Piper 2005: 3, Hervorhebung V.P.

Neben den ökonomischen Motivationen und Zwängen, die Frauen zu einer Entscheidung zur Migration bewegen, werden weitere spezifisch Frauen betreffende soziale, politische und gesellschaftliche Faktoren genannt: In manchen Staaten sind Frauen verstärkt Gewalt ausgesetzt, sowohl struktureller als auch familiärer, und/oder sehen sich mit einem frauenfeindlichem politischen und gesellschaftlichem Klima konfrontiert (vgl. Lee 2005: 3). Letztlich ist die Entscheidung, zu migrieren, immer auf das Zusammenspiel einer Vielzahl von individuellen Faktoren zurückzuführen. Im Folgenden soll nun eine sehr vereinfachte und verallgemeinerndere Darstellung des Migrationsprozesses (nach Europa), und wie dieser in Frauenhandel münden kann, beschrieben werden.

3.3.4. Geschlechtlich segmentierte Arbeitsmärkte

Frauen arbeiten, insbesondere in ärmeren Staaten, überwiegend in traditionell weiblichen und somit niedrig angesehenen Bereichen wie dem Gesundheitsweisen, der Textilindustrie bzw. in Bereichen, die als Arbeiten eingestuft werden, die nur geringe Qualifikationen erfordern wie beispielsweise Arbeit am Fließbandarbeit sowie im informellen Sektor wie beispielsweise als Haushaltshilfen, in der Kinder-, Kranken- und Altenpflege und im (informellen) Kleinhandel. Durch den geschlechtlich segmentierten Arbeitsmarkt in ihrem Heimatland entsprechen sie selten den Anforderungsprofilen der westlichen Staaten – Stichwort qualifizierte Schlüsselkräfte – im Rahmen von legalen Möglichkeiten zur Arbeitsmigration (vgl. Jordan 2002b: 29; Piper 2005: 5-7). Der Grund für eine trotzdem große Nachfrage nach eben diesen Arbeitskräften erklärt sich mit der in westlichen Staaten ebenfalls vorhandenen Arbeitsteilung entlang von, unter anderem, Geschlechterlinien: auch hier sind die traditionell weiblichen Arbeitsbereiche, insbesondere Bereiche, die der reproduktiven Arbeit zuzuordnen sind, überwiegend im informellen Sektor anzutreffen. Informell heißt in diesem Fall, dass eine rechtlich unzureichende Regelung und Absicherung vorliegt[30]. Ferner werden diese Sektoren oftmals nicht als Lohnarbeit für die ein Arbeitskräftemangel zu verzeichnen ist wahrgenommen und sie scheinen somit nicht in den offiziellen Quoten auf – der Bedarf an Arbeitskräften ist aber durchaus vorhanden (vgl. Boidi 2003: 57; Piper 2005: 2-3). Ebenso

[30] An dieser Stelle soll auch auf die *Feminisierung* der Arbeit hingewiesen werden: Gemeint ist hiermit, neben der steigenden Zahl erwerbstätiger Frauen, dass zunehmend vormals regulierte Bereiche informalisiert werden und die Löhne in diesen Bereichen auf das Niveau von „Frauenarbeit" sinken (vgl. Sauer 2000: 71-72).

verhält es sich mit der Nachfrage nach Sexarbeit: Frauen der westlichen Ländern wählen immer seltener Prostitution als Einkommensquelle; ein gleichzeitig expandierender Sexmarkt kann die Nachfrage nur über Frauen aus anderen Staaten befriedigen (vgl. Kelly 2005: 242).

3.3.5. Von der Migration in den Frauenhandel

Angeprangert werden insbesondere die Migrationspolitiken, die letztlich strukturelle Voraussetzungen für Frauenhandel fördern (vgl. Davies 2002; Zavratnik Zimic 2004: 12). Reguläre Migration sei zumeist nur für qualifizierte Arbeitskräfte möglich. Das Qualifikationsprofil trifft auf Grund von geschlechtsspezifischen (Aus-)Bildungssystemen und Arbeitsweltrealitäten in den meisten Herkunftsländern zumeist nur auf Männer zu. Frauen können regulär oft nur im Zuge von Familienzusammenführung in das gewünschte Land Einlass finden; es ist aber zugleich ein Bedarf an Arbeitskräften im informellen Bereich vorhanden. Um migrieren zu können müssen Frauen daher zunehmend auf irreguläre Hilfe zurückgreifen. Dadurch sind sie der Gefahr der Ausbeutung in verstärktem Maße ausgesetzt (vgl. Richards 2004: 155). Es handelt sich aber oftmals um die bewusste Entscheidung, irreguläre Hilfe in Anspruch zu nehmen. Ein Teil der Frauen entscheidet sich dafür, im Zielland in der Sexindustrie zu arbeiten.

Für die Planung der Migration wird dabei oft auf persönliche Netzwerke zurückgegriffen; sowohl zur Beschaffung von Informationen über Arbeitsmöglichkeiten als auch für die Vermittlung von Personen, die die Planung und Durchführung des Transports übernehmen. Scheinbar seriös auftretende Arbeitsvermittlungsagenturen stellen eine weitere Einrichtung dar, deren Dienste bei der Planung der Reise in Anspruch genommen werden (vgl. Ruggiero 1997: 236-238). Frauen haben ferner oft nicht den gleichen Zugang zu Informationen über Migrationsmöglichkeiten und treten ihre Reise daher unter schlechteren Voraussetzungen als Männer an (vgl. Richards 2004: 155). Da Frauen zumeist schlechter mit finanziellen Ressourcen ausgestattet sind, sehen sie sich häufiger als Männer in der Zwangslage, Kredite aufnehmen zu müssen und beginnen den Migrationsprozess daher mit Schulden zu hohen Zinsraten und geraten so leichter in ein System der Schuldknechtschaft.

Festzuhalten ist hier zunächst, dass der Wille zu Migration vorhanden ist; in sehr seltenen Fällen kommt es zu Entführungen und Verschleppungen - dies scheint allerdings eher die Ausnahme als die Regel zu sein; zumindest in Europa (vgl. Aronowitz 2001: 166; Kelly 2003: 140).

Persönliche Kontakte oder Reise- und Arbeitsagenturen vermitteln Frauen Visa und die notwendige Arbeitserlaubnis. Teilweise sind sich Frauen bewusst, dass diese gefälscht sind,

teilweise wird davon ausgegangen, dass sie echt sind, teilweise sind sie auch echt; d.h. die Überschreitung der Grenzen findet in manchen Fällen[31] auf reguläre Weise statt, z.B. mit einem Touristenvisum. Auf dem Weg ins Zielland sind Frauen während der Reise unterschiedlichen Bedingungen ausgesetzt (sh. dazu genauer unten Migrationsdiskurs). Im Zielland angekommen können nun verschieden Situationen eintreten, die hier sehr schematisch wiedergegeben werden sollen (vgl. auch Aronowitz 2001: 166); diese dargestellten Möglichkeiten simplifizieren die oft sehr unterschiedlichen Muster von Abhängigkeitsverhältnissen und können den vielfältigen Formen der Ausbeutung und Frauenrechtsverletzung sowie Migrationswegen nicht gerecht werden.

- Im gewünschten Land angekommen endet der Kontakt zwischen der Migrantin und der/den Personen, deren Dienstleistungen im Zuge des Migrationsprozesses in Anspruch genommen wurden.
- Es wird zwar die versprochene Arbeit vermittelt, diese findet aber unter anderen Voraussetzungen statt als vorher zugesagt: dies kann von geringeren Löhnen, längeren und/oder ungeregelten Arbeitszeiten über schlechte Arbeitsbedingungen bis hin zu Ausbeutung, Missbrauch und Gewalt gehen. Papiere können weggenommen werden und die betroffenen Frauen so in Abhängigkeitsverhältnissen gehalten werden. Als typische Bereiche hierfür werden zumeist Tätigkeiten im Haushaltsbereich genannt (vgl. Kelly 2005: 244-245).
Dies gilt auch für die Arbeit in der Sexindustrie[32]. Manche Frauen haben sich bewusst für diese Verdienstmöglichkeit entschieden. Die Frage ist die der letztlich vorgefundenen Arbeitsbedingungen, z.B. keine Einspruchsmöglichkeiten bei Wahl und Anzahl der Kunden, der erforderlichen Dienstleistungen, Verpflichtung zu Verkehr ohne Kondome, Gewalt und keine oder auf Grund von angeblichen Schulden nur begrenzte Möglichkeiten, das „Dienstverhältnis“ zu kündigen. Die Verweigerung der Möglichkeiten, frei über den eigenen Körper, die Arbeitsbedingungen und über eine gewünschte Beendigung der Arbeit als Prostituierte verfügen zu können, wird kritisiert.

- Bei Ankunft im Zielland werden Frauen mit hohen Schulden für angeblich oder tatsächlich erbrachte Dienstleistungen konfrontiert und darüber informiert, dass keine Arbeitserlaubnis vorhanden ist und sie illegal im Land sind: oft wird zuerst Arbeit als Tänzerin oder Kellnerin in Bordellen angeboten, dann letztlich die Ausübung von Prostitution nahegelegt, weil

[31] Da keine genaueren Daten vorliegen bleiben folgende Darstellungen sehr vage und schematisch.
[32] Wobei sich die Literatur hier ausschließlich auf Prostitution als Teil der Sexindustrie konzentriert – zu Pornographie und Frauenhandel konnte beispielsweise keine Literatur gefunden werden.

dadurch mehr Geld zu verdienen sei. Da auf Grund des illegalen Status keine andere Möglichkeit zur Erwerbsarbeit vorhanden ist, angesichts der hohen Schulden und oft auch finanziellen Verpflichtungen gegenüber im Heimatland befindlichen Familienangehörigen, wird letztlich der Prostitution nachgegangen. Auf Alkohol, Drogen, Drohungen und Gewalt zur Gefügigmachung können hierbei in unterschiedlichem Ausmaß ebenfalls zurückgegriffen werden. „Freiwilligkeit" ist hier sehr kritisch zu betrachten, da, auch wenn keine physische Gewaltanwendung vorliegen mag, Freiwilligkeit das Vorhandensein akzeptabler Alternativen – ohne negative Konsequenzen fürchten zu müssen - impliziert; dies ist häufig nicht der Fall.

- Frauen werden schlichtweg zur Prostitution gezwungen.

3.4. - Prostitutionsregime[33]:

Das Themenfeld Frauenhandel wird zumeist im Zusammenhang mit (Zwangs-) Prostitution gesehen. Auch wenn Frauenhandel keinesfalls nur auf den Prostitutionshandel beschränkt ist, so wird er doch, insbesondere in EUropa, zum überwiegenden Teil mit Prostitutionshandel in Verbindung gebracht. Einen dementsprechenden zentralen Stellenwert nimmt daher die grundsätzliche Frage der Prostitution selbst ein, d.h., simpel gesagt, ob Prostitution an sich „gutgeheißen" oder „verdammt" wird sowie die daraus folgende gesetzliche Regelung von Prostitution.

a) Prohibitation: Prostitution ist verboten und alle damit in Verbindung stehenden Personen, auch die Prostituierten, sowie Handlungen werden kriminalisiert.

b) Regulierung: Prostitution wird als notwendiges Übel angesehen, das zwar moralisch nicht gutgeheißen, aber akzeptiert wird. Negative Konsequenzen der Prostitution werden insbesondere in der Verbreitung von Geschlechtskrankheiten durch die Prostituierte (nicht deren Klienten) gesehen. Diese müssen daher regelmäßige medizinische Kontrollen absolvieren. Es gibt auch Versuche, Prostitution örtlich zu beschränken, z.B. auf „Rotlichtviertel" und/oder in Bordellen u.ä..

Innerhalb feministischer Bewegungen, Organisation und unter feministischen Autorinnen stehen sich insbesondere zwei unterschiedliche Sichtweisen gegenüber. Outshoorn beschreibt den Gegensatz der unterschiedlichen feministischen Positionen recht treffend: so sieht die

[33] Prostitutionsregime werden hier verstanden als „sets of law and practices governing prostitution that shape prostitution in their respectie jursidictions in distinctive ways" (Outshoorn 2004: 6).

abolitionistische Fraktion Prostitution „as *sexual domination and the essence of women's oppression*" wohingegen die „Sexarbeiterinnen–Fraktion" der Meinung ist, „*prostitution is work that women can opt for*" (Outshoorn 2004: 9). Diese zwei gegensätzlichen Auffassungen zu Prostitution in der feministischen Bewegung werden im Zusammenhang mit den Verhandlungen zu dem UN-Protokoll weiter unten noch einmal aufgegriffen.

c) Abolitionismus: Dieser verurteilt Prostitution und sieht sie als eine Form von Gewalt gegen Frauen. Prostituierte werden als Opfer gesehen; es wird davon ausgegangen, dass es keine freiwilligen Prostituierten geben kann. Infolge werden alle mit Prostitution in Zusammenhang stehenden Personen wie ZuhälterInnen und Handlungen wie der Besitz von Bordellen bis hin zu den Klienten kriminalisiert. Prostituierte selbst bleiben, da sie Opfer sind, straffrei:

"*Sexual exploitation is a practice by which person(s) achieve sexual gratification or financial gain or advancement through the abuse of a person's sexuality by abrogating that person's human right to dignity, equality, autonomy, and physical and mental well-being. Sexual exploitation includes sexual harassment, rape, incest, battering, pornography and prostitution.* ***All prostitution exploits women, regardless of women's consent*** [Hervorhebung V. P.]. *Prostitution includes casual, brothel, escort agency or military prostitution, sex tourism, mail order bride selling and trafficking in women. Sexual exploitation preys on women and children made vulnerable by poverty and economic development policies and practices; refugee and displaced persons; women in the migrating process, and women who have been victims of childhood sexual abuse. [...] Prostitution affects all women, justifies the sale of any woman, and reduces all women to sex. Sexual exploitation eroticizes women's inequality. Sexual exploitation is a vehicle for racism and "first world" domination, disproportionately victimising minority and "third world" women*" (CATW[34]).

Kritisiert wird an dieser Sichtweise insbesondere die Absprechung, so der Vorwurf, der Selbstbestimmung von Frauen über ihren Körper und ihre Sexualität. Sie werden, so weiter, dadurch auf eine Stufe mit unmündigen Kindern gestellt, deren Zustimmung oder Ablehnung nicht von Bedeutung ist. Zudem würde diese Ansicht der Lebensrealität von Frauen, die als Prostituierte arbeiten, nicht gerecht werden; insbesondere Feministinnen des Südens kritisieren hier eine Bevormundung von westlichen Feministinnen (vgl. Kempandoo 1998). Durch die vorgeschlagene Kriminalisierung der Kunden würden zudem Prostituierte weiter in

[34] CATW (Coalition Against Trafficking in Women):. www.**catw**international.org

den Untergrund getrieben und somit für Ausbeutung und Gewalt noch anfälliger gemacht werden (vgl. Jordan 2002a).

d) Das „**Entkriminalisierungsprinzip**“ oder der „Sexabeiterinnen-Ansatz“ fordert hingegen[35], dass Prostitution entkriminalisiert und als legitime Möglichkeit der Erwerbstätigkeit anerkannt“ anerkannt werden soll. Dies äußert sich zumeist auch in der Bezeichnung „Sexarbeiterinnen“, die statt „Prostituierte“ verwendet wird. Bestehende Arbeitsgesetze sollen Anwendung finden, um so der Gewalt und Ausbeutung im Zusammenhang mit dem Prostitutionsgewerbe Einhalt zu gebieten und Prostituierten eine freie Ausübung ihres Berufes sowie eine Durchsetzung ihrer Ansprüche gewähren zu können (vgl. Kartusch 2000: 33).

Die wichtigsten Kritikpunkte an dieser Sichtweise sind unter anderem der Vorwurf einer Festigung und staatlichen Legitimierung von patriarchalen Unterdrückungs- und Ausbeutungsregimen, ein steigender männlicher Bedarf an weiblichen sexuellen Dienstleistungen, da diese durch die Legalisierung zu einer gesellschaftlich akzeptierten Möglichkeit werden, die Festigung und Fortführung von Sexismus[36] sowie das Auftreten des Staates als einer der Profiteure an der Sexarbeit. Ferner wird kritisiert, dass die Frauen, die am meisten von Ausbeutung und Gewalt betroffen sind, nämlich MigrantInnen mit ungültiger Aufenthaltserlaubnis die als Prostituierte/Sexarbeiterinnen Geld erwerben, von diesen geforderten Regelungen nicht profitieren würden[37].

Diese gegensätzlichen Standpunkte zur Prostitution schlagen sich auch in der Literatur zu Frauenhandel dementsprechend nieder. Studien zu Frauenhandel und Prostitution sind dahingehend kritisch zu lesen, als dass Forschungsfragen, -design und folglich auch die Ergebnisse maßgeblich von der Einstellung zur Prostitution abhängen können:

Anderson und O’Connell Davidson beispielsweise gehen in einer Studie der Nachfrageseite für gehandelte Menschen nach. Für den Prostitutionssektor wird allerdings von einer Nachfrage nach spezifisch in ihrer Freiheit eingeschränkten Personen ausgegangen, da die Nachfrage nach sexuellen Dienstleitungen ja auch über professionelle Sexarbeiterinnen befriedigt werden könnte:

[35] GAATW (Global Alliance Against Traffic in Women). *www.**gaatw**.net*

[36] „The only thing achieved by legislation and regulation is that, in society at large, acceptance of sexual exploitation has increased“ (EP 2004/draft report: 10).

[37] Sh. dazu ausführlich: Raymond, Janice G. 2003: Ten Reasons for Not Legalizing Prostitution And a Legal Response to the Demand for Prostitution. http://action.web.ca/home/catw/attach/10%20Reasons%209-15-03%20FINAL%5B1%5D.doc

"*No matter how we theorise the general demand for commercial sex, it is important to note that such analyses cannot help us to answer questions about "the demand side of trafficking", since demand for prostitution can be met by "free" sex workers as well as by trafficked persons. It is therefore important to address more specific questions about demand for the services of unfree prostitutes*" (Anderson/O'Connell Davidson 2002: 30)

AbolitionistInnen sehen hingegen generell die männliche Nachfrage und Inanspruchnahme nach sexuellen Dienstleistungen von Frauen und Kindern als ursächlich für Frauenhandel (vgl. Healy/O'Connor 2006: 10). Zudem unterscheiden VertreterInnen des abolitionistischen Ansatzes nicht zwischen „freiwilligen" und „unfreiwilligen" Prostituierten. Für sie ist jede irreguläre Migrantin, die der Prostitution nachgeht, ein Opfer des Frauenhandels. Dementsprechend ergibt sich hieraus eine andere Datenlage.

Für Betroffene von Frauenhandel ist die Frage nach dem herrschenden Prostitutionsregime in einem Land von maßgeblicher Bedeutung. Dort wo Prostitution verboten ist werden sich gehandelte Frauen kaum an die Polizei wenden, da sie sich strafbar gemacht haben und mit Sanktionen rechnen müssen. Die Frage, in welcher Relation Frauenhandel zu dem jeweiligen Prostitutionsregime stehen, ob bestimmte Regelungen die Nachfrage und somit den Handel fördern oder hemmen, ist bisher verhältnismäßig wenig untersucht worden[38].

O'Connell-Davidson fordert in diesem Zusammenhang, statt der herrschenden Konzentration auf den Konflikt zwischen „Abolitionistinnen" und der „Pro-Sexarbeiterinnen-Fraktion" zunächst eine grundsätzliche Debatte darüber ein, was innerhalb der Prostitution und/oder Sexarbeit zumutbare Bedingungen sind. Nur so können schließlich Ausbeutungsverhältnisse als solche entlarvt werden bzw. würde die Unterscheidung zwischen schlechten Arbeitsverhältnissen, Ausbeutung und Frauenhandel/Menschenhandel möglich werden. Dies würde Fragen wie die maximale Anzahl von Kunden pro Tag, Mindestpreise, sowie „*a maximum number of times that a sex worker can safely agree to provide anal sex, and minimum standards with regard to other health and safety issues specifically associated with sex work*" beinhalten (O'Connel-Davidson 2006: 18). Kelly schließlich plädiert dafür, die feministischen Bemühungen stärker darauf zu konzentrieren, die Politik dahingehend zu beeinflussen, die Handlungsmöglichkeiten von Frauen im Migrationskontext zu erweitern und die Arbeit in der Sexindustrie nicht die einzige Option als Verdienstmöglichkeit sein zu lassen (vgl. Kelly 2003: 143).

[38] Für Schweden beispielsweise, das einen abolitionistische Politik verfolgt, liegen unterschiedliche Befunde vor: nach Raymond hat das Gesetz wesentlich zu einer Reduktion von Frauenhandel beigetragen (vgl. Raymond 2003: 10); Jordan zufolge ist es hingegen zu einem Anstieg an Fällen von Frauenhandel mit nicht-westeuropäischen Frauen gekommen (vgl. Jordan 2002a: 31).

3.5. Maßnahmen

- Auf dem allgemeinsten Level wird die Stärkung von Frauenrechten weltweit angestrebt, da Frauenhandel letztlich auf ungleichen Machtverhältnissen, die in Unterdrückung, Geringschätzung, Ausbeutung und Gewalt gegen Frauen sowie Missachtung ihrer Rechte münden, beruht.
- Wollen Zielländer aktiv gegen Frauenhandel vorgehen, so müssen sie die Migrationsabsichten und –vorstellungen von Frauen in ihre Migrationspolitik miteinbeziehen[39]. Zum einen beinhaltet dies eine Anpassung der Migrationspolitik an die tatsächliche Nachfrage nach Dienstleistungen in den Bereichen, in denen Frauenarbeit zum überwiegenden Teil stattfindet und der Bedarf durch heimische Arbeitskräfte nicht gedeckt werden kann. So sollen Frauen mehr Möglichkeiten zur legalen Arbeitsmigration geboten werden (vgl. Kelly 2003: 143; Andrijasevic 2007: 97/98).
- Da Frauen oft in prekären und informellen Bereichen arbeiten gilt es diese zu regulieren und so für Ausbeutung weniger anfällig zu machen. Für den Prostitutionsbereich gibt es je nach vertretenem Prostitutionsregime, wie oben bereits ausführlich dargestellt, unterschiedliche Vorschläge.
- Maßnahmen gegen Frauenhandel sollen sich nicht nur auf Prostitution konzentrieren, sondern Frauenhandel in all seinen Formen bekämpfen
- Strafverfolgungsbehörden sollen aktiv Frauenhandel bekämpfen und die notwendigen Ressourcen dazu erhalten.
- Es wird vor repressiven Unternehmungen von Seiten des Staates unter dem Deckmantel des Versuchs, Opfer von Frauenhandel zu schützen, so z.B. verstärktes polizeiliches Vorgehen gegen Prostituierte und vor allem irreguläre Migrantinnen, die als Prostituierte arbeiten, um diese dann in überwiegender Zahl abzuschieben (vgl. Adams 2003) sowie vor Versuchen, junge Frauen an der Emigration zu hindern, um sie vor „Frauenhandel zu schützen“ gewarnt (vgl. Jordan 2002a: 31).
- Ein besserer Opferschutz wird gefordert: es wird kritisiert, dass die meisten von Frauenhandel Betroffenen so schnell als möglich als „illegale Migrantinnen” abgeschoben

[39] Am deutlichsten kritisiert dies Davies: „[…] *the migration agendas of women from countries of origin have almost been uniformly ignored in the design of anti-trafficking interventions, and that trafficking has been conveniently co-opted as an immigration control measure, intended to disrupt the various spaces shared by trafficking and irregular migration networks. As such, […] trafficking harm is sustained and supported by inadequate migration policy that has not responded to the needs of migrant women and the real needs of the countries of destination for the labour of migrant womend. Furthermore, it is suggested that these inadequate policies have created and sustained the spaces in which organised crime can exploit trafficking and that consequently, many previously useful irregular migration networks have intentionally been reconstructed as high risk environments for women*” (Davies 2002: 1)

werden. Ferner sollen Opfer nicht nur unter der Bedingung der Kooperation mit Strafverfolgungsbehörden Unterstützung und vor allem eine, wenn auch zumeist an die Dauer des Verfahrens gekoppelte, Aufenthaltserlaubnis erhalten (vgl. Pearson 2002: 56). In diesem ungenügenden Schutz der Opfer von FH wird auch eine der wesentlichen Ursachen dafür gesehen, warum sich Betroffene von Frauenhandel nur selten an die Polizei wenden (vgl. Adams 2003: 137)

- Die Stärkung der Rechte von Migrantinnen wird gefordert, da erst ihre prekäre Lage sie für Ausbeutung besonders anfällig macht (vgl. Gülcür/Ilkkaracan 2002: 419).

4. Arbeitsmigrations-Frame

Der Frauenhandelsdiskurs sieht Menschenhandel vornehmlich als Frauenhandel und stellt diesen als eine Ausformung und als Resultat von wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen sowie partriarchalen Ungleichheits- und Unrechtsstrukturen dar.

Der Arbeitsmigrationsframe geht zum einen davon aus, dass sowohl Männer als auch Frauen von Menschenhandel betroffen sind; auch wenn zumeist – aber nicht immer[40] - Frauen als das Gros der Opfergruppe angenommen werden (vgl. Derks 2000: 9; Lee 2004: 2). Ferner wird Menschenhandel in Zusammenhang mit spezifischen Migrationsregimen gebracht, d.h. die Migrationspolitiken mit ihren Vorgaben, Regeln und Gesetzen bilden mit eine Voraussetzung, die Menschenhandel ermöglicht und einen Raum schafft, in dem dieser stattfinden kann (vgl. Salt 2000: 32; Richards 2004: 151).

Im Mittelpunkt der Analysen steht daher der Migrationsprozess[41] und hier insbesondere die Rekrutierung und der Transport bzw. der Weg von einem ins andere Land und die Frage, wie auf diesem Wege Migranten und Migrantinnen in Ausbeutungsverhältnisse gelangen, die unter Menschenhandel subsumiert werden. Hauptaugenmerk wird hierbei auf die Arbeitsmigration gerichtet. Auf Menschenhandel begünstigende Strukturen im Zielland, die Nachfrageseite sowie die Ausbeutungsphase wird, hier ausgenommen der Prostitutionsmarkt, eher wenig eingegangen (vgl. Laczko 2005: 9). Vor allem die ILO ist bemüht, einen stärken Fokus auf die verschiedenen Aspekte und Mechanismen der Ausbeutung zu richten und diese entscheidende Phase des Menschenhandelsprozesses verstärkt in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit zu stellen (vgl. ILO 2002).

Einleitend werden zunächst in aller Kürze wichtige Aspekte der Migrationspolitik in Europa der Nachkriegszeit skizziert.

[40] Skeldon zufolge werden aus Südasien in die Golfstaaten sowie aus Südchina nach Nordamerika überwiegend Männer gehandelt (vgl. Skeldon 2000: 17).

[41] Insbesondere die IMO ist in diesem Bereich tätig

4.1. Migration

Eine graduelle Änderung der Migrationsregime nach dem Zweiten Weltkrieg ist ab den 1960ern auszumachen. Bis dahin ist Migration vor allem in Abhängigkeit von den Nachwirkungen des Zweiten Weltkriegs zu sehen. Eine große Zahl an Flüchtlingen aus Europa trifft auf eine Nachfrage nach Arbeitskräften in den traditionellen Migrationsländern USA, Australien, Kanada und Neuseeland. In Asien und Afrika findet überwiegend Binnenmigration statt; die Staaten sind, nach Erlangung der Unabhängigkeit, zunächst auf die Konsolidierung konzentriert; in Asien ändert sich dies vor allem durch den Vietnamkrieg, der Flüchtlings- und Migrationsströme zuerst verstärkt innerhalb Asiens und schließlich in den Westen auslöst (vgl. Appleyard 2001: 8-10; Stalker 2002: 152-153).

Im Nachkriegseuropa entsteht im Zuge des Wirtschaftsaufschwungs ein großer Arbeitskräftebedarf der mit Hilfe von ausländischen Arbeitskräften gedeckt wird; eine Zäsur in der Einwanderungspolitik ist insbesondere durch die Ölkrise und die folgende Rezession eingetreten; Familienzusammenführungen stellen in Folge die überwiegende Form legaler Migrationsmöglichkeiten dar (vgl. Lohrmann 2000: 7); insbesondere für gering qualifizierte Personen ist dies oftmals die einzige Möglichkeit zur Migration in ein westeuropäisches Land (vgl. Appleyard 2001: 14).

Migration ist in den meisten westeuropäischen Staaten zu diesem Zeitraum vor allem administrativ bearbeitet worden; zumeist fiel sie in die Zuständigkeiten der Arbeits- und Wirtschaftsministerien. Sie ist nicht als wichtiges politisches öffentliches Thema erachtet worden. Im Zusammenhang mit veränderten globalen politischen Bedingungen, hier vor allem dem Ende des Kalten Krieges und einer Zunahme an Asylanträgen sowie irregulärer Migration, wird Migration zunehmend politisiert (vgl. Hammar 2001: 18-21), nimmt in den politischen und öffentlichen Debatten einen breiteren Stellenwert ein und wird vornehmlich negativ konnotiert und als Bedrohung wahrgenommen sowie als sicherheitspolitisches Problem dargestellt und behandelt (vgl. Lohrmann 2000: 5)[42].

2003 waren etwas 3% der Weltbevölkerung MigrantInnen (vgl. Adamson 2006: 169). Sehr verallgemeinernd lässt sich sagen, dass der Großteil der zwischenstaatlichen Migration von ärmere in reichere Staaten stattfindet (vgl. Aronowitz 2001: 170). Lohrmann hält fest, dass „[c]*ontrary to widespread perception, only a fraction of refugees, asylum seekers and economic migrants in the world move to the wealthier states of the North; the great majority move from one developing country to another*“ (Lohrmann 2000: 10).

[42] Siehe dazu weiterführend Bigo 2001.

Es werden vier Migrationsformen unterschieden: reguläre Arbeitsmigration, Familienzusammenführung, irreguläre Migration und Asylsuchende (vgl. Stalker 2002: 152); MH wird als Teil der irreguläre Migration gesehen (vgl. Aronowitz 2001: 164; Lee 2005: 2). Irreguläre MigrantInnen sind Personen, die entweder bei Eintritt in ein anderes Land als dem eigenen oder beim Aufenthalt in einem anderen Staat als dem eigenen gegen die betreffenden gesetzlichen Bestimmungen verstoßen; der Status „irregulärer Migrant/irreguläre Migrantin" ist daher von den jeweiligen nationalstaatlichen Gesetzgebungen abhängig. Menschenhandel wird als ein Phänomen gesehen, von dem Personen im Zuge des Migrationsprozesses betroffen werden können.

4.2. Berufsfeld „Trafficker"

Das Fehlen einer einheitlichen Definition von Menschenhandel hat insbesondere innerhalb dieses Frames zu einer ungenauen Begriffsverwendung geführt; dies äußert sich zum einen in einer oft unscharfen Trennung bzw. einem synonymen Gebrauch von „Schmuggelei" und „Menschenhandel". In englischsprachiger Literatur ist dies zudem durch den Gebrauch von „trafficking" oder „trafficker[43]" als Berufsbezeichnung bzw. Bezeichnung einer Tätigkeit noch augenscheinlicher, da diese Begriffe sich sowohl auf Aspekte der Schmuggelei als auch des Menschenhandels beziehen können (vgl. Okolski 2000: 59-60).

„Trafficking" umfasst zunächst Tätigkeiten, die im Zusammenhang mit dem Migrationsprozess und der Migrationsorganisation stehen: dies geht von der Bereitstellung von Informationen über Bedingungen im Zielland, Reisemöglichkeiten, Beschaffung notwendiger Dokumente, von echten oder gefälschten Papieren, Planung der Reiseroute sowie des Transportes bis hin zur Verpflegung, Organisation von Übernachtungsmöglichkeiten, Weitergabe von Kontaktadressen in Transit- und Zielländern sowie Bestechung von BeamtInnen und Informationen über korrupte BeamtInnen an Grenzübergängen. Nicht nur Arbeitsmigranten und –migrantinnen greifen auf diese Dienste zurück, um in das gewünschte Land migrieren zu können – auch Flüchtlinge, die auf Grund von kriegerischen Konflikten und/oder politischer Verfolgung dazu gezwungen werden, ihr Land zwecks Überleben zu verlassen, können die oft langen Reisen selten ohne „professionelle" Hilfe bewerkstelligen[44] (vgl. Koser 2000).

[43] Im Deutschen liegt keine sinnvolle Entsprechung für „trafficker" vor. Wie oben noch gezeigt wird, sind die mit einem „trafficker" im Migrationskontext verbunden Tätigkeiten nicht zwingend moralisch verwerflich. Dem deutschen Pendant, dem „Menschenhändler", ist bereits eine negative Wertigkeit inhärent.

[44] Zunehmende Bemühungen insbesondere der westeuropäischen Staaten gegen illegale Migration vorzugehen führt auch dazu, dass auch die Möglichkeiten für Flüchtlinge immer schwieriger und gefährlicher werden. Sh. dazu ausführlich: Crosland/Morrisson 2001

Es ist also ein Markt für mit Migration in Zusammenhang stehenden Dienstleistungen vorhanden. Dieser Markt umfasst sowohl Tätigkeiten im legalen als auch im illegalen Bereich; Menschenhandel stellt nur einen Teilaspekt dieses Marktes dar.

4.2.1. Trafficking as business

Eines der ausgefeiltesten Modelle zu Menschenhandel im Kontext von Migration als Markt findet sich bei Salt. Dieser arbeitet, zunächst zusammen mit Stein, um den Ansatz schließlich alleine weiterzuentwickeln, eine Sichtweise von Menschenhandel aus, die er selbst als „*economic*“ bezeichnet. Menschenhandel wird dabei als Teil eines Marktes von Migration gesehen und „*trafficking as an intermediary system in the global migration business facilitating movement between origin and destination countries*“ erachtet (Salt/Stein 1997: 476). Traditionell wurde Migration, so Salt, als Beziehung zwischen dem Individuum bzw. dem Haushalt, welche aus verschiedenen Gründen migrieren, auf der einen Seite und der jeweiligen Regierung als Torwächterin, die den Eintritt in das Land reguliert und die Kriterien für die StaatbürgerInnenschaft bestimmt, gesehen (vgl. Salt 2001: 88). Diese sehr schematische Darstellung internationaler Migration erscheint Salt als komplexe Sachverhalte zu simplifizierende Betrachtungsweise; neuere Formen der Migration wie z.B. KoffertouristInnen, Mobilität im Grenzraum u.ä. werden zudem häufig nicht berücksichtigt noch spricht er dieser Konzeption von Migration ein große Voraussagekraft zu (vgl. Salt 2001: 89). Migration ist vielmehr als Untergruppe von Mobilität zu sehen, welche in Migration im klassischen Sinne münden kann aber nicht muss. Salt zufolge ist internationale Migration unausweichlich (ohne dies näher zu begründen) und kann von Staaten zwar verwaltet, nicht aber kontrolliert werden. Migration solle vielmehr, abweichend von der eben vorgestellten Konzeption, als internationales Geschäft verstanden werden; nämlich als

“*a system of institutionalized networks with complex profit and loss accounts, including a set of institutions, agents and individuals, each of which stands to make a commercial gain. While it is possible to identify some of these actors, current knowledge of their precise roles, and of how much they gain economically from migration, is limited*” (Salt/Stein 1997: 468).

Vier große Kategorien diese Geschäftes werden von Salt unterschieden: Migration als öffentliches Geschäft (d.h. von Regierungen regulierte und/oder unterstützte Migration), Firmen- bzw. Betriebsmigration (d.h. von Firmen veranlasste und geförderte Migration), Migration als informelles Geschäft (z.B. ArbeitsmigrantInnen mit TourstInnenvisum in MOEL, „KoffertouristInnen in Grenzräumen u.ä.) und schließlich Migration als illegitimes Geschäft, nämlich Menschenhandel (vgl. Salt 2001: 90). Menschenhandel wird hierbei von

Salt und Stein sehr umfassend formuliert: *„Thus in the context of irregular migration, trafficking may be regarded as the practice of trading „illegally" in the movement of people, sometimes described as „alien smuggling"* (Salt/Stein 1997: 471). Dieser doch sehr weiten Definition werden noch vier von der IOM 1994[45] erarbeitete Kriterien zur Seite gestellt; schließlich umfasse Menschenhandel die Androhung von Gewalt oder die Ausnutzung eines Autoritätsverhältnisses hinsichtlich der Ausbeutung der Prostitution sowie der sexuellen Ausbeutung von Minderjähren und den Handel mit verlassenen Kindern. Diese Definitionen[46] werden als Grundlage für die weiteren Ausführungen zum MH als internationales Geschäft genommen (vgl. Salt/Stein 1997: 471).

[45] IOM sieht FH im Kontext von „trafficking"
"1*) An international border is crossed (kann auch auf regulärem Weg passieren vgl. IOM 1995: 6).*
2) A facilitator – the trafficker – is involved (This intermediary can provide any or all of the following assistance: information, fraudulent or stolen travel/identity documents; formal (e.g. scheduled flights) or informal (e.g. hidden in a ship container) transportation; safe houses in transit points; guided border crossing; reception and employment in the country of destination.
3) Money (or another form of payment) changes hands.
4) Entry and/or stay in the country of destination is illegal" (IOM 1996: 2)
[46] Dies ist weniger eine einheitliche eigene Definition als vielmehr ein Aneinanderreihen verschiedener Definition, wodurch das ganze äußerst ungenau bleibt.

Ähnlich sieht dies Aronowitz: "*Smuggling and trafficking can be viewed as an illicit market. It is the interaction between supply and demand*" (Aronowitz 2001:172) und listet folgende mögliche Profiteure des Marktes von Menschenhandel auf: Investoren, die die notwendigen finanziellen Ressourcen bereitstellen sowie den gesamten Prozess überwachen; AnwerberInnen; Personen, die für den Transport zuständig sind; korrupte BeamtInnen; InformantInnen; Personen, die mit den lokalen/regionalen Gegebenheiten vertraut sind; Personen, die für „Ordnung" sorgen (Schläger); Schuldeneintreiber; Personen, die für die Geldwäsche zuständig sind sowie anderes unterstützendes und spezialisiertes Personal (vgl. Aronowitz 2001: 175).

Ein Beispiel für den größeren Kontext der Arbeitsmigration und die Darstellung von Menschenhandel als ein Markt mit vielen Überschneidungen zwischen legaler, irregulärer und illegaler Migration findet sich bei Skeldon (vgl. Skeldon 2000). Er versucht sich dem Phänomen MH an Hand des südost-asiatischen Raumes zu nähern und auf die unterschiedlichen Formen der irregulären Migration hinzuweisen. In Asien findet der Großteil der grenzüberschreitenden Arbeitsmigration auf irreguläre Weise statt, wobei in den meisten Fälle auf die Dienste von VermittlerInnen („broker") zurückgegriffen wird, sei es von Seiten der Arbeitssuchenden oder der Arbeitskräftesuchenden. Dieser Umstand wird am Beispiel Thailands auf eine erhebliche Kostendifferenz zwischen der teureren regulären und der preisgünstigeren irregulären Migration zurückgeführt; preisgünstiger vor allem deshalb, weil die aufwendige und teure Bürokratie umgangen werden kann (vgl. Skeldon 2000: 9-11). „Trafficker" übernehmen dabei in einem grauen Bereich, in dem der Staat als regulierende Kraft ausfällt, quasi seine Funktion:

„*The trafficker, in a sense, helps to make the labour market more efficient by facilitating the movement of labour from where it is to be found to where it is needed"* (Skeldon 2000: 12).

Es wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass es hierbei zu einer beträchtlichen Überschneidung von regulärer und irregulärer Migration kommt, d.h. Arbeitsmigration wird hier als Prozess gesehen, der einen Wechsel zwischen regulären und irregulären Status der migrierenden Person ermöglicht (Skeldon 2000: 10)[47]. Dort wo sich Migration einmal durch staatliche Initiativen institutionalisiert hat fällt der Ausbau der Infrastruktur auch im irregulären und illegalen Sektor leichter. Zusammenhänge lassen sich auch zwischen der

[47] Einige Spezifika des ostasiatischen Raumes werden zur Erklärung des regen Marktes mit Arbeitskräften angeführt: die Arbeitsmärkte sind sehr eng, verbunden mit einem Arbeitskräftemangel in den entwickelten Teilen Asiens und es gibt wenige legale Migrationskanäle für ArbeitsmigrantInnen. Weiters steigt die Nachfrage nach Arbeitskräften in Übersee, da in zunehmendem Maße auch Möglichkeiten im Ausland in Betracht gezogen wird, was wiederum auf ein höheres Bildungsniveau zurückzuführen ist. Schließlich sind die Gehälter der Staatsbediensteten in den meisten Sender- und teilweise auch in den Empfängerstaaten sehr niedrig, was diese somit anfälliger für Korruption macht und irreguläre Migration erleichtert (vgl. Skeldon 2000/1: 10).

durch das Herkunftsland gezielt geförderten Arbeitsmigration, (sh. van Impe 2000 am Beispiel philippinischer Frauen, deren Emigration auf Grund kulturell und traditionell bedingter Geschlechterrollen gefördert wurde), dem Entstehen eines irregulären Sektors für Migration und Menschenhandel herstellen (vgl. Lee 2005: 4).

Die oben genannten Autoren stellen Menschenhandel in einen größeren Kontext von Migration und „Trafficking", im Sinne Salts als „trading illegally in the movement of people". Menschenhandel wird dabei als eine Ausformung neben zahlreichen anderen Möglichkeiten im Rahmen von irregulärer Migration als Markt erachtet.

4.2.2. Trafficking in human beings

In Folge der zunehmenden Beschäftigung mit der Herausarbeitung von Definition für und Abgrenzungen zu Schmuggelei und Menschenhandel als zwei unterschiedlichen Phänomenen sowie insbesondere durch die Einigung auf höchster internationaler Ebene im Rahmen des UN-Protokolls ist die Auslegung von MH im Migrationskontext konkreter geworden; der Fokus wird auf die Arbeitsmigration gelegt:

Der Anstieg der internationalen Migration wird im Kontext der Globalisierung gesehen (vgl. Derks 2000: 6; Richards 2004: 151). Dem steigenden Bedarf an billigen Arbeitskräften der reichen Länder steht ein Arbeitskräfteüberschuss der ärmeren Staaten gegenüber (vgl. Moreno-Fontes Chammartin/Taran: 3-4). Neue Transportmöglichkeiten reduzieren die Bedeutung von Distanzen und erleichtern, ebenso wie neue Kommunikationsmöglichkeiten, die Organisation des Migrationsprozesses. Der Nachfrage an Arbeitskräften stehen zur gleichen Zeit weniger Möglichkeiten zur legalen Arbeitsmigration gegenüber (vgl. u.a. van Impe 2000: 113; Appleyard 2001: 12; Aronowitz 2001: 171; Lee 2005: 1). Zunehmend restriktive Migrationpolitiken der westlichen Zielländer bei gleichzeitig bestehendem Bedarf an Arbeitskräften haben die Herausbildung eines Marktes für Migration, der nicht staatlich reguliert ist und daher als „irregulär" oder „illegal" zu bezeichnen ist, begünstigt (vgl. van Impe 2000/1: 113; Aronowitz 2001: 171; Moreno-Fontes Chammartin/Taran 2003: 3; Kelly 2005: 240; Lee 2005: 1-2):

„[…] *basic labour economics theory would suggest that placing barriers between high demand and strong supply creates a potentially lucrative market for services of getting the supply to where the demand is*" (Moreno-Fontes Chammartin/Taran 2003: 5). Menschenhandel ist eng mit anderen Migrationsformen, regulären und irregulären, verbunden und wird als Prozess gesehen. Innerhalb dieses Prozesses der Migration wechseln Personen

häufig ihren Status; eine dieser „Statusmöglichkeiten“ ist, sehr vereinfacht und salopp formuliert, Opfer von Menschenhandel zu werden.

Der Menschenhandelsprozess wird dabei zumeist in drei Stadien unterteilt (vgl. Salt 1997: 479-483, Salt 2000: 42; Lee 2005: 4): Rekrutierung, Transport und Ausbeutungsphase. Insbesondere die ersten beiden Phasen unterscheiden sich hierbei zumeist nicht wesentlich von anderen Formen der irregulären Migration oder auch der regulären Migration; die Frage, was nach Ankunft im Zielland vonstatten geht, ist letztlich die entscheidende.

Gleichwohl Männer eventuell als „invisible dimension of trafficking“ erwähnt werden bleiben die Ausführungen zumeist geschlechterneutral, um sich in einem Sonderkapitel auf Frauen, überwiegend im Prostitutionsbereich, zu konzentrieren (vgl. Skeldon 2000: 17).

4.2.2.1. Phasen des Menschenhandels

4.2.2.1.1. Mobilisierungsphase/Rekrutierungsphase

In diese Phase fällt zunächst die Entscheidung der betreffenden Person, zu migrieren. Zusammenhänge mit Migrationstheorien[48] werden hierfür nur selten bemüht; zumeist beschränkt sich die Erklärung für die Migrationsentscheidung auf das Aufzählen von Push- und Pullfaktoren. Diese unterscheiden sich für Menschenhandel nicht wesentlich von anderen Formen der Migration (vgl. Aronowitz 2001: 170).

Auf Seiten der Push-Faktoren finden sich eine hohe Arbeitslosigkeit, Armut, Chancenlosigkeit, die Situation aus eigener Kraft verbessern zu können, repressive Regime, wirtschaftliche und/oder politische Krisen, bewaffnete Konflikte etc.. Als Pull-Faktoren werden zumeist die Hoffnung auf ein besseres Einkommen bzw. überhaupt Arbeit, durch Medien suggerierte Idealvorstellungen der westlichen Staaten, ein perzipierter Wohlstand, ein erhofftes besseres Leben u.ä. genannt. Menschenhandel begünstigende Faktoren werden in der Korruption (vgl. Richards 2004), einer schwach ausgeprägten Staatlichkeit inklusive schlecht funktionierender Strafverfolgungsbehörden, repressiven Migrationsregimen (vgl. Zavratnik Zimic: 12) sowie teilweise im Fehlen von effektiver Strafbarmachung von Menschenhandel gesehen (vgl. Aronowitz 2001: 184-185). Die erste Phase umfasst ferner die Organisation der Migration, welche häufig unter Zuhilfenahme der Dienste von auf Migration spezialisierte Personen (diese können einzeln tätig sein oder Teil eines Netzwerkes oder lose mit anderen zusammenarbeiten) und/oder Unternehmungen (Arbeitsvermittlungsagenturen oder Reiseagenturen ebenso wie illegale Netzwerke) geschieht. Diese basiert oft auf

[48] Sh. für eine Darstellung der unterschiedlichen Migrationstheorien: Han, Petrus 2006. Theorien zur internationalen Migration.. Ausgewählte interdisziplinäre Migrationstheorien und deren zentralen Aussagen. Stuttgart

Empfehlungen des Freundes- und Bekanntenkreises, der Familien oder auch durch das Antworten auf Annoncen. Wie oben beim Frauenhandelsdiskurs bereits dargestellt, gilt es hier zu differenzieren: manche Personen sind sich darüber bewusst, dass sie nicht legal in das gewünschte Land reisen können und sie versuchen daher auf illegale Weise dorthin zu gelangen; andere beginnen ihre Reise in dem (zutreffendem oder auf Täuschungen basierenden) Glauben, auf reguläre Weise in das Zielland migrieren und dort legal arbeiten zu können.

Die Beschaffung von Informationen über mögliche Arbeitsplätze, Aufnahme- und Asylprozeduren im Zielland, Besorgung von notwendigen Papieren etc. fallen ebenfalls in diese Phase. Ebenso wichtig sind das zur Verfügung stehende Kapital sowie Verhandlungen um den zu zahlenden Preis. Manche besitzen ausreichend Geld, andere müssen bei ihrer Familie Anleihen nehmen und wiederum andere müssen Kredite aufnehmen (vgl. Salt/Stein 1997: 479-481). Vereinbarungen über mögliche Rückzahlungsweisen durch Arbeit in bestimmten Sektoren über eine festzulegende Zeitspanne können ebenfalls Bestandteil der Vereinbarung sein.

4.2.2.1.2. Unterwegs - Transport

Der Transport in das gewünschte Land unterscheidet sich hinsichtlich der benötigten Zeitdauer, der benutzten Transportmittel, der Organisation sowie der gewählten Weise des Grenzübertrittes. Der Zeitraum kann sich über wenige Stunden erstrecken, wenn beispielsweise in ein benachbartes Land migriert wird. Personen können auch monate- oder jahrelang unterwegs sein; wenn zum Beispiel in das gewünschte Land nicht eingereist werden kann weil Grenzkontrollen verschärft wurden oder weil die Aufnahmebedingungen geändert wurden. Teilweise müssen sie in Transitländern untertauchen und über längeren Zeitraum versteckt bleiben bis die Reise fortgesetzt werden kann. Das Land, in das Personen letztlich gelangen muss nicht unbedingt dem zu Anfang der Reise gewählten Zielland entsprechen. Vor allem organisiertere Schleuser- und Menschenhandelsunternehmen reagieren schnell auf sich ändernde Bedingungen und passen ihre Routen den günstigsten Voraussetzungen bezüglich des Risikos des Gefasst-Werdens und der möglichen Strafen an. Grenzübertritte können mittels echter oder gefälschter Papiere an den staatlich vorgesehenen Stellen vonstatten gehen, er kann per Flugzeug, Autobus, PKW, zu Fuß, im Kofferraum, in Booten oder auf einem Floß versucht zu bewerkstelligt werden.

Das Verhalten gegenüber den Migrierenden seitens der „Trafficker“ ist ebenfalls sehr unterschiedlich und kann von einer recht professionellen Beziehung über schwerste

Misshandlungen bis hin zum Zurücklassen in kritischen und lebensbedrohlichen Situationen reichen.

4.2.21.3. Ausbeutungsphase

Die Geschehnisse im Zuge der Ankunft im Zielland können als die entscheidende Frage gesehen werden, ob Menschenhandel stattfindet oder nicht; gleichwohl ist diese Phase des Menschenhandelsprozesses sehr unterschiedlich aufgearbeitet. Für den Bereich der sexuellen Ausbeutung von Frauen im Bereich der Prostitution liegen zahlreiche Studien und Publikationen vor und dies wurde im Kapitel „Frauenhandel" bereits dementsprechend behandelt. Der Aspekt der Ausbeutung der Arbeitskraft, insbesondere der männlichen, ist hingegen vergleichsweise wenig bearbeitet worden (vgl. Andrees/van der Linden 2005: 56): „*Male migrant workers caught in labour trafficking could be the least understood group of trafficking* (sic) *persons*" (Richards 2004: 155). Ob Menschenhandel vorliegt oder ob es sich um Personenschmuggel handelt zeigt sich erst nach der Ankunft im Zielland. Bei Personenschmuggelei endet das Verhältnis zwischen migrierender Person und Schmuggler mit der Ankunft. Bei Menschenhandel findet sich die migrierte Person in einem ausbeuterischen Verhältnis wieder.

4.3. Unteransatz „Forced Labour"

Der Migrationsansatz konzentriert sich vor allem auf die Aspekte der Rekrutierung sowie des Transports. Relativ unterbelichtet bleiben hingegen die Strukturen in den Zielländern, die Menschenhandel ermöglichen und ihn zu einem lukrativen Geschäft machen. Es hat sich hier ein weiterer Ansatz herausgebildet, der sich auf die Ausbeutung von Migranten und Migrantinnen im Allgemeinen konzentriert; Betroffene von MH sind ebenso von Interesse wie legal aufhältige oder irreguläre MigrantInnen, die nicht von MH betroffen sind (vgl. z.B. Andrees/van der Linden 2005). Der Vorteil dieser Perspektive wird darin gesehen, dass der Ausbeutungsaspekt, der als das wesentliche Menschenhandel konstituierende Element gesehen wird, in den Mittelpunkt der Betrachtungen gestellt wird. Dieser Frame kann daher als Unteraspekt zum Schutz von Rechten von Migranten und Migrantinnen, speziell ArbeitsmigrantInnen, gesehen werden:

„*Trafficking appears to be part of the larger occurrence of forced labour, which in turn is a subgroup of forced labour outcomes of migration, which, finally, belongs to the encompassing category of abuses and exploitation related to labour migration*" (Andrees/van der Linden 2005: 66)

Mehrere Fragen werden in diesem Zusammenhang zwar gestellt, bleiben aber (noch) weitgehend unbeantwortet.

Zum einen ist dies die wiederholt festgestellte Unklarheit der Datenlage. Ist diese für Menschenhandel im Allgemeinen, ungeachtet vermehrter Bemühungen zu ihrer Verbesserung, ungenau und oft nur anekdotischer Natur, so gilt dies für Menschenhandel im Zusammenhang mit der Ausbeutung der Arbeitskraft noch verstärkt. Die Ursachen hierfür liegen in der Natur der Sache: Ausbeutung findet zumeist in abgeschotteten Bereichen wie Haushalten, Botschaften, Hinterhöfen, Kellern, in der Landwirtschaft usw. statt. Verbunden hiermit sind weitaus geringere Kontaktmöglichkeiten mit Personen von „außerhalb", wie sie z.B. bei der Prostitution via Klienten und/oder Polizeirazzien stattfinden und somit verminderte Chancen, auf die prekäre Lage aufmerksam machen zu können (vgl. Aronowitz 2001: 168). Auch ist die Ausbeutung der Arbeitskraft als Aspekt von Menschenhandel wenig erforscht worden (vgl. Andrees/van der Linden 2005: 56) und im Bewusstsein der zuständigen Behörden, der Öffentlichkeit und auch der Betroffenen selbst weitaus geringer entwickelt als im Bezug auf Prostitutionshandel. Ferner wird auf den Umstand hingewiesen, dass die Menschenhandel ermöglichenden Strukturen der Zielländer unter-erforscht bleiben und vor allem ihre Bedeutung für das Ausmaß von Menschenhandel weitgehend unbekannt ist. Dies würde beispielsweise die Frage umfassen, in welchen Bereichen der Wirtschaft und in welchem Umfang Ausbeutung im Zusammenhang mit Menschenhandel bzw. von MigrantInnen stattfindet und inwieweit gesetzliche oder eben das Fehlen von gesetzlichen Regelungen Ausbeutung begünstigen. Selbst der Prostitutionsmarkt, der zwar als häufigste Destination von Opfern von Menschenhandel gerne bemüh wird, wird zumeist mit einer nun mal vorhandenen Nachfrage begründet und als gegebener und scheinbar unveränderbarer Faktor hingenommen. Ebenso von Interesse wäre die Erforschung der TäterInnen, d.h. der Personen, die gehandelte Personen und MigrantInnen ausbeuten.

4.3.1. Beispiele für Studien zu „Forced Labour"

Bereiche, in denen Ausbeutung stattfindet, können unterschieden werden in legale, informelle und illegale (vgl. Ruggiero 1997; Aronowitz 2001). Legale Bereiche die im Zusammenhang mit Menschenhandel genannt werden sind zumeist die Bauindustrie, die Landwirtschaft, der häusliche Bereich sowie, je nach nationaler Gesetzgebung, der Prostitutionssektor (vgl. Ruggiero 1997).

Eine umfangreiche Studie, durchgeführt von u.a. Anderson/O'Connell Davidson 2002, ist eine der wenigen, die die Nachfrage nach gehandelten Menschen zu ergründen versuchen.

Dabei ist nicht nur die Motivation der Personen, die ausbeuten, von Interesse sondern vielmehr bedeute die Nachfrageseite von Menschenhandel zu erforschen "[...] *not simply to enquire about the individuals who exploit or consume the labour/services of trafficked persons, but also to question the way in which states – through a combination of action and inaction – construct conditions under which it is possible or profitable to consume or exploit such labour/services*". Zudem könne nicht davon ausgegangen werden, dass eine Nachfrage nach explizit *gehandelten* Personen bestünde. Stattdessen wird davon ausgegangen, dass eine Nachfrage nach Personen, die als ausbeutbar identifiziert werden können, vorhanden ist[49].

Gao widmet sich der Zwangsarbeit in Folge von Knechtschuldschaft von chinesischen Migranten und Migrantinnen. Der Menschenhandel und –schmuggel aus China nach Europa wird dabei als hochgradig organisiertes, überwiegend in chinesischer Hand liegendes Netzwerk beschrieben. Bei der Ankunft im Zielland müssen Geldbeträge, die für die Dienstleistungen im Zuge des Migrationsprozesses entrichtet wurden und zumeist durch die Aufnahme von Schulden beglichen wurden, mit hohen Zinsen zurückgezahlt werden. Die Beträge werden oft über jahrelange Arbeit unter Missachtung jeglicher Rechtsvorschriften und Verletzung zahlreicher Menschenrechte abbezahlt. Es wird auf die Vernetzung und Verschränkungen zwischen legalen Bereichen, wie Restaurants, Kleidungsverkauf und illegalen Bereichen, z.B. Herstellung der Textilien in den Kellern und Hinterhöfen hingewiesen (vgl. Yun 2004: 7-15; sh. auch Ruggiero 1997).

4.4. Maßnahmen

- Die Migrationspolitiken sollen dem vorhandenen Bedarf an Arbeitskräften angepasst werden und liberalisiert werden, da davon ausgegangen wird, dass, solange Nachfrage nach Arbeitskräften besteht, strengere Migrationsregime Menschenhandel nur fördern und die Situation der Betroffenen anfälliger machen (vgl. van Impe 2000: 121).
- Rechte von Migranten und Migrantinnen sollen gestärkt werden und die dafür vorgesehenen internationalen Rechtsdokumente wie die UN-Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (i.K. 1. Juli 2003: vgl. Yun 2004: 21) unterschrieben, ratifiziert und umgesetzt werden

[49] "*It is hard to imagine an abusive plantation manager or sweatshop owner turning down the opportunity to subject a worker to forced labour or slavery-like practices because s/he is a "smuggled person" rather than a "victim of trafficking", and harder still to imagine a client refusing to buy the sexual services of a prostitute on the same grounds. It makes more sense to assume that the niceties of international and national law on trafficking, and the details of a person's journey into vulnerability and unfreedom, are irrelevant to those who exploit or consume their labour/services*" (Anderson/O'Connell Davidson 2002: 18).

- Die wirtschaftlichen Sektoren, in denen es zu Ausbeutung von MigrantInnen kommt und in denen Menschenhandel stattfinden kann sollen identifiziert und das Ausmaß quantifiziert werden.
- Als ein wichtiger Bestandteil der Prävention von Menschenhandel wird die Regulierung bis dahin nur unzureichend geregelter oder informeller Arbeitsbereiche gesehen. Ferner sollen arbeitsrechtliche Bedingungen stärker kontrollieren werden, vor allem in den als bezüglich Menschenhandel und Ausbeutung von MigrantInnen „gefährdeten" Bereichen.

Zu diesem Zwecke sollen Studien vermehrt ihren Fokus auf die Ausbeutung der Arbeitskraft, der männlichen und der weiblichen, richten. Des Weiteren gilt es, die jeweilige Gesetzeslage dahingehend zu überprüfen, ob durch spezifische Vorgaben hinsichtlich der Vergabe von Aufenthalts- und Aufenthaltstiteln Ausbeutungsverhältnisse begünstigt werden.

5. „Menschenhandel als kriminelles Problem" - Frame

5.1. Allgemeines

Diese Perspektive stellt die kriminellen Aspekte von Menschenhandel in den Mittelpunkt der Betrachtungen und der Ausarbeitung von Lösungsstrategien. Von Interesse sind unter anderem die MenschenhändlerInnen, die Art und Weise der Organisation des Menschenhandelsprozesses sowie die mit Menschenhandel in Verbindung stehenden kriminellen Aktivitäten. Uneinigkeit besteht in Bezug auf Menschenhandel als kriminelle Aktivität insbesondere in folgenden Bereichen:

Dies betrifft zum einen den Organisationsgrad des Menschenhandelsprozesses: inwieweit sind die, im Arbeitsmigrationsframe erläuterten, drei Phasen in der Hand einer kriminellen Gruppierung bzw. Resultat der Zusammenarbeit mehrerer Gruppen und von der ersten Kontaktaufnahme bis zur Ausbeutung durchgehend geplant? Oder handelt es sich vielmehr um eine lose Zusammenarbeit unterschiedlicher Personen und/oder Gruppierungen? Und in welchem Ausmaß ist die Organisierte Kriminalität in Menschenhandel involviert (vgl. Salt 2000: 43-44; Kelly 2005: 249).

Ferner stellt sich die Frage, inwiefern MenschenhändlerInnen als ursächlich für den gesamten Menschenhandelsprozess gesehen werden. Der Arbeitsmigrationsframe beispielsweise geht davon aus, dass der Wunsch zur Migration in den Herkunftsländern und der Bedarf an Arbeitskräften in den Zielländern vorhanden sind. Menschenhandel entstehe vor allem durch repressive staatliche Migrationsregime, die zu einem Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage führen und so einen staatlich nicht kontrollierten Raum und irregulären/illegalen Markt schaffen, in denen Migranten und Migrantinnen für Täuschung, Missbrauch und

Ausbeutung anfällig gemacht werden und MenschenhändlerInnen agieren sowie großen Profit akquirieren können (vgl. Marshall 2001: 9). Der „Menschenhandel als kriminelles Problem"-Frame geht hingegen davon aus, dass vor allem durch ein Angebot an billigen Arbeitskräften, die ausgebeutet werden können, die Nachfrage nach diesen entsteht[50] (vgl. Anderson/O'Connel-Davidson 2002: 27; Bruckert 2002: 13-19). Kriminelle Organisationen sorgen für dieses Angebot, indem sie Personen in den Herkunftsländern unter Vorspiegelung falscher Tatsachen (attraktive Jobangebote vor allem) zur Migration „verführen". Wenn die Netzwerke und Organisationen, die durch falsche Versprechungen Personen zur Migration bewegen um sie später auszubeuten, erfolgreich bekämpft werden würden, gebe es keinen (oder zumindest weniger) Menschenhandel.

Die Organisation des Menschenhandelsprozesses wird sehr unterschiedlich bewertet und reicht von Beschreibungen von nur lose miteinander kooperierenden Personen und/oder Kleingruppen zu durchstrukturierten Unternehmungen der internationalen organisierten Kriminalität (sh. Salt/Stein 1997). Es wird auch auf große regionale Differenzen verwiesen (vgl. Skeldon 2000: 12-13). Im EUropäischen Fall, der in dieser Arbeit von hauptsächlichem Interesse ist, wird insbesondere der Handel in die Prostitution, vor allem aus den postsowjetischen und südosteuropäischen Staaten, als stark von kriminellen Netzwerken organisiert und kontrolliert gesehen (vgl. Bruckert 2002: 17-18; Kelly 2005: 250). Die Ausbeutung der Arbeitskraft ist, wie schon mehrfach festgehalten, vergleichsweise wenig aufgearbeitet worden; dies betrifft auch die Frage der Beteiligung der OK an Menschenhandel für die Ausbeutung der Arbeitskraft (vgl. Kelly 2005: 248). Generell wird aber von einer zunehmenden Involvierung der Organisierten Kriminalität am Handel mit Menschen ausgegangen (vgl. Aronowitz 2001: 175-177; Kartusch 2003: 9) und Menschenhandel zunehmend in Verbindung mit Organisierter Kriminalität betrachtet (vgl. Anderson/O'Connell Davidson 2002: 6). Die angenommene Nähe von Organisierter Kriminalität und Menschenhandel findet seinen Niederschlag letztlich auch in dem noch zu besprechendenden UN-Menschenhandelprotokoll, das als Zusatzprotokoll zu der UN-Konvention gegen OK angenommen wurde.

[50]"In other words, a supply of workers who are willing or forced to undertake certain tasks or provide certain services can generate demand for such labour/services rather than *vice versa*. On the other hand, studies of migration reveal that migrants are simultaneously subject to forces of globalisation and agents of it. (vgl. Anderson/O'Connell Davidson 2002: 22)

5.2. Organisierte Kriminalität – Definition und Beschreibung

In westlichen europäischen Staaten sind die zunehmenden politischen und öffentlichen Auseinandersetzungen mit OK, ähnlich der Migration, vor allem in Zusammenhang mit dem Ende des Kalten Krieges und den Transitionsschwierigkeiten der ehemaligen Sowjetstaaten sowie der MOEL zu sehen (vgl. Kelly 2005: 252). Insbesondere eine schwach ausgeprägte Staatlichkeit, unzulängliche Strafverfolgung sowie strukturelle Korruption werden als Faktoren wahrgenommen, die die Herausbildung von organisierten kriminellen Gruppen begünstigt haben. Die zunehmende politische Beachtung, die OK zuteil wird, ist auch in Zusammenhang mit einem veränderten Sicherheitsbegriff der westeuropäischen Staaten zu sehen[51] (vgl. Mitsilegas/Monar/Rees 2003: 45).

OK wird zunehmend als „Gefahr" für westliche Demokratien und Staaten an sich perzipiert[52]: Was genau Organisierte Kriminalität ist, welche kriminellen Vereinigungen, Gruppierungen oder Unternehmung darunter zu verstehen sind, ist über lange Zeit nicht einheitlich definiert worden. Abhilfe ist erst mit der UN Convention Against Transnational Organized Crime von 2001 geschaffen worden. OK wird hierin in Artikel 2 definiert als:

"Use of terms

For the purposes of this Convention:

(a) "Organized criminal group" shall mean a structured group of three or more persons, existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crimes or offences established in accordance with this Convention, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit;

(b) "Serious crime" shall mean conduct constituting an offence punishable by a maximum deprivation of liberty of at least four years or a more serious penalty;

---

[51] Zur Zeit des Kalten Krieges ist Sicherheit in Europa vor allem in militärischem Sinn, als Fehlen eines (mit Waffengewalt ausgetragenen) Konfliktes zwischen den zwei militärischen Blöcken Nato und Warschauer Pakt verstanden worden; mit Ende des Kalten Krieges ändert sich das Sicherheitskonzept. (vgl. Lohrmann 2000: 5;; Mitsilegas/Monar/Rees 2003: 45-46). Sicherheit wird nunmehr auf verschiedenen Ebenen, auf einer internationalen, regionalen, staatlichen und auf Ebene des Individuums begriffen; nicht nur als Abwehr von Angriff auf das nationalstaatliche Territorium begriffen. Auch politische, wirtschaftliche und soziale Werte sollen zudem geschützt werden und innenpolitisch ein sicheres Umfeld geboten werden (vgl. Mitsilegas/Monar/Rees 2003: 46)

Dieser Wandel beinhaltete auch eine Zuwendung zu Themenfeldern wie „organised crime and illegal immigration, which, although far from being new problems, had been neglected hitherto due to the proccupation with the treat of East-West conflict"

[52] *„Die Organisierte Kriminalität stellt nicht nur eine sehr ernst zu nehmende Bedrohung für jedes potentielles Opfer dar. Sie ist durch erfolgreiche Korruptions- und Bestechungsversuche, durch ihren Einfluss in viele gesellschaftliche Bereiche, durch Skrupellosigkeit und Gewaltherrschaft, durch ihre Macht und ihr Vermögen längst auch zu einer Gefahr für die gesamte „freie Welt" geworden, nicht zuletzt für die Demokratien Westeuropas*" (Paulus 2003: 76).

(c) "Structured group" shall mean a group that is not randomly formed for the immediate commission of an offence and that does not need to have formally defined roles for its members, continuity of its membership or a developed structure;".

Grundlegende Elemente sind also zum einen die Zahl der beteiligten Personen, nämlich zumindest drei, des Weiteren das Vorliegen einer organisatorischen Struktur und das Bestehen dieser über einen gewissen Zeitraum mit dem Ziel der Begehung eines schwerwiegenden Verbrechens.
Die Funktionsweise von OK wird stellenweise mit der internationaler Unternehmungen verglichen, die ihre Tätigkeitsfelder allerdings, neben legalen Bereichen (z.B. legales Geschäft zum Waschen von illegal akquirierten Geldern, Innehaben von politischen Posten, Verwaltungsämtern, legale Bordelle bei Prostitutionshandel etc.) auch und zumeist hauptsächlich in gesetzlich illegalen Bereichen finden. Als „moderne Unternehmen" wissen sie sich die neuen technologischen und politischen Gegebenheiten zu Nutzen zu machen – umso mehr, als sie sich nicht an gesetzliche Beschränkungen halten, was ihnen auch einen Vorsprung vor den Strafverfolgungsbehörden schafft (vgl. Salt/Stein 1997: 36).

5.3. Menschenhandel als Betätigungsfeld der OK

5.3.1. Attraktion von Menschenhandel als OK-Feld

Menschenhandel wird als eines der zahlreichen möglichen Betätigungsfeld der OK ausgemacht (vgl. van Impe 2000: 118-119). Es wird davon ausgegangen, dass die OK zunehmend finanziellen Gewinn aus Menschenhandel zieht und dieser Bereich mittlerweile eine der größten Einkommensquellen der OK darstellt. Begründet wird dies mit mehreren Faktoren, die Menschenhandel zu einem besonders profitablen Feld für die OK machen.
MH wird als Verbrechen beschrieben, dessen Vorteil in „low risk, high profit" besteht. Gemeint ist hiermit, dass MH ein Verbrechen darstellt, das mit nur geringen Strafen geahndet wird, sofern ein eigener Straftatbestand überhaupt in der jeweiligen nationalen Gesetzgebung vorgesehen ist. Die Strafen sind zudem meistens Geldstrafen und stellen, im Vergleich zu den hohen möglichen Profiten, ein kalkulierbares Risiko dar. Ferner ist MH ein Verbrechen, das in seiner Gesamtheit schwer nachzuweisen ist; zumeist können daher nur Teilaspekte vor Gericht erfolgreich angeklagt und bewiesen werden, wie z.B. Fälschung oder unerlaubte Abnahme von Reisedokumenten oder Gewaltanwendung. Menschenhandel ist zudem nicht unbedingt zu den Prioritäten der Verbrechensbekämpfung zu zählen, was sich insbesondere in der Ressourcenausstattung der zuständigen Behörden niederschlägt. Schließlich wird darauf

hingewiesen, dass es sich bei Menschenhandel um ein Verbrechen handelt, dessen „Ware“ unerschöpflich ist, da auf der ganzen Welt eine ausreichende Zahl migrationswilliger Personen vorhanden ist (vgl. Cullen/Medved 2002: 185).

5.3.2. Verbrechen in Verbindung mit MH

Als wesentliches strafbares Element des Menschenhandels ist an erster Stelle der Ausbeutungsaspekt zu nennen. Personen werden ihrer grundlegender Menschenrechte, Arbeitsrechte und anderer ihnen gesetzlich zustehenden Rechte, teilweise unter Anwendung von Gewalt, beraubt.

Vor allem die Verknüpfungen zwischen den verschiedenen Tätigkeitsbereichen der OK sollen berücksichtigt werden; MH wird vor allem in der Nähe von Schleuserkriminalität und des Prostitutionsmarktes verortet; aber auch andere Bereiche wie insbesondere Geldwäsche und Fälschung von Dokumenten, Bestechung von BeamtInnen, Verstöße gegen nationalstaatliche Gesetze zur Einreise, des Aufenthalts, Beschaffung echter Dokumente auf illegale Weise (Bestechung, Erpressung) sind hier zu nennen.

Eine weitere Verbindung zwischen Menschenhandel und Kriminalität wird in der Art der Verdienstmöglichkeiten gesehen, die von Menschenhandel Betroffenen zur Tilgung ihrer Schulden zur „Auswahl“ gestellt werden: da Personen häufig, wissentlich oder unwissentlich, letztlich illegal im Land aufhältig sind, bleiben oft nur illegale und kriminelle Tätigkeiten wie Drogendealerei, Durchführung von Einbrüchen, Diebstahl, illegale Prostitution (entweder weil Prostitution verboten ist oder weil die Betroffenen keine gültige Aufenthalts- und/oder Arbeitserlaubnis haben), organisierte Bettelei (vgl. Aronowitz 2001: 177) etc. als Möglichkeit zu Geld zu gelangen übrig. Es soll hier nur kurz erwähnt werden, dass ehemalige Opfer von MH sich auch teilweise in der Hierarchie, sofern eine vorhanden, nach oben arbeiten und später selbst zu Täter und Täterinnen werden.

Als Opfergruppen werden zumeist „junge Frauen und Mädchen“ ausgemacht; im EUropäischen Fall vor allem arme ungebildete junge Frauen und Mädchen aus dem „Osten“[53]. Es wird zumeist auch nicht zwischen Handel mit Erwachsenen (bzw. erwachsenen Frauen) und Kindern unterschieden (sh. z.B. Oberloher 2003).

[53] “A trend of particular concern to the authorities has been the growth in the trafficking of young women and children form the East to Western Europe. Under the guise of offering employment, young women are lured by criminal networks from countries such as Russia, Belarus, Ukraine and Moldova and are subsequently sold into a form of sexual slavery in the EU” (Mitsilegas/Monar/Rees 2003: 80).

5.3.3. Erscheinungsform der OK und MH

Die Erscheinungsformen von Organisierter Kriminalität, wie in der UN-Konvention festgelegt, sind oft sehr unterschiedlich. Sie können von kleineren Gruppen bis zu international tätigen Großorganisationen reichen. Für Europa wird zumeist von einer Zusammenarbeit von verschiedenen Gruppen ausgegangen, wobei die Rekrutierungsphase sowie der Transport zumeist von Personen der gleichen Nationalität wie die der Opfer organisiert werden (Europol 2007: 4). Der Prostitutionssektor wird allerdings in Westeuropa zunehmend als von anderen Nationalitäten als der jeweils eigenen kontrolliert gesehen (vgl. Europol 2007: 4).

In der folgenden Tabelle werden unterschiedlichen möglichen Strukturen von organisierten kriminellen Gruppen jeweils unterschiedliche Vorgehensweisen bei dem Handel mit Menschen gegenübergestellt:

Abb. 5

Two Typologies of Organized Crime/Human Trafficking Networks

UN Drugs and Crime Typology Organized Crime	Louise Shelley Typology Human Trafficking
Standard Hierarchy (most common- China and Eastern Europe -Single leader -Clear hierarchy -Internal discipline -Named group -Social/ethnic identity -Violence integral -Influence/control over particular territory	Natural Resource Model (post-Soviet organized crime) -Primarily trafficking in women -Use like natural resource -Sell to near trading partners -High violence and human rights abuses -Often “break” women before leave country of origin
Regional Hierarchy (Japan and Italy) -Single leader -Line of command -Some regional autonomy -Geographical reach -Multiple activities -Often social /ethnic identity -Violence integral	Trade and Development (China) -Mainly smuggling of men for labour exploitation, 10 per cent women -Control all stages to maximize profit -Some profit invested in legitimate entrepreneurship in Thailand and China -Less abuse and violence as have investment in continued profit
Clustered hierarchy (least common) -Number of groups -Stronger as networks -System of governance -Some autonomy -Link to a social/historical context	Supermarket – low cost, high volume (Mexico) -Facilitate illegal entry across border -Small fees, large numbers -Extent of failures, need for multiple attempts keeps fees low -investment patterns similar to those of migrants

	– into land property
Core group (3 in western Europe) -Core group surrounded by loose network -Limited numbers -Tight, flat structure	Violent Entrepreneurs (Balkans) -Almost all trafficking in women -Middlemen for Russian organized crime -Increasingly integrated as take over sex businesses in destination countries -Involvement of top level law enforcement in own countries -Use profits to finance other illegal activities, and invest in property and business elsewhere -Considerable violence
Criminal network -Linking activities of individuals -Position by virtue of networks and skills -Personal loyalties -Alliances around projects -Low public profile	Traditional slavery with modern technology (Nigeria and West Africa) -Multi-faceted crime groups -Use female recruiters and trade in girls and young women into street prostitution -Small amounts returned to local operators and families to maintain flow

Kelly 2005: 251

Die unterschiedlichen Ausformungen machen deutlich, dass beim Vorgehen gegen OK und MH diese (oft regionalen) Spezifika berücksichtigt werden müssen

5.4. Maßnahmen

- Es wird vor allem eine strafrechtliche und polizeiliche Strategie empfohlen: es gilt zunächst, MH strafbar zu machen und mit wirksamen, effektiven und abschreckenden Strafen zu belegen und von einem „high profit, low risk“ zu einem „low profit, high risk“ Verbrechen zu machen.
- Wirksame Methoden zur Beschlagnahmung der Gewinne aus dem Menschenhandel sollen entwickelt werden um so die Menschenhandelsnetzwerke und –organisationen am empfindlichsten Punkt zu treffen: am Profit.
- Strafverfolgungsbehörden müssen dazu mit den notwendigen finanziellen Ressourcen, mit s spezialisiertem Personal und dem notwendigem Know-How ausgestattet werden. MH soll dabei die gleiche Priorität zugemessen werden wie anderen Bereichen der OK.
- Es sollen Anreize für Opfer geschaffen werden, mit den Behörden zusammenzuarbeiten und als ZeugInnen zur Aufklärung und Verurteilung von MenschenhändlerInnen beizutragen(vgl. Keidel 1998: 325). Ergänzend müssen Methoden entwickelt werden, um unabhängig von den Anzeigen der Opfer gegen MenschenhändlerInnen ermitteln zu können.
- Allgemein soll verstärkt gegen OK vorgegangen werden:

6. Menschenrechtsframe

Gleichwohl Menschenhandel überwiegend als Menschenrechtsverletzung dargestellt wird, bemühen nur wenige AutorInnen explizit einen menschenrechtlichen Ansatz (Ausnahme: Obokata 2006). Ausdruck findet dieser Frame zumeist weniger bei Ursachenbenennung und Erklärung von strukturellen Voraussetzungen als vielmehr in der Formulierung des Wunsches, das Interesse der von Menschenhandel Betroffenen in den Mittelpunkt jegliches Vorgehens gegen Menschenhandel zu stellen (vgl. Pearson 2002). Dies wird vor allem und überwiegend in Verbindung mit Forderungen zu Rechten von Opfern und Maßnahmen zum Schutz der Opfer, wie z.B. spezielle psychologische und medizinische Betreuung, geäußert.

6.1.Menschenrechtsframe: eigener Frame oder „Überframe“?

Menschenhandel insgesamt kann lediglich als Sammelbegriff für Menschenrechtsverletzungen, innerhalb dessen sich jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten wie die Verletzung von Rechten von MigrantInnen, Frauenrechtsverletzungen etc. herausgebildet haben, gesehen werden (vgl. Anderson/O’Connell Davidson 2002: 7). Ähnlich sieht dies Derks:

“A human rights approach means that human rights should be integrated into analysis of the problem and the responses to trafficking. The human rights approach overlaps in this sense with the other approaches, which focus on the violation of human rights in a migration, labour or criminal context. Important within the human rights approach is, however, the focus on the trafficked person” (Derks 2000: 14).

Nichtsdestotrotz kann der Menschenrechtsframe vor allem als verbindendes Element für Ausarbeitung eines umfassenden Ansatzes dienen und erlaubt zudem die Inkorporation aller anderen Elemente. In Anbetracht der regionalen Differenzen, die sich bezüglich Menschenhandel feststellen lassen, ist hier der Vorteil eines verbindenden Rahmens zu sehen, der eine globale Bearbeitung der Materie ermöglicht. Zudem können, wie im Folgenden dargestellt werden soll, durchaus „Eigenheiten“ eines Menschenrechtsframes ausgemacht werden.

6.2. Menschenrechte

Zunächst soll kurz erläutert werden, was genau Menschenrechte eigentlich sind. Menschenrechte sind zunächst jene Rechte, die jedem Menschen alleine auf Grund seines/ihres Menschsein zustehen. Eine Vielzahl von Menschenrechten sind in der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ (UDHR) der Vereinten Nationen von 1948

festgelegt worden. Es handelt sich hierbei aber lediglich um eine Erklärung bzw. Absichtsbekundung ohne rechtlich bindende Wirkung (vgl. Tomuschat 1982: 41). Erst durch Umsetzung der in der UDHR enthaltenen Bestimmungen in verschiedenen Konventionen erhalten diese Rechte, nach erfolgreicher Ratifikation, völkerrechtliche Geltung.

Wichtige Abkommen waren zunächst der „Internationale Pakt für bürgerliche und politische Rechte“ (ICCPR, Zivilpakt) und der „Internationaler Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ (ICESCR, Sozialpakt); zusammen mit der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ bilden der Zivil- und der Sozialpakt die „International Bill of Human Rights“ welche der Kern des Normbestands der allgemeinen Menschenrechte ist (vgl. Dicke/Fröhlich 2004: 310-311). Gemein ist ihnen, dass sie als universal[54], unteilbar und unveräußerbar sind.

Es sind allerdings nicht Personen, sondern Staaten, die zur Gewährleistung, dem Schutz und der Respektierung der Menschenrechte verpflichtet sind (vgl. Obokata 2006: 121/122), wobei die internationalen Überwachungs- und Sanktionierungsmechanismen zumeist schwach ausgebildet sind.

Weitere wichtige Menschenrechtskonventionen im Rahmen der Vereinten Nationen sind folgende:

- -Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) 1965/ i. K. 1969
- -Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) 1979/ i. K. 1981
- -Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung (CAT) 1984/ i. K. 1987
- -Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC) 1989/ i. K. 1990
- -Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (MWC)/; 1990/ i. K. 2003

[54] Als Beispiele zu Diskussion um die Universalität der Menschenrechte sei hier in Zusammenhang mit Menschenhandel nur auf zwei strittige Punkte verwiesen: zum einen ist dies Prostitution, welche die einen als MR-Verletzung betrachten und die anderem in dem Verbot von Prostitution eine Verletzung von MR (Recht auf sexuelle Selbstbestimmung) sehen (vgl. Derks 2000: 14);. Zum anderen kollidieren das Recht eines jeden Menschen, das eigene Land zu verlassen mit dem Recht eines jeden Staates zu kontrollieren und darüber zu entscheiden, wer in das Land einreisen und sich darin aufhalten darf (vgl. Crosland/Morrison 2001)

6.3. Menschenrechte und Menschenhandel

Das Spezifische eines menschenrechtlichen Ansatzes wird von Obokata wie folgt zusammengefasst:

„*What exactly is a human rights framework then? […] At one level, it is a framework of analysis. In this sense, applying a human rights framework means exploring and identifying relevant human rights norms and principles in relation to trafficking of human being* (sic). (Obokata 2006: 35)

Dementsprechend gilt es daher jene Aspekte von MH zu identifizieren, die gegen international gültige Menschenrechtsnormen verstoßen. Dies betrifft zunächst Menschenrechtsverstöße im Herkunftsland. Darunter würden beispielsweise Armut, Diskriminierung auf Grund von Geschlecht/Rasse/Ethnie, das Recht auf Essen, Verfolgung von Minderheiten (auf Grund von Religion, Ethnie, politische Ansichten), um nur einige aufzuzählen, fallen. Auf dem Weg vom Herkunftsort zum Bestimmungsort können ebenfalls Menschenrechtsverletzungen identifiziert werden. Dies beginnt bei der Rekrutierung wenn diese unter Anwendung von Gewalt erfolgt und setzt sich über erniedrigende Behandelung und Gewalt gegen die betroffene Person während der Reise fort. Am Bestimmungsort kann vor allem in der Ausbeutung, wenn diese unter Umständen wie starke Beschränkung der Bewegungsfreiheit, unverhältnismäßig langen Arbeitszeiten, keine oder kaum eine Bezahlung (Zwangsarbeit), Anwendung von Gewalt, Menschenrechtsverletzungen, sklaverei-ähnlichen Umständen ausgemacht werden (vgl. Obokata 2006: 122-127).

Allerdings können, wie bereits festgehalten, lediglich Staaten für Menschenrechtsverletzungen zur Rechenschaft gezogen werden. Einzelpersonen unterliegen nicht den international gültigen Menschenrechten. Da Menschenhandel allerdings nur in seltenen Fällen von Staaten verübt wird (mit Ausnahme bei Korruption in Zusammenhang mit MH), müssen Wege gefunden werden, wie Personen trotzdem zur Rechenschaft gezogen werden können. Dies soll vor allem über die Strafbarmachung von MH durch die Staaten und folglich durch die Ermöglichung von strafrechlichten und auch zivilrechtlichen Klagemöglichkeiten bewerkstelligt werden.

6.4. Maßnahmen

- Die Stärkung der Menschenrechte weltweit wird gefordert.
- Die von Menschenhandel betroffenen Personen sollen in den Mittelpunkt sämtlichen Vorgehens gegen Menschenhandel gestellt werden (vgl. Pearson 2002). Dies ist insbesondere mit der Einforderung umfangreicher Opferschutzmaßnahmen verbunden.

- Menschenhandel soll völkerrechtlich als Menschenrechtsverletzung anerkannt werden und die Staaten einen Straftatbestand einrichtigen um Einzelpersonen so zur Rechenschaft ziehen und strafen zu können (vgl. Obokata 131-133)
- Ferner werden insbesondere die Unterzeichnung und vor allem Ratifizierung wichtiger internationaler Menschenrechts- und anderer Abkommen gefordert, wie zum Beispiel von CEDAW, der „Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen“ und vor allem dem UN-Menschenrechtsprotokoll.

7. Das UN-Menschenhandelsprotokoll

7.1. Wer, Was, Wann

Das “*Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children*[55]*, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Crime*“ ist eines von zwei Zusatzprotokollen[56] zu der „*UN Convention Against Transnational Organized Crime*“[57] (künftig „Konvention“, „OK-Konvention“ oder „OK-Abkommen“). Der Unterzeichnung der Konvention und der Protokolle waren langwierige Verhandlungen vorangegangen. Im Dezember 1998 beschließt die UN-Generalversammlung (GV) mit der Resolution 53/111 die Gründung eines Ad-hoc-Komitees zur Frage des Menschenhandels (vgl. Potts 2003: 236). Die Verhandlungen finden unter den Auspizien der UN-Crime Commission im Rahmen von elf Treffen des Ad-hoc-Komitees von Januar 1999 bis Oktober 2000 in Wien statt (vgl. Ditmore/Wijers 2003: 79). Die UN-Konvention und ihre zwei Zusatzprotokolle werden schließlich am 15. November 2000 von der GV angenommen.
Vom 12-15. Dezember 2000 lag das Protokoll zur Unterzeichung im Rahmen der *High-level Political Signing Conference* in Palermo, Italien, offen (vgl. Raymond 2002: 492). Das Menschenhandelprotokoll kann nur von Staaten unterzeichnet werden die auch die OK-Konvention unterzeichnet haben – umgekehrt kann die Konvention auch ohne die Zusatzprotokolle angenommen werden (vgl. Jordan 2002b: 3). In Kraft getreten ist das

[55] Ein Diskussionspunkt der Verhandlungen war die Frage, ob das Protokoll nur Handel von Frauen und Kindern oder von allen Personen zum Gegenstand haben sollte. Die UN-Generalversammlung, an die dieser Streitpunkt schließlich delegiert wurde, erweiterte das Mandat der Verhandlungen letztlich auf alle Personen unabhängig von Alter und Geschlecht. (vgl. EPI/Europol: 2005: 10). Der Umstand, dass Frauen und Kinder als größte von Menschenhandel betroffene Gruppe angenommen werden, findet in dem Zusatz „especially women and children“ seinen Ausdruck (vgl. Kartusch 2003: 3).
[56] Das zweite Zusatzprotokoll ist das “Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air”.
[57] Diese wurde, ebenso wie die zwei Zusatzprotokolle, als Resolution A/RES/55/25 von der UN-Generalversammlung am 15. November 2000 angenommen. Die Konvention ist am 29. September 2003 in Kraft getreten (Art 38).

Protokoll am 25. Dezember 2003[58] nach erfolgreicher Ratifizierung durch vierzig Signatarstaaten, wie in Art 17 festgelegt.

7.2. Verhandlungen des Protokolls

7.2.1. Prostitutionsdebatten

Neben den Delegierten der teilnehmenden Staaten spielen NGOs eine entscheidende Rolle bei den Verhandlungen des UN-Menschenhandelprotokolls (vgl. Potts 2003: 238). Insbesondere zwei Bündnisse von NGOs, der Human Rights Caucus und die Coalition Against Trafficking in Women (CATW), versuchen die Verhandlungen und Ergebnisse zu beeinflussen[59]:

Der Human Rights Caucus ist ein Bündnis welches hauptsächlich aus Organisationen mit menschenrechtlichen Schwerpunkten, Menschenhandelorganisationen sowie NGOs, die sich für die Stärkung der Position von Sexarbeiterinnen einsetzen[60], besteht (vgl. Ditmore/Wijers 2003: 80). Eines der zentrale Anliegen von Human Rights Caucus[61] während der Verhandlungen war mit der Definitionsfrage von MH verbunden. Caucus strebte in dieser Frage eine Erweiterung des Begriffes an: die neue Menschenhandelsdefinition sollte MH nicht mehr nur auf Frauenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung reduzieren. Vielmehr sollte die Definition auch den Handel von Frauen, Männern und Kindern in Zwangsarbeit, Sklaverei und Leibeigenschaft inkludieren (vgl. Jordan 2002b: 4). MH wird dabei im Spannungsfeld von Migration und Arbeit gesehen. Wichtig war Caucus auch, dass Frauen nicht länger mit Kindern gleichgesetzt werden[62]. Ein weiterer wichtiger Punkt im Programm von Caucus war die Durchsetzung eines umfangreichen Betroffenenschutzes bzw. –rechte (vgl. Ditmore/Wijers 2003: 80-81).

In den Definitionsdebatten kam es insbesondere mit der zweiten in den Verhandlungen vertretenen großen Lobby-Organisation, der Coalition Against Trafficking in Women, zu erheblichen Differenzen. CATW vertrat einen abolitionistischen Standpunkt, d.h. einen Ansatz, dem zufolge Prostitution per se nicht freiwillig ausgeübt werden kann und somit von Prostitution nur in Zusammenhang mit Zwang gesprochen werden kann. Dementsprechend ist

---

[58] Der aktuelle Status kann unter http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_signatures_trafficking.html eingesehen werden.

[59] Publikationen zu dem UN-Protokoll konzentrieren sich bei der Beschreibung des Verhandlungsprozesses auf die Konflikte zwischen diesen zwei NGO-Bündnissen. Andere Diskussionspunkte als die Prostitutionsdebatte, unterschiedliche Interessen und Anliegen der teilnehmenden Staaten werden kaum erwähnt (Ausnahme sh. Ditmore/Wijers 2003)

[60] Insbesondere die International Human Rights Law Group, die Global Alliance Against Trafficking in Women (GAATW) Jordan 2002b: 4 Fn. 10. Für eine genaue Auflistung der teilnehmenden NGOs sh. Ditmore/Wijers 2003: 80 Fn 4.

[61] Mitglieder nach Jordan 2000a

[62] Vor allem da in dem bis dahin gültigen Abkommen von 1949 Frauen die Möglichkeit zur freiwilligen Prostitution abgesprochen wird.

jede Frau, die mit Hilfe anderer Leute in einem anderen Land als dem ihren Prostitution ausübt, gehandelt worden. MH ist ergo nicht eine Frage, unter welchen Umständen und zu welchen Bedingungen Prostitution stattfindet, sondern ergibt sich aus dem (angenommenen) Zwangscharakter der Prostitution selbst (vgl. Collett/Gozdziak 2005: 103). Unmittelbar verbunden mit diesem Diskussionspunkt war daher auch die Frage, inwieweit Gewalt und Zwang in die MH-Definition inkludiert werden sollen. CATW zufolge sind diese zwei Kriterien nicht weiter relevant, da eine Frau niemals freiwillig Prostitution ausüben könne. Caucus vertrat die Meinung, dass Frauen nicht das Recht zur freiwilligen Prostitution abgesprochen werden könne und wehrte sich dagegen, dass Frauen auf Kinder, deren Wille in der Sache unerheblich ist, reduziert werden. Letztlich konnte sich Caucus in den wesentlichen Punkten zur Frage der Prostitution durchsetzen.

Ein wichtiges Anliegen beider Lobby-Organisationen, die Durchsetzung eines menschenrechtlichen Ansatzes im Protokoll und eines angemessenen Betroffenenschutzes, konnte nur bedingt umgesetzt werden (vgl. Jordan 2002b: 31). Ditmore und Wijers weisen darauf hin, dass durch die langwierigen Debatten um die Prostitutionsfrage die Basis für jede weitere konstruktive Zusammenarbeit empfindlich gestört worden war. Obwohl CATW und Caucus hinsichtlich des Betroffenen/Opferschutzes einander stark überschneidende Interessen hatten, wurde es verabsäumt, diese Position gegenüber den staatlichen Delegierten erfolgreich zu vertreten (vgl. Ditmore/Wijers 2003: 85/86).

7.3. UN-Protokoll: Inhalt

Die Konvention hat drei deklarierte Ziele: Menschenhandel zu verhindern, mit besonderer Berücksichtigung des Handels von Frauen und Kindern, den Opfern von MH die notwendige Hilfe, bei voller Berücksichtigung der Menschenrechte, zukommen zu lassen und die Zusammenarbeit der Staaten zum Erlangen dieser Ziele zu fördern (vgl. Art 2; oft wird der Inhalt auch unter den drei Ps: Protection, Prosecution und Prevention zusammengefasst; vgl. z.B. Potts 2003). Als eines der wichtigsten Errungenschaften des Protokolls kann die Definition von Menschenhandel gesehen werden, die jahrelange Uneinigkeiten und Unklarheiten, was genau Menschenhandel eigentlich sei, zu einem – vorläufigen – Ende führte.

Der nächste Abschnitt wendet sich dem Schutz der Opfer von MH zu, ihrem rechtlichen Status sowie der Repatriierung. Der dritte Teil beinhaltet unter anderem Artikel zur Prävention, Kooperation sowie andere Maßnahmen wie Intensivierung der Forschung, der

Datensammlung und der Zusammenarbeit und Kooperation mit anderen Staaten (vgl. Art 9) und Informationsaustausch und Training der zuständigen Autoritäten (vgl. Art 10)[63].

Angewandt wird die Konvention nur in Verbindung mit transnationalen Vergehen und Vergehen im Zusammenhang mit Organisierter Kriminalität (Art 4)[64]. Der Fokus wird dementsprechend auf Aspekte der Strafverfolgung gelegt (vgl. Kartusch 2003: 13): mit der Ratifizierung des Protokolls verpflichten sich Staaten unter anderem zur Strafbarmachung von Menschenhandel entsprechend der in Art 3 des Protokolls festgelegten Definition (vgl. Art 5), zur Verstärkung von Grenzkontrollen in dem Ausmaße „*as may be necessary to prevent and detect trafficking in persons*" sowie zu Unternehmungen, Reise- und Identitätsdokumente fälschungssicherer zu machen (vgl. Art 12).

7.3.1. Menschenhandelsdefinition des UN-Protokolls

Die Definition[65] versucht MH in seiner Prozesshaftigkeit zu erfassen. Menschenhandel beschränkt sich nicht auf den Akt des An- bzw. Verkaufs einer Person; wobei natürlich auch diese Fälle von der Definition abgedeckt werden. Vielmehr handelt es sich um die Abfolge mehrerer Handlungen und Ereignisse, die bei den spezifischen Fällen jeweils sehr unterschiedlich stattfinden und ausgeprägt sein können. Nach Kartusch bildet das Vorliegen dreier Elemente, nämlich Handlung, Mittel und Zweck, die Kriterien für das Vorliegen von Menschenhandel (vgl. Kartusch 2003: 3):

Handlung umfasst die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder den Empfang von Personen. Diese Handlungen alleine müssen keinen Verstoß gegen die jeweilige bestehende Rechtsordnung darstellen; erst in Verbindung mit den anderen zwei Elementen können sie zu kriminelle Handlungen werden.

---

[63] Für eine ausführliche Besprechung des Protokolls sh. Jordan 2002b

[64] Dies bezieht sich nur auf die *Anwendbarkeit* des Protokolls. Die MH Definition des UN-Protokolls deckt auch den innerstaatlichen Handel und Menschenhandel durch Einzelpersonen und/oder Gruppierungen, die nicht unter die Definition von OK fallen, ab.

[65] Article 3

"*Use of Terms*

For the Purposes of this Protocol:

(a) "Trafficking in persons" shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs[65];

(b) The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used;

(c) The recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a child for the purpose of exploitation shall be considered "trafficking in persons" even if this does not involve any of the means set forth in subparagraph (a) of this article;

(d) "Child" shall mean any person under eighteen years of age."

Mittel sind die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder andere Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat. In den Vorarbeiten zum Protokoll wird festgehalten „dass sich die Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit auf jede Situation bezieht, in der die betroffene Person keine wirkliche oder akzeptable andere Möglichkeit hat, als sich der Ausnutzung zu beugen“ (zit. nach Jordan 2002b: 8: Fn. 15). Wichtig ist an dieser Stelle noch festzuhalten, dass eines dieser Mittel vorhanden sein muss, damit MH stattfindet; das heißt, Prostitution kann von erwachsenen Personen auch freiwillig ausgeübt werden. Bei Kindern ist eine mögliche Zustimmung irrelevant.

Der Zweck steht schließlich am Ende des Menschenhandelprozesses. Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft sind bereits in anderen internationalen Abkommen näher erklärt worden. Nichtsdestotrotz kann in der Praxis die Unterscheidung zwischen z.B. sehr schlechten Arbeitsbedingungen und etwa Zwangsarbeit schwer zu treffen sein. Absichtlich nicht näher erläutert werden die Begriffe „Prostitution“ sowie „andere Formen der sexuellen Ausbeutung“; auch in anderen internationalen Rechtsdokumenten liegen dazu keine näheren Definitionen vor. Der Grund hierfür ist in Uneinigkeit der staatlichen Delegierten, als Vertreter und Vertreterinnen von Ländern mit jeweils unterschiedlichen Rechtsregimen zu Prostitution, zu sehen. Es sollte allen Staaten, unabhängig von ihrer Position zu und innerstaatlichen Regelung von Prostitution, ermöglicht werden, das MH-Protokoll zu unterzeichnen (vgl. Jordan 2002b: 9).

7.4. Unterschied MH - Schmuggelei

Menschenhandel und Schmuggel werden oft als synonyme Begriffe für unterschiedliche Phänomene verwendet, die als gemeinsamen Nenner mit irregulärer Migration in Verbindung gebracht werden.. Mit den Zusatzprotokollen zur OK-Konvention konnten sowohl für MH als auch für Schmuggelei internationale einheitliche Definitionen erarbeitet werden. Menschenschmuggel ist demnach nach Art 3 des Protokolls:

„*For the purposes of this Protocol*:
"(a) "Smuggling of migrants" shall mean the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident;
(b) "Illegal entry" shall mean crossing borders without complying with the necessary requirements for legal entry into the receiving State;
(c) "Fraudulent travel or identity document" shall mean any travel or identity document:
(i) That has been falsely made or altered in some material way by anyone other than a person or agency lawfully authorized to make or issue the travel or identity document on behalf of a State; or
(ii) That has been improperly issued or obtained through misrepresentation, corruption or duress or in any other unlawful manner; or
(iii) That is being used by a person other than the rightful holder; […]"

Bei Schmuggelei steht die Art des Grenzübertrittes einer Person im Mittelpunkt. Das Verbrechen, das begangen wird, besteht darin, dass die Grenzen eines Staates in einer Weise überschritten werden, die nicht konform mit der entsprechenden Gesetzgebung ist. Schmuggelei stellt daher ein *Verbrechen gegen den Staat* dar. Bei Menschenhandel hingegen müssen nicht notwendigerweise Staatsgrenzen (auf irreguläre Art und Weise) überschritten werden; MH kann auch innerhalb eines Landes stattfinden oder bei regulärer Grenzüberschreitung und regulärem Aufenthalt erfolgen. Das Ziel von Menschenhandel ist des Weiteren nicht ein Grenzübertritt, sondern die Ausbeutung der gehandelten Person. MH missachtet die Menschenrechte der gehandelten Person auf gravierende Art und Weise. Es ist daher ein *Verbrechen gegen die gehandelte Person*, und nicht gegen den Staat (vgl. Kartusch 2003: 4; Lee 2004: 6-7; Bilger/Hofmann/Jandl 2006: 60-61; Experts Group 2004: 48).

7.5. Protokoll: Bewertung

Die Einigung auf höchster völkerrechtlicher Ebene auf eine einheitliche Definition sowie die Verpflichtung der unterschreibenden Staaten, einen Straftatbestand Menschenhandel zu erlassen, wird als großer Fortschritt in den Bemühungen gegen MH vorzugehen, gesehen.
Bedauert wird jedoch, dass das Protokoll ein Strafverfolgungs- und kein Menschenrechtsinstrument ist (vgl. Jordan 2002b). Dies schlage sich, so die Kritik, auch dementsprechend in den Mindestanforderungen für den Opferschutz nieder, welche sehr niedrig angesetzt sind und viele schwache Formulierungen enthalten[66] (vgl. Jordan 2002a: 33; Ditmore/Wijers 2003: 85; Kartusch 2003: 13; Collett/Gozdziak 2005: 104).

[66] Die Bestimmungen des Menschenhandelprotokolls sind allerdings als Minimalstandards, auf denen aufgebaut werden kann, zu bewerten; die innerstaatliche Umsetzung kann über die im Protokoll festgelegten Standards gehen, beispielsweise bezüglich des Strafumfanges und des Opferschutzes.

Zudem gelte das Protokoll nur in Verbindung mit Organisierter Kriminalität und bei grenzüberschreitenden Fällen: viele Formen von MH, wie jeder innerstaatlicher Handel, sind dadurch nicht abgedeckt.

Zudem wird kritisiert, dass das MH-Abkommen sowie das Schmuggel-Abkommen als Protokolle zu der OK-Konvention angenommen wurden. Formen der irregulären Migration seien damit, einem internationalen Trend folgend, unmittelbar in Zusammenhang mit Organisierter Kriminalität gebracht worden.

Die nun völkerrechtlich verankerte Unterscheidung zwischen Menschenhandel und Schmuggelei wird von manchen als großer Fortschritt und wichtiger Schritt zur Trennung zweier unterschiedlicher Phänomene gesehen (vgl. Kartusch 2003: 5). An anderer Stellen wird hingegen beanstandet, dass durch die der OK-Konvention beigefügten Protokolle irreguläre MigrantInnen und Migranten in zwei Gruppen eingeteilt werden: in eine „Opfergruppe", d.h. Betroffene von Menschenhandel, sowie eine „TäterInnengruppe", die geschmuggelten Personen; in „deserving „victims of trafficking" [and …] undeserving „partners in smuggling" (Gallagher 2002[67]: 27 zit. nach: Anderson/Rogaly 2005: 19). Da in der Praxis Unterscheidung zwischen diesen beiden Gruppen zumeist nicht eindeutig zu treffen sind, wird die Einteilung daher als „artifical and unhelpful" gewertet (Lee 2004: 7).

Auch die Definition von MH, die als größte Errungenschaft des Protokolls gewertet wird, wird ambivalent beurteilt: vor allem die Unbestimmtheit mancher Begriffe, insbesondere von "exploitation of prostitution of others or other forms of sexual exploitation", die völkerrechtlich auch an keiner anderen Stelle näher definiert sind, lassen einen sehr großen (und letztlich auch erwünschten, sh. dazu oben) Spielraum für Interpretationen zu (vgl. Anderson/O'Connell Davidson 2002: 9-10).

Zudem scheint die rechtliche Einigung nicht unbedingt eine wissenschaftliche (und politische) Einigung mit sich zu bringen: Collett/Gozdziak untersuchten wissenschaftliche Publikationen in Nordamerika hinsichtlich einer einheitlichen Definition von Menschenhandel und kamen zu dem Schluss, dass weiterhin unterschiedliche Auslegungen vorhanden sind. Am augenscheinlichsten ist dies bei der bereits mehrfach erläuterten Prostitutionsfrage. Ebenso werden Männer oft weiterhin ausgeblendet sowie Bereiche wie „Ausbeutung von MigrantInnen", „Prostitution" und „Menschenhandel" oft durcheinandergeworfen sowie die Beziehung zu einander und Abgrenzungen nicht klar dargelegt (vgl. Collett/Gozdziak 2005: 107-108).

[67] Gallagher, A.: 2001 ìHuman rights and the new UN protocols on trafficking and migrant smuggling: a preliminary analysisî. In: *Human Rights Quarterly*, Bd. 23, S. 975-1004.

III. Das Framing von Menschenhandel in der Europäischen Union

Nachdem im vorigen Abschnitt unterschiedliche Frames, die bedient werden können um Menschenhandel zu bearbeiten, dargestellt worden sind, konzentriert sich der folgende Teil auf die zentrale Fragestellung dieser Arbeit: das Framing von Menschenhandel in der Europäischen Union. Menschenhandel wird als ein Teil der Bereiche Justiz und Inner es (BJI) in der Dritten Säule der EU bearbeitet Es folgt daher eine kurze Einleitung über die Institutionalisierung der BJI auf EUropäischer Ebene. Anschließend werden die Maastrichter Periode und die Amsterdamer Periode bezüglich der institutionellen Regelungen sowie des Framings von Menschenhandel getrennt bearbeitet.

1. Institutionalisierung der Bereiche Justiz und Inneres und Menschenhandel bis Maastricht

1.1. Institutionalisierung der BJI

1976 beschließt der Rat der Innen- und Justizminister, auf Veranlassung des Europäischen Rates[68], die Gründung von TREVI[69]. TREVI ermöglicht, auf ministerieller Ebene, auf Ebene hoher Beamter sowie in Arbeitsgruppen, erstmals einen Austausch zwischen den MS in den Bereichen Justiz und Inneres (BJI) in einem formalisierten Rahmen in der EG. Noch im gleichen Jahr wird TREVI II[70] ins Leben gerufen. 1985 folgen TREVI III[71] und 1992 TREVI IV bzw. TREVI 92[72] (vgl. Kämper 2001: 48). Weitere wichtige Zusammenschlüsse in den Bereichen Justiz und Inneres sind die 1986 gegründete Ad-hoc Gruppe Einwanderung (Beratung auf Ebene der zuständigen MinisterInnen) für die Felder Einwanderung und Asyl sowie GAM'92 zur Erarbeitung von Möglichkeiten zur Verbesserung der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches zwischen den EG-Zolldienststellen und für die Entwicklung geeigneter Maßnahmen zur Verstärkung der Kontrolle an den Außengrenzen. 1989 wird auf

[68] Als Gründe für die Schaffung von Strukturen für die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres nennt Mitsilegas unter anderem vermehrte terroristische Aktivitäten in den MS (IRA in GB, Baader-Meinhof Gruppe und Rote Armee Fraktion in D, bretonische und korsische Separatisten in F, linker Flügel der Roten Brigaden sowie faschistischer Terror in Italien; insbesondere Hinweise auf verstärkte Zusammenarbeit hinsichtlich des Austauschs von Informationen, Waffen, Trainingsmöglichkeiten) sowie eines Ansteigens des internationalen Drogenhandels und der International Organisierten Kriminalität sowie eine Zunahme internationaler Migrationsströme, illegaler Migration und AsylanwerberInnen (vgl. Mitsilegas 2003: 21-26).

[69] TREVI: Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence International (vgl. Monar 1996: 94)

[70] Allgemeine Punkte polizeilicher Zusammenarbeit, Gefahrenabwehr und Polizeitechnologie.

[71] Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Internationalen Organisierten Kriminalität.

[72] Entwicklung eines europaweiten Fahndungssystems. TREVI III wurde später mit TREVI 92 zur EDU, der Vorgängerorganisation von Europol, zusammengelegt (Kämper 2001: 49).

Initiative des Europäischen Rates CELAD[73], in dessen Zuständigkeit die Koordinierung der Rauschgiftbekämpfung zwischen EG, Mitgliedstaaten (MS), Drittstaaten und anderen Organisationen fällt, eingerichtet (vgl. Kämper 2001: 48-52, Mitsilegas 2003: 25-30).

Die ersten Schritte zu einer Vertiefung der Beziehungen zwischen den MS in den Bereichen JI sind von strukturell bedingten Schwierigkeiten gekennzeichnet: Die Zusammenarbeit in den TREVI-Gruppen gründet auf keinen vertraglichen Bestimmungen und fällt somit außerhalb des EG-Rahmens (vgl. Monar 2001b: 750). Ferner verfügen die TREVI-Gruppen über keinerlei rechtliche Instrumente und können nur unverbindliche Empfehlungen anstelle von verbindlichen Rechtstexten beschließen (vgl. Kämper 2001: 50). Die steigende Zahl der verschiedenen Arbeitsgruppen mit unterschiedlichen Aufgabenbereichen trägt das Ihrige zu einer wachsenden Unübersichtlichkeit bei; es fehlt insbesondere eine klare Zielsetzung der Kooperation in den Bereichen JI (vgl. Monar 1996: 94). Dennoch werden erstmals Kooperationsstrukturen zwischen den MS in diesem Arbeitsfeld errichtet, die letztlich den Weg für eine weitere EUropäische Integration in den BJI ebnen (vgl. Monar 2001b: 750).

Als weitere entscheidende Faktoren zur Vertiefung der Zusammenarbeit in den BJI werden, neben den oben erläuterten TREVI-Gruppen, zwei weitere „Laboratorien[74]“, ausgemacht: die Arbeiten im Rahmen von Schengen sowie die Nutzung der Möglichkeiten einer Annährung in den BJI im Europarat[75] (vgl. Monar 2001b: 748-752).

1.2. Die Anfänge der MH-Politiken

Als erste Institution der Europäischen Gemeinschaften thematisiert das Europäische Parlament (EP) Frauenhandel mit der „Resolution on the Exploitation of Prostitution and the Traffick in Human Beings“ vom 14. April 1989[76]. Unter MH wird in diesem Dokument der Frauenhandel in die Zwangsprostitution verstanden. Es handelt sich dabei um Frauen aus

[73] Comité Européen de Lutte Antidrogue

[74] Monar (Monar 2001b) macht drei solcher „Laboratorien“ für eine EUropäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres aus: die TREVI-Gruppen, den Europarat und Schengen. Gemeint sind hiermit Formen institutionalisierter Zusammenarbeit außerhalb des EG/EU Rahmens, die es den MS, sofern erwünscht, ermöglichten und als „Versuchsstätten“ für eine mögliche vertiefte Zusammenarbeit in den BJI im EUropäischen Rahmen dienten.

[75] Der Europarat verfügt über einen entsprechenden institutionellen Rahmen zur Zusammenarbeit. Der intergouvernementale Charakter dieser Zusammenarbeit kommt den MS, die einer Aufnahme der Bereiche JI in das Gefüge der EG skeptisch gegenüber stehen, sehr entgegen (vgl. Mitsilegas 2003: 10-21). Ein Schwerpunkt der Zusammenarbeit ist das Bestreben, rechtliche Instrumente gegen grenzüberschreitende Kriminalität sowie rechtliche Kooperationsmöglichkeiten in Kriminal- und Strafsachen voranzubringen. Des Weiteren ermöglicht die Zusammenarbeit im Rahmen des Europarates ein Kennen lernen der gegenseitigen Traditionen, Standpunkte und spezifischen Anliegen. Mit der Zeit erwiesen sich die Möglichkeiten des Europarates für die MS allerdings als zu beschränkt. Die große Zahl der Mitglieder, die die Zügigkeit von Verhandlungen hemmte, sowie die teilweise unzufriedenstellenden Ergebnisse, ebenfalls Resultat der Anzahl und auch der unterschiedlichen Interessenslage der Europart-Mitglieder, machten eine Zusammenarbeit im EG-Rahmen mit weniger MG und stärkeren rechtlichen Instrumenten zunehmend attraktiver (vgl. Monar 2001b: 748-750).

[76] ABl. C 120, 16. 05. 1989: S. 0352

armen Ländern, die in reiche europäische Länder migrieren. Wenn diese in ihren Ländern entsprechende Beschäftigung- und Bildungsmöglichkeiten hätten, würden sie nicht als Prostituierte arbeiten (vgl. Rijken 2003: 93). Es wird die Entwicklung gemeinsamer Strategien und die Ausarbeitung gesetzlicher und anderer Maßnahmen zu dessen Bekämpfung vorgeschlagen. Ferner wird den MS empfohlen, die Ausbeutung von Prostitution unter Strafe zu stellen[77] bzw. das Strafmaß hierfür zu erhöhen sowie den Strafrahmen von FH dem von Sklaverei anzugleichen. Schließlich wird zur Unterstützung von Informationskampagnen in den HL sowie zur Entwicklung von Rehabilitationsprogrammen für Opfer aufgerufen.

In der „Entschließung zum Frauenhandel" des Europäischen Parlaments[78] wird Menschenhandel hauptsächlich als Folge der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, die „unausgeglichen" seien, gesehen. Eine Definition von Menschenhandel wird nicht erbracht; Menschenhandel wird allerdings synonym für Frauenhandel zum Zwecke der Prostitution verwendet. Frauenhandel sei eine Form der Sklaverei; es sei zu bedenken, dass viele Personen der Prostitution nicht freiwillig nachgehen sondern auf Grund von Ausübung von Zwang durch eine dritte Person oder auf Grund ihrer wirtschaftlichen Notlage in Prostitution gelangen. Frauenhandel ist ferner in Zusammenhang mit der internationalen Großkriminalität zu sehen.

Es wird zu keinen konkreten Maßnahmen aufgerufen, sondern lediglich „zur internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Großkriminalität" sowie zu einer Ausarbeitung einer Politik der Bekämpfung der Großkriminalität. Es wird für die Möglichkeit eines legalen Aufenthaltsstatus und Zeuginnenschutzes für Migrantinnen für die Dauer und die Zeit nach einem Prozess sowie für eine Aufenthaltserlaubnis für die Opfer des internationalen Frauenhandels plädiert.

2. Maastrichter Periode

2.1. Institutioneller Rahmen: Der Vertrag von Maastricht

Der „Vertrag über die Europäische Union"(in Folge „Vertrag von Maastricht") wird am 7. Juli 1992 unterzeichnet und tritt nach der erforderlichen Ratifikation durch die zwölf MS am 1. November 1993 in Kraft[79].

[77] Frauenhandel und Prostitution werden, so kritisiert Kartusch, in diesem Dokument vermengt und teilweise gleichgesetzt; es werde ein abolitionistischer Standpunkt vertreten (vgl. Kartusch 2000: 81).
[78] ABl. C 268, 16. 09. 1993: S. 0141-0142

[79] Neben dem Unionsvertrag werden 17 Protokolle und 33 Erklärungen angenommen. In den Zusätzen zum EGV finden sich auch Änderungen der Gemeinschaftsverträge, insbesondere des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Rhode 1995: 272). Die konsolidierte Fassung des EG-Vertrages wird in Folge als EGV-M bezeichnet.

Der Vertrag von Maastricht hat wichtige institutionelle[80] und politische[81] Neuerungen für die EG zum Inhalt. Die wichtigste institutionelle Änderung ist sicherlich die Gründung der Europäischen Union (EU) mit ihrer Drei-Säulenkonstruktion. Die drei Europäischen Gemeinschaften, die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die Europäische Atomgemeinschaft und die Europäische Gemeinschaft (vormals EWG)[82] bilden die Erste Säule (vgl. Cede/Thun-Hohenstein 1995: 36). Die Zweite Säule umfasst die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Die Dritte Säule hat schließlich die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI) zum Inhalt. Die Europäische Union als vierter Bestandteil dieser Konstruktion bildet den systematischen Überbau zu den anderen drei Elementen, das „Dach" welches auf den drei „Säulen" ruht und diese miteinander verbindet (vgl. Rhode 1995: 272). Dieser gemeinsame institutionelle Rahmen, der die drei Säulen verbindet, soll nach Art C EUV-M die

„*Kohärenz und die Kontinuität der Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele unter gleichzeitiger Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstands[…]"* sicherstellen.

2.1.1. Die Dritte Säule

Die Entstehung der Dritten Säule und die Institutionalisierung der ZBJI innerhalb der EU kann als politische Konsequenz des 1986 mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) beschlossenen Binnenmarktprogramms gesehen werden (vgl. Müller-Graff 1994: 30). Die in der EEA festgelegten vier Freiheiten sowie der Abbau der Personenkontrollen zwischen den MS kollidieren mit nationalen Anforderungen der inneren Sicherheit (vgl. Gimbal 1994: 72-73). Als Ausgleichsmaßnahmen zu den Erfordernissen, die aus der Vollendung des Binnenmarktes und dem Wegfall der internen Grenzkontrollen resultieren, seien daher „flankierende Maßnahmen" auf EUropäischer Ebene notwendig[83] (vgl. Buttlar/Gutermuth 1995: 172; Monar 2001b: 754).

---

[80] Wesentliche institutionellen Neuerung sind, neben der Schaffung der Drei-Säulen-Konstruktion der Europäischen Union, die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens für die im Vertrag festgelegten Bereiche für das EP womit dieses erstmals ein Vetorecht bei Gesetzesvorschlägen erhält. Die Amtszeit der Kommission wird von vier auf fünf Jahren verlängert; zudem ist für die Bestellung der Kommission die Annahme durch das EP erforderlich. Die Rechte des EuGH wurden ebenfalls dahingehend ausgeweitet, als dass dieser nunmehr über Sanktionsmöglichkeiten bei Nichtbeachtung von Urteilen seitens der MS und bei nicht oder mangelnd erfolgten Implementation des Gemeinschaftsrechts verfügt.

[81] Politische Veränderungen sind insbesondere die Festlegung auf die Grundzüge der WWU sowie eines zeitlichen Planes zu deren Umsetzung, die Erweiterung bereits bestehender Politikfelder (Forschung und Entwicklung, ökonomische und soziale Kohäsion) und das Hinzufügen neuer Politikfelder (v.a. Entwicklungspolitik).

[82] Genaueres: Cede, Thun-Hohenstein 1995: 36-43

[83] Huysmans hält indessen fest, dass diese Argumentation zwar so schlüssig ist, dass sie schon als „common sense" gilt, versucht aber aufzuzeigen, dass diese Logik durchaus hinterfragt werden kann (vgl. Huysmans 2000:

Neben den EU-internen Erfordernissen bedingt durch das Binnenmarktprogramm sind im Anachronismus zwischen nationalstaatlicher Konzeption der Problemfelder Migration und Kriminalität, die mit ineffektiven nationalen Versuchen der Regelung, Prävention und Bekämpfung dieser Phänomene einhergehen auf der einen Seite und der Internationalisierung der Kriminalität[84] sowie dem Ansteigen der Migration in den EU-Raum, überwiegend verursacht durch den Zusammenbruch der kommunistischen Systeme andererseits (vgl. auch Gimbal 1994: 73), weitere entscheidende Faktoren zur Europäischen Integration in den BJI zu sehen (vgl. Monar 1996: 93).

2.1.1.1. Ziele und Inhalte der ZBJI

Die ZBJI ist in Titel VI des EUV-M geregelt. Eine inhaltlich klar ausformulierte Zielsetzung der Dritten Säule ist in Titel VI EUV-M nicht zu finden; ebenso fehlt eine Definition der Bereiche „Justiz" und „Inneres" (vgl. Müller-Graff 1996: 14). In Art K.1 werden lediglich neun Bereiche genannt, die „*zur Verwirklichung der Ziele der Union, insbesondere der Freizügigkeit*" (Art K.1 EUV-M) Bereiche von gemeinsamem Interesse darstellen und somit das künftige Tätigkeitsfeld der Dritten Säule abgrenzen. Die neun Bereiche werden in Art K.1 1-9 EUV-M aufgezählt:

1. Asylpolitik
2. Grenzübertrittspolitik
3. Einwanderungspolitik
    - die Voraussetzung für die Einreise von Drittstaatenangehörigen ins Hoheitsgebiet der MS[85]

759). So wird zur Gewährung der Personenfreizügigkeit der Wegfall der internen Kontrollen und somit die Notwendigkeit von verstärkten Kontrollen an den Außengrenzen der EU gefordert. Zwar sind Ausweiskontrollen zwischen den Grenzen der MS nicht mehr obligatorisch; diese werden aber durch verstärkte Ausweiskontrollen innerhalb der MS ersetzt. Ferner werde Personenfreizügigkeit zumeist sehr eng als Fehlen von Ausweiskontrollen an den Grenzen verstanden; Huysmans zufolge könne Personenfreizügigkeit aber auch weiter ausgelegt werden und Themen wie Arbeitserlaubnis, Zugang zu Sozialleistungen und wohlfahrtstaatlichen Services, Aufenthaltserlaubnis u.ä. inkludieren; alle diese Dinge sind „*undoubtedly more important instruments for controlling, improving or limiting the free movement of people*" (Huysmans 2000: 759)

[84] Die für die Sicherheit zuständigen Behörden, also v.a. Polizei-, Zoll- und Gerichtsbehörden, sind national organisiert und ihre Tätigkeit ist grundsätzlich auf das jeweilige staatliche Territorium beschränkt. Demgegenüber nutzen kriminelle Organisationen die zunehmende Internationalisierung von Transport- und Transfermöglichkeiten, unterschiedliche nationale Strafgesetzgebung von Handlungen sowie die offenen Grenzen innerhalb des Binnenmarktes (vgl. Gimbal 1994: 72, Monar 1996: 93, zu den Problemen der Bekämpfung der internationalen Kriminalität und Definitionsschwierigkeiten sh. Kühne 1996, Oberleitner 1998)

[85] In Art 100c EGV-M sind einige Bereiche der Visapolitik geregelt, die nicht in die ZBJI sondern in die Erste Säule der EU fallen. Zu den in Art 100 lit c aufgelisteten Zuständigkeiten zählen unter anderem die Festlegung von Drittstaaten die ein Visum zur Überschreitung der EU-Außengrenzen benötigen (vgl. Art 100c Abs 1 EGV-M), Ausnahmeregelungen in Notsituationen für Drittländer die kein Visum benötigen (vgl. Art 100c Abs 2 EGV-M) sowie die Verfahrens- und Abstimmungsregeln für die unter Art 100c fallende Bereiche (vgl. Art 100c Abs 1-4). Falls es durch eine Notsituation in einem Drittland zu einem unerwarteten Zustrom auf das Gebiet eines

--die Voraussetzungen für den Aufenthalt von Drittstaatenangehörigen im Hoheitsgebiet der MS sowie die Voraussetzungen für Familienzusammenführungen und Beschäftigung

--die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, des illegalen Aufenthalts sowie der illegalen Beschäftigung von Angehörigen dritter Staaten auf dem Hoheitsgebiet der MS

4. Drogenpolitik
5. Betrugsbekämpfung
6. justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen
7. justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen
8. Zusammenarbeit im Zollwesen
9. polizeiliche Zusammenarbeit zur Bekämpfung und Verhütung von Terrorismus, illegalen Drogenhandel und von sonstigen schwerwiegenden Formen der internationalen Kriminalität sowie die Zusammenarbeit der Zollbehörden und der Aufbau eines unionsweiten Systems zum Austausch von Informationen im Rahmen von Europol.

2.1.1.2. Organe und Beschlussfassungsverfahren der Dritten Säule

2.1.1.2.1. Der Europäische Rat

Der Europäische Rat wird im Titel VI nicht explizit erwähnt; in Art D EGV-M wird jedoch festgehalten, dass „[d]er Europäische Rat […] der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse [gibt] und […] die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest [legt]“ (sh. auch Müller-Graff 1996: 28/29).

2.1.1.2.2. Der Rat

In Art K.3 werden die dem Rat der Innen- und JustizministerInnen zur Verfügung stehende Instrumente festgelegt. Es wird allerdings nicht auf die Instrumente der EG zurückgegriffen (Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen, vgl. Rohde 1995: 154). Stattdessen werden eigene Instrumente eingeführt bzw. wird auf Instrumente, die bereits für die Zweite Säule, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gewählt wurden, zurückgegriffen (vgl. Monar 1996: 96):

MS oder der EU kommen sollte kann die Visumspflicht für die Angehörigen dieses Drittlandes wieder eingeführt werden. Zu genaueren Verfahrensregeln in diesem Punkt siehe Art. 100c Abs 2 EGV-M.

a) *Gemeinsame Standpunkte* können festgelegt werden (vgl. Art K.3 Abs 2 lit a). Im Art K.5 wird bestimmt, dass MS diese Standpunkte bei Internationalen Organisationen, deren Mitglieder sie sind, oder bei Konferenzen, an denen sie teilnehmen, zu vertreten haben (vgl. Art K.5 EUV-M).

b) G*emeinsame Maßnahmen* können angenommen werden sofern sich die Ziele der Union besser durch ein gemeinsames als durch ein einzelstaatliches Vorgehen verwirklichen lassen. Der Rat stimmt über die Annahme Gemeinsamer Maßnahmen einstimmig ab. Die Abstimmung über Maßnahmen zur Durchführung einer Gemeinsamen Maßnahme kann mit qualifizierter Mehrheit erfolgen; der Beschluss hierfür muss allerdings wiederum einstimmig getroffen werden (vgl. Art K.3 Abs 2 lit b).

c) *Übereinkommen* können im Rat einstimmig beschlossen werden. Sie werden in den MS entsprechend der jeweiligen nationalen verfassungsrechtlichen Vorschriften angenommen. Maßnahmen zur Durchführung von Übereinkommen werden im Rat mit einer zwei Drittel Mehrheit der Stimmen angenommen. Allerdings besteht die Möglichkeit in Übereinkommen das Erfordernis der Einstimmigkeit zur Annahme von Maßnahmen festzulegen. Der EuGH kann in den Übereinkommen als Schlichtungsinstanz für eventuelle Streitigkeiten ob der Auslegung der Übereinkommen festgelegt werden (vgl. Art K.3 Abs lit c).

2.1.1.2.3. Die Kommission

Die Kommission muss sich das Initiativrecht, im Gegensatz zum Initiativmonopol, über das sie in der Ersten Säule verfügt, mit den MS teilen. Es wird außerdem auf die in Art K.1 festgelegten Bereiche 1 - 6 beschränkt, für die Bereiche 7 - 9 wird den MS das alleinige Initiativrecht zugesprochen (vgl. Art K.3 Abs 2 EUV-M). Nach Art K.8 Abs 1 EUV-M i.V.m. Art 152 EGV-M kann der Rat die Kommission damit beauftragen, Untersuchungen durchzuführen und Vorschläge zu machen (Art 152 EGV-M). Ferner ist die Kommission „in vollem Umfang“ an den Arbeiten des Titel VI zu beteiligen (vgl. Art K.4 Abs 2 EUV-M).

2.1.1.2.4. Der Europäische Gerichtshof

In Art L wird ausdrücklich festgehalten, dass der EuGH, außer wie in Art K.3 Abs 2 lit c bezüglich der Möglichkeit der Streitschlichtung des EuGH zwischen MS bei Übereinkommen festgelegt, keinerlei Zuständigkeit für die Dritte Säule hat (Art L lit a u b EUV-M).

2.1.1.2.5. Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament erhält nur wenige und schwach ausgeprägte Befugnisse innerhalb der ZBJI. Nach Art K.6 wird das EP regelmäßig von der Kommission und dem Vorsitz über die Arbeiten, die in dem Bereich der Dritten Säule durchgeführt werden, unterrichtet. Ferner hört der Vorsitz das EP zu den „wichtigsten Aspekten der Tätigkeit" (Art K.6) innerhalb des Titel VI an. Es wird gefordert, dass *„ […] die Auffassungen des Europäischen Parlaments gebührend berücksichtigt werden"* (Art. K.6 Abs 2 EUV-M).

In Art K.6 Abs 3 wird schließlich noch bestimmt, dass das EP Anfragen oder Empfehlungen an den Rat richten kann sowie einmal im Jahr eine Aussprache über die Entwicklungen bei der Durchführung von Maßnahmen in den Bereichen des Titel VI gehalten wird (vgl. Art K.6 Abs 3).

2.1.1.2.6. Der K.4 Ausschuss

Der für die ZBJI neu eingeführte Ausschuss erhält seinen Namen nach dem Artikel in dem er genannt wird (vgl. Art K.4 EUV-M). Der K.4 Ausschuss ist dem Rat unterstellt und gibt an diesen von sich aus oder auf Anfrage des Rates Stellungnahmen ab (vgl. Art K.4 Abs 1 EUV-M). Mit dem K.4 Koordinierungs-Ausschuss, der aus hohen BeamtInnen der MS bestehen soll, ergibt sich ein fünfstufiges Ausschuss-Verfahren für die Dritte Säule: Arbeitsgruppen - Lenkungsgruppe – K.4-Ausschuss - Ausschuss der Ständigen Vertreter – Rat.

2.1.1.3. Europol

Der Gründung von Europol kann als vorläufiges Ergebnis langjähriger Diskussion um die Einrichtung einer europäischen Polizeistelle gesehen werden (vgl. Ehrentraut 1999: 247; Knelangen 2001: 196). Als Vorgängerin gilt die Europäische Drogendienststelle (EDS), die infolge der Zusammenlegung von TREVI III mit TREVI 92 entstand (vgl. Kämper 2001: 49). Bald nachdem der Maastrichter Vertrag in Kraft trat nahm die Vorläuferorganisation von Europol, EDS, auf Grundlage des Art K.1 Abs 9 via einer Gemeinsamen Maßnahme[86], die Arbeit auf. Der Aufbau von Europol wird im EUV-M Art K.1 Abs 9
beschlossen:

„[…] *die polizeiliche Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität, erforderlichenfalls einschließlich bestimmter Aspekte der Zusammenarbeit im*

[86] (95/73/JI, 10/03/1995)

Zollwesen, in Verbindung mit dem Aufbau eines unionsweiten Systems zum Austausch von Informationen im Rahmen eines Europäischen Polizeiamts (Europol)".

Die Europol-Konvention wird am 26. Juli 1995 verabschiedet und tritt, geschuldet langwieriger Ratifizierungsprozesse in den MS, im Oktober 1998 in Kraft. Die Arbeitsaufnahme erfolgt rund ein Jahr später, da es auf Grund von „*Schwierigkeiten bei der Verhandlung und Umsetzung der zahlreichen Durchführungsbestimmungen*" zu Verzögerungen kommt (Ehrentraut 1999: 247).

2.2. Policy zu Menschenhandel auf Grundlage des Maastrichter Vertrages

2.2.1. Vorbereitende Dokumente

In der „Entschließung zum Menschenhandel" des EP vom 18. Januar 1996[87] wird darauf verwiesen, dass, obwohl MH nicht ausdrücklich in Art K.1 des Titel VI EUV-M erwähnt wird, trotzdem Maßnahmen gegen MH auf Basis des erwähnten Artikels getroffen werden können und sollen als Teil des Vorgehens gegen internationale Kriminalität Art K. 1 Zf. 9. Neben einer Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit zu dieser Thematik soll in der Entwicklungszusammenarbeit vermehrt auf Opfer, vor allem Frauen und Kinder, geachtet werden. Die Zusammenarbeit der Polizeibehörden der MS mit denjenigen der MOEL sowie der EL zur Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität soll forciert werden. Der Fokus liegt noch auf Frauenhandel zum Zwecke der Prostitution, auch wenn stellenweise auf Handel im Bereich der Schwarzarbeit verwiesen wird.

Als ursächliche Gründe für Menschenhandel werden wiederum die „unausgeglichenen" internationalen Wirtschaftsbeziehungen gesehen. Es wird ausdrücklich festgehalten, dass Männer, Frauen, Kinder und Heranwachsende von Menschenhandel betroffen sein können. Erstmals liegt auch der Versuch einer Definition vor, wobei Menschenhandel „*die rechtswidrige Handlung einer Person, die direkt oder indirekt die Einreise oder den Aufenthalt eines Bürger [sic] aus einem Drittland fördert, um ihn durch Betrug oder unter Anwendung von Zwang oder unter missbräuchlicher Ausnutzung einer schwierigen oder durch Behördenwillkür verursachten Situation auszubeuten*" ist. Menschenhandel wird als Betätigungsfeld der internationalen organisierten Kriminalität ausgemacht, wobei die Felder Prostitution, Drogenhandel, illegale Einschleusung und organisierte Schwarzarbeit als weitere Bereiche genannt werden. Insbesondere auf den Menschenhandel in die Schwarzarbeit wird

[87] ABl. C 032: 0088, 05. 02. 1996)

mehrmals verwiesen; dies führe durch Lohnverzerrung außerdem zu einem unlauteren Wettbewerb.

Die Bekämpfung des MH habe sich in erster Linie gegen die internationale Großkriminalität zu richten, hier vor allem gegen *„die Schlepper, die Arbeitgeber, die Zuhälter, die Bordellinhaber, die Reiseveranstalter für Sextourismus, die Hersteller von Kinderpornomaterial*". Die internationale Zusammenarbeit zwischen den MS, Justizorganen und Polizeibehörden soll intensiviert werden. Es wird gefordert, dass auf der kommenden Regierungskonferenz (RK) Menschenhandel dem K.1 Artikel zugefügt wird und dieser *„vor allem wegen der Kontroll- und Überwachungsfunktion des EP in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft einbezogen wird*". Es werden interne und externe Präventivmaßnahmen sowie Ahndungsmaßnahmen gefordert[88].

Priorität gilt der Sicherheit und der Bewahrung der Würde der Opfer. Neben einem strafrechtlichen Beistand sollen Hilfsmaßnahmen für Opfer auch das Angebot weiterer sozialen Unterstützungsmöglichkeiten umfassen (Einführung von telefonischen Notrufen; Polizei und Justiz sollen Übersetzungs- und Dolmetschmöglichkeiten haben; Häuser zur Aufnahme von Opfern im Zielland) und eine Aufenthaltsgenehmigung für Opfer, falls die Rückkehr in das Heimatland lebensgefährlich ist und die Gefahr erneuter Ausbeutung besteht, sollen erwogen werden.

Die Kommission hat zwei Kommunikationen zu Frauenhandel verfasst: Primäres Anliegen beider Dokumente ist es, einen einheitlichen Rahmen für das unionsweite Vorgehen gegen Frauenhandel zu erarbeiten.

[88] Unter externen Präventivmaßnahmen wird eine institutionalisierte Zusammenarbeit der Polizeibehörden der MS mit denen der EL und der MOEL genannt. Hilfsmöglichkeiten für Opfer bzw. potentielle Opfer sollen in der Entwicklungspolitik, die verstärkt Frauen und Kindern Aufmerksamkeit schenken soll, berücksichtigt sowie vorbeugende Kampagnen in den HL unternommen werden.
Interne Präventivmaßnahmen inkludieren die Anfertigung von Studien über die organisierte Kriminalität sowie die Erarbeitung von Informations- und Verhütungskampagnen. Die Tätigkeit der ILO und der WHO für Entwicklung von Normen im informellen Sektor werden begrüßt und der Wunsch, dass innerhalb der EU ähnliche Bemühungen unternommen werden, wird geäußert. Eine Ausarbeitung einer klaren Definition von Menschenhandel sowie des Sextourismus werden als notwendige Abwehrmaßnahmen erachtet. Verstärkte Kontrolle von Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen bestimmter gefährdeter Gruppen wie z.B. „Folklore-Künstler", Tänzerinnen, Haus- und Bedienungspersonal und eine schärfere Überwachung von Bars, Kabaretts etc sollen unternommen werden. Von ihren Männern unabhängige Aufenthaltsgenehmigung für Frauen von Wanderarbeitern sollen ermöglicht werden
Als Ahndungsmaßnahme wird die Aufnahme von Menschenhandel in die Zuständigkeit Europols gefordert. Die Kommission soll mit den MS eine Tatbestandsdefinition von MH ausarbeiten; ferner sollen die MS Menschenhandel ahnden und strafen; eine Regelung der exterritorialen Zuständigkeit soll erarbeitet werden sowie Möglichkeiten zur Beschlagnahmung der Erträge aus MH geschaffen werden.

Die „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zum Thema „Frauenhandel mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung“[89] ist das erste Kommissionsdokument zum Thema „Frauenhandel“. Die Kommunikation der Kommission bezieht sich insbesondere auf die Ergebnisse der von ihr organisierten „Conference on Trafficking in Women“ in Wien, 10-11 Juni 1996, an der VertreterInnen von NGOs, Universitäten, der Polizei- und Einwanderungsbehörden, Regierungen und Parlamente teilnahmen, und hat zum Ziel, diese als Ausgangspunkt für den Beginn einer breit angelegten Debatte über mögliche Maßnahmen auf nationaler und EUropäischer Ebene zu nehmen. Gegenstand dieses Kommissionsdokuments ist dabei ausdrücklich nur der Handel von Frauen zur sexuellen Ausbeutung (KOM 1996: S.3); dieser wird wie folgt definiert:

„*The Communication defines trafficking as the transport of women from third countries into the European Union (including perhaps subsequent movements between Member States) for the purpose of sexual exploitation*[90]*”* (ebd.: 4).

Die Menschenrechte von Frauen, die Kontrolle über ihre Sexualität sowie sexuelle und reproduktive Gesundheit inkludieren, werden betont[91] (ebd.: 3). Als Gründe für Frauenhandel zur sexuellen Ausbeutung werden der Mangel an Möglichkeiten in den HL, große Armut und Marginalisierung von Frauen, schlechte oder nicht vorhandene Ausbildung sowie Arbeitslosigkeit gesehen. Der scheinbar steigende Bedarf nach „exotischen“ Prostituierten in den ZL wird ebenfalls erwähnt. Immer stärker organisierte kriminelle Netzwerke stimulieren bewusst die Nachfrage und „*lure potential victims into the trade*“. FH zur sexuellen Ausbeutung wird, gleichwohl auch „kleine“ Unternehmen existieren, überwiegend als von großen und internationalen kriminellen Netwerken organisiert gesehen.

Es werden mögliche Maßnahmen für die Bereiche Migration[92], justitielle Kooperation[93], Rechtsdurchsetzung[94], soziale[95] sowie internationale Belange[96] vorgeschlagen (ebd.: 6).

---

[89] KOM (1996) 0567 final.

[90] *“Trafficking for the purpose of sexual exploitation covers women who have suffered intimidation and/or violence through the trafficking. Initial consent may not be relevant, as some enter the trafficking chain knowing they will work as prostitutes, but who are the deprived of their basic human rights, in conditions which are akin to slavery*”

[91] “*The human rights of women include their right to have control over, and decide freely on matters relating to their sexuality, including sexual and reproductive health, free of coercion, discrimination and violence*” (KOM 1996: 3).

[92] Als Belange, die Migration betreffen, werden beispielsweise Visa sowie Kontrollen über Einlass, Aufenthalt sowie Zirkulation im EU-Raum als wichtig gesehen. Eine Aufenthaltserlaubnis für Opfer von FH zur sexuellen Ausbeutung soll erwogen werden, wenn diese als Zeuginnen gegen FrauenhändlerInnen fungieren.

[93] Frauenhandel zur sexuellen Ausbeutung stellt in den meisten MS keinen eigenen Strafbestand dar. Eine Strafbarmachung sowie wirksame Sanktionen sollen angedacht werden.

[94] Da Frauenhandel zur sexuellen Ausbeutung überwiegend von organisierten kriminellen Netzwerken betrieben wird, die zumeist international agieren, kann keine nationalstaatliche Behörde alleine erfolgreich gegen FH vorgehen – Kooperation zwischen den nationalstaatlichen Behörden ist folglich notwendig. Dies soll zum einen

Die Union solle im Vorgehen gegen Frauenhandel eine „integrierte multidisziplinäre Politik" verfolgen, die alle oben genannten Elemente beinhalten soll. Gleichwohl die meisten Maßnahmen auf nationalem Level zu treffen sind müssen auf Grund der grenzüberschreitenden Natur des Verbrechens aber auch die Möglichkeiten auf EU-Ebene für einen interdisziplinären Ansatz geprüft werden[97].

Die Kommunikation von 1998[98] baut auf derjenigen von 1996 auf und hat zum Ziel, die seitdem erzielten Fortschritte betreffend Frauenhandel festzuhalten sowie weitere erforderliche Maßnahmen zu formulieren. Diese Bemühungen seien auch im Zusammenhang mit dem unionsweiten Vorgehen gegen Organisierte Kriminalität zu sehen. Einer Zusammenfassung des bisher Erreichten auf EUropäischer sowie internationaler Ebene folgt eine Auflistung von Politikbereichen, in denen Maßnahmen gegen Frauenhandel gesetzt werden sollen. Als Bereiche von Interesse werden Migration und damit zusammenhängende Themen[99], Strafrecht und justitielle Kooperation[100], polizeiliche Kooperation[101], Unterstützung der Opfer[102] sowie arbeitsrechtliche Belange[103] ausgemacht. Schließlich wird noch kurz auf die Kooperation mit Drittstaaten, hier vor allem mit zentral- und

---

über eine stärkere Nutzung von Europol, sobald diese Einheit in Betrieb ist, sowie durch Trainingsprogramme erreicht werden.

[95] Für soziale und arbeitsrechtliche Aspekte sind überwiegend die MS verantwortlich; die EU kann nur dort aktiv werden, wo die Ziele nicht auf nationalstaatlichem Wege erreicht werden können.
Als soziale Maßnahme wird unter anderem der Gesundheitsaspekt von Frauenhandel angeführt (ebd.: 18/19). Des Weiteren wird die Unterstützung von Empfangs- und Rehabilitationszentren für Opfer gefordert sowie die Überprüfung gefährdeter Bereiche wie z.B. Au-pair Mädchen, Tänzerinnen in Bars und Massage-Palästen erwünscht.

[96] Die Kooperation mit Drittstaaten umfasst insbesondere die Förderung von Menschenrechten sowie den Dialog mit Drittstaaten bezüglich Frauenhandels zur sexuellen Ausbeutung.

[97] Die Möglichkeiten des STOP-Programms sollen zu diesem Zwecke genutzt werden. Des weiteren sollen eine bessere Datenlage, Kooperation und Koordination auf nationaler und EU-Ebene und die Ausarbeitung und Durchführung von Informationskampagnen in HL bezüglich legaler Möglichkeiten zur Migration sowie der Risiken, die mit illegaler Migration verbunden sind, angestrebt werden. In ZL könnten potentielle Klienten durch präventive Kampagnen, die über das Gesundheitsrisiko aufklären, abgeschreckt werden: „*This would also help in reducing risks to public health within the EU*".

[98] KOM (1998) 726 final.

[99] Wie zum Beispiel Visa, zeitlich befristete Aufenthaltsgenehmigungen, Einreisekontrollen, Aufenthaltskontrollen. Insbesondere Bedienstete der Botschaften und Konsularstellen im Ausland sollen zur Verteilung von Visa die notwendige Ausbildung erhalten. Im Zusammenhang mit Migration werden auch Maßnahmen gefordert, die Opfern, die als ZeugInnen fungieren, den Aufenthalt im „Gastland" während des Prozesses ermöglichen: „*Any significant improvement in the prosecution of traffickers must lead authorities to allow victims not to be automatically expulsed from the host country and to provide them with judicial assistance and appropriate witness protection*" (KOM 1998: 7).

[100] Hier wird auf die Gemeinsame Maßnahme von 1997 verwiesen sowie eine Koordination unter den MS bezüglich der UN-Verhandlungen erwünscht.

[101] Insbesondere unter zu Hilfenahme von Europol.

[102] Als besonders geeignet hierfür werden NGOs ausgemacht; diese bedürfen allerdings auch der notwendigen finanziellen Ausstattung.

[103] Gemeint sind hiermit die in der Kommunikation von 1996 geforderten verstärkten Kontrollen "gefährdeter" Berufe wie Au-Pair Mädchen, Tänzerinnen etc.; Fortschritte der MS in diesen Bereichen konnten von der Kommission keine festgestellt werden.

osteuropäischen Ländern, den ehemaligen Sowjetstaaten sowie Entwicklungsländern, eingegangen[104].

Das Europäische Parlament fordert in seinen Stellungnahmen[105], bezogen auf die Kommissionsdokumente, vor allem die Erweiterung von Frauenhandel auf Handel mit allen Personen, bei beibehaltender Schwerpunktsetzung auf den Handel mit Frauen und Kindern, warnt davor, FH ausschließlich unter Gesichtspunkten der illegalen Migration zu sehen und fordert einen angemessenen Opferschutz für alle Opfer, unabhängig davon, ob sie bereit dazu sind, als ZeugInnen auszusagen oder nicht.

Der Rat legte zwei Dokumente zu FH vor, die "The Hague Ministerial Declaration on European Guidelines for Effective Measures to Prevent and Combat Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation. Ministerial Conference under the Presidency of the European Union. The Hague, 24-26 April 1996[106]" und die „Gemeinsamen Maßnahme vom 24. Februar 1997 – vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen - betreffend die Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern[107]".

Ziel der Haager Erklärung von 1997 ist es, die Zusammenarbeit zwischen den MS beim Vorgehen gegen Frauenhandel zur sexuellen Ausbeutung zu stärken. Es wird jedoch, bei allen Bemühungen zur verstärkten Kooperation festgehalten: "*However, the main responsibility lies with the Member States*" (S. 4). Die Erklärung konzentriert sich ausdrücklich nur auf Frauenhandel[108] (S. 2); begründet wird dies damit, dass die spezifischen Bedürfnisse von Frauen sowie Gewalt gegen Frauen auch ebenso spezifische Maßnahmen und Antworten erfordern. Die Kooperation zwischen den MS soll, so wie in der Kommunikation KOM 1996 dargelegt, weiterhin aktiv vorangetrieben werden, Informationen unter zu Hilfenahme von EDU ausgetauscht werden sowie die EG-Ressourcen, wie z.B. innerhalb des STOP-Programmes zur Förderung von NGO-Netzwerken sowie Pilotprojekten, ausgeschöpft

[104] Bei der Zusammenarbeit gilt es langfristig die grundlegenden Ursachen von Frauenhandel wie Armut, Chancenlosigkeit und Armut zu bekämpfen, Frauenhandel zu einer politischen Priorität auch in den Herkunftsländern zu machen, Informationskampagnen zu finanzieren und organisieren und den Aufbau sowie die Arbeit von NGOs zu unterstützen.

[105] Entschließung zu der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zum Thema „Frauenhandel mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung", ABl. C 014, 19. 01. 1998, S. 0039-0045

[106] Nicht veröffentlicht. Abrufbar unter www.legislationonline.org

[107] ABl. L 063, 04. 03. 1997: 0002-0006)

[108] „*For the purpose of this The Hague Ministerial Declaration trafficking in women relates to any behaviour which facilitates the legal or illegal entry into, transit through, residence in or exit from the territory of a country, of women for the purpose of gainful sexual exploitation by means of coercion, in particular violence or threats, or deceit, abuse of authority or other pressure which is such that the person has no real and acceptable choice but to submit to the pressure or abuse involved*" (Hague 1997: 2).

werden. Die Stärkung der Kooperation zwischen den MS und den Herkunftsländern, den Kandidatenländern, dem UN-System und Interpol wird ebenfalls gefordert. MS sollen ferner Informationskampagnen in den Herkunftsländern sowie Kooperation zwischen den NGOs der Herkunfts- und der Zielländer fördern. Als weitere Maßnahmen werden das Training und die Ausbildung von zuständigen Behörden, institutionelle Kooperation sowie die Förderung von Frauenrechten in den Zielländern genannt. Die Ernennung eines nationalen Berichterstatters, der der Regierung über Ausmaß, Prävention und Bekämpfung von FH berichtet, soll erwägt werden. Die Sammlung vergleichbarer Daten soll ermöglicht werden. Es wird schließlich gefordert, dass sich die Strafverfolgung gegen die TäterInnen und nicht gegen die von FH Betroffenen richten soll. Anreize für eine Kooperation der Opfer mit den zuständigen Behörden sollen erarbeitet werden. „*Ensure that no action, including detention, is taken for immigration reasons, which might undermine the value of victims of trafficking as witnesses in criminal proceedings*" (Haager Erklärung: III.2.1.). Ansonsten sollen medizinische Versorgung und Dolmetscher bereitgestellt werden sowie die Betroffenen über ihre Rechte und Möglichkeiten aufgeklärt werden.

2.2.2. Maßnahmen

2.2.2.1. Die „Gemeinsame Maßnahme"

Die einzig rechtlich bindende Maßnahme auf Grundlage des Vertrags von Amsterdams ist die „Gemeinsamen Maßnahme vom 24. Februar 1997" des Rates, die die MS auffordert, ihre Gesetze hinsichtlich der Strafbarkeit von sexueller Ausbeutung sowie Handel von Erwachsenen und Kindern zu überprüfen. Unter MH wird schließlich „*jegliche Handlung verstanden, die die Einreise in und die Durchreise durch das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats, den Aufenthalt dort oder die Ausreise aus diesem Hoheitsgebiet zu den in Abschnitt B Buchstaben B) und d) genannten Zwecken* [Anm.: sexuelle Ausbeutung und Handel) *erleichtert*" Opfern solle ein „angemessener" Beistand (F lit b) ermöglicht werden.

Des Weiteren soll die Koordination der innerstaatlich relevanten Behörden verstärkt werden sowie die vorhanden Möglichkeiten zur Kooperation diesbezüglich zwischen den MS im justitiellen Bereich (v.a. Rechtshilfegesuche, Erstellung von Datenbanken von vermisste Personen, Austausch von relevanten Informationen) überprüft und vermehrt genutzt werden. Die Ziele der Gemeinsamen Maßnahme müssen von den MS durch innerstaatliche Rechtsakte umgesetzt werden. Der Kommission ist bis Ende 1999 über die getroffenen Schritte Bericht zu erstatten.

2.2.2.2. Programme

Das STOP-Programm[109] ist ein Förder- und Austauschprogramm für den Bereich des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern. Ziel des STOP-Programms ist die Förderung des Informationsaustausches zwischen den MS über Maßnahmen wie Fortbildungen, Austauschmöglichkeiten und Praktika, Veranstaltungen und Seminare für Personen, die für Maßnahmen gegen MH und sexuelle Ausbeutung von Kindern zuständig sind wie RichterInnen, StaatsanwältInnnen, PolizeibeamtInnen u.a.. Des Weiteren sollen Studien und Forschungsarbeiten gefördert sowie die Verbreitung von Informationen zu Menschenhandel und sexueller Ausbeutung von Kindern stattfinden[110].

2.2.2.3. Erweiterung des Europol-Mandats

Durch die Gemeinsame Maßnahme 1997[111] erfolgt die Erweiterung des Mandats zunächst der EDS auf Menschenhandel. In der Europol-Konvention wird Menschenhandel in Art 2 Abs 1 als eine Form von schwerem Verbrechen aufgelistet, die unter die Zuständigkeit Europols fallen. Im Annex wird näher erläutert, was unter Menschenhandel verstanden wird; diese Arbeitsdefinition ist durch einen Ratsbeschluss 1998 festgelegt worden[112].

„Artikel 1
Die Definition der Kriminalitätsform „Menschenhandel" im Anhang zum Europol-Übereinkommen
wird ergänzt und lautet wie folgt:
„— ‚Menschenhandel' tatsächliche und rechtswidrige Unterwerfung einer Person unter den Willen anderer Personen mittels Gewalt, Drohung oder Täuschung oder unter Ausnutzung eines Abhängigkeitsverhältnisses insbesondere mit folgendem Ziel: Ausbeutung der Prostitution, Ausbeutung von Minderjährigen, sexuelle Gewalt gegenüber Minderjährigen oder Handel im Zusammenhang mit Kindesaussetzung. Diese Formen der Ausbeutung umfassen auch die Herstellung, den Verkauf und die Verbreitung von kinderpornographischem Material;".

Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft wird von dieser Definition nicht abgedeckt. Die Arbeit der EDS und später Europols bleiben auf den Handel zur sexuellen Ausbeutung beschränkt.

[109] Gemeinsame Maßnahme 96/700/JI vom 29. November 1996 – vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen (ABl. L 322, 12. 12. 1996)
[110] Das Programm wird mit STOP II vom 1. Januar 2001 bis 31. Dezember 2002 verlängert (ABl. L 186 vom 07. 07. 2001). Zusätzlich zu den Zielen von STOP I, die übernommen werden, sollen Beitrittsländer beteiligt werden, die Zusammenarbeit mit Drittstaaten sowie Internationalen Organisationen gefördert werden sowie eine Ausarbeitung und Bewertung einer europäischen Politik zu dieser Thematik erfolgen
[111] ABl. L 063 04. 03. 1997: S. 0002-0006
[112] Indent amended by the Council Act of 3 December (1998 ABl. C026, 30. 01. 1999, S. .0021).

2.3. Das Framing von MH auf Grundlage der Maastrichter Bestimmungen

2.3.1. Institutionelle Aspekte

Mit dem Vertrag von Maastricht und der Institutionalisierung der Bereiche JI können, auch wenn noch mit intergouvernementalen Prozedere, zahlreiche neue Politikbereiche innerhalb des EUropäischen institutionellen Rahmens bearbeitet werden. Dies umfasst Themenfelder wie Asyl, illegale Migration, Außengrenzen sowie die justitielle und polizeiliche Zusammenarbeit. Die Institutionalisierung der Kooperationen in den Bereichen Justiz und Inneres wird dementsprechend zunächst als Fortschritt, insbesondere im Vergleich zu der vorher nur losen und oft unübersichtlich anmutenden Zusammenarbeit bewertet (vgl. Monar 1996: 95).

Beanstandet wird hingegen vor allem das Demokratiedefizit: die Tatsache, dass der EuGH für die von Titel VI abgedeckten Bereiche keine Zuständigkeit erhält[113] und somit keinerlei justitielle Kontrolle der Dritten Säule im EUV-M vorgesehen ist, wird, neben den stark eingeschränkten Kompetenzen des EP sowie der Kommission, als negativ gewertet (vgl. Buttlar/Gutermuth 1995: 173). Zu den vertraglich bedingten Schwächen ergeben sich aus der Praxis weitere Mängel: Eine teilweise unklare Formulierung des Vertragstextes erschwert die Kooperation zwischen den MS in der Dritten Säule zusätzlich. So herrscht zum Beispiel Uneinigkeit über die rechtliche Verbindlichkeit von Gemeinsamen Maßnahmen (vgl. Ucarer 2001: 5; Monar 2001a: 275). Zahlreiche Querverweise innerhalb des Titel VI auf andere Vertragsartikel bieten zusätzlichen Anlass für Missverständnisse und Unklarheiten (vgl. Cullen/Grau 1995: 105). Der durch den EUV-M eingerichtete K.4-Ausschuss und die daraus resultierende fünfteilige Arbeitsstruktur (Arbeitsgruppen -Lenkungsgruppe – K.4 -Ausschuss - Ausschuss der ständigen Vertreter – Rat) erweist sich ebenfalls als in der Praxis eher hinderlich als förderlich. Zu einer großen Anzahl an Arbeitsgruppen kommen drei Lenkungsgruppen mit jeweils unterschiedlichen Zuständigkeiten[114] hinzu. Die Arbeitsgruppen sind dabei nicht den Lenkungsgruppen, sondern ebenso wie diese direkt dem K.4. Ausschuss unterstellt (vgl. Curtin/Pouw 2000: 311).

Schließlich fehlt den Arbeiten des Titel VI, gleichwohl sie mit der Personenfreizügigkeit in Verbindung gebracht werden (vgl. Art K 1 Abs 1 EUV-M), eine konkrete Zielsetzung bzw. kann kein „Institutional Action Frame“ ausgemacht werden (vgl. Monar 2001a: 269).

[113] Die Ausnahme hierzu bildet die Möglichkeit des Rates in Übereinkommen explizit die Zuständigkeit des EuGH festzulegen. Vgl. Art K.3. Abs lit c.

[114] Lenkungsgruppe I: Asyl, Außengrenzen und Immigration; Lenkungsgruppe II: Bekämpfung der Internationalen Kriminalität; Lenkungsgruppe III: justitielle Zusammenarbeit (vgl. Curtin/Pouw 2000: 314-315).

2.3.1.1. Akteure

2.3.1.1.1. Rat

Als der dominante Akteur der Dritte Säule ist der Rat zu sehen (vgl. Curtin/Pouw 2000: 311). Dies ergibt sich zum einen überwiegend aus den vertraglichen Bestimmungen und den darin festgelegten Kompetenzen: der Rat ist das einzige legislative Organ und teilt das Recht, Initiativvorschläge zu machen mit der Kommission bzw. steht dem Rat und den MS für die Bereiche der polizeilichen, der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen sowie der Zusammenarbeit im Zollwesen (EUV-M K. 1 Zf. 7-9) das alleinige Initiativrecht zu.

Die legislative Tätigkeit des Rates wird empfindlich durch das Erfordernis der Einstimmigkeit zur Annahme von – mit Abstrichen - Gemeinsamen Maßnahmen und Übereinkommen erschwert; können sich die MS letztlich auf eine gemeinsame Bestimmung einigen so meist nur als „kleinster gemeinsamer Nenner" –zumeist tritt beides ein, d.h. unterschiedliche Interessenslagen führen zu einer Verwässerung der Materie die dann schließlich nur in Form eines unverbindlichen Rechtstextes angenommen wird (vgl. Monar 1996: 95; Curtin/Pouw 2000: 313; Kujiper 2004: 611).

Die geringe Zahl verbindlicher verabschiedeter Maßnahmen wird ferner damit begründet, dass Bereiche wie Grenzkontrollen, Asyl, illegale Migration und Kriminalität als Felder der inneren Sicherheit und somit als aus nationalstaatlicher Sicht sensible Bereiche erachtet werden. Hierin wird auch die Ursache für einen weiteren Kritikpunkt an der Arbeitsweise des Rates gesehen: der Vorwurf einer Politik „hinter verschlossenen Türen" die sich in einer sehr eingeschränkten Informationspolitik gegenüber dem Europäischen Parlament und der Kommission sowie einer eingeschränkten Veröffentlichungspflicht von Dokumenten äußert (vgl. Curtin/Pouw 2000: 312-313).

2.3.1.1.2. Kommission

Die Kommission tritt mit dem EUV-M als neue Akteurin in der ZBJI auf und sieht sich zunächst mit mehreren Schwierigkeiten konfrontiert. Die MS konnten bereits auf eine Tradition der Zusammenarbeit in den BJI außerhalb des institutionellen Rahmens der EU, so vor allem in Schengen und den TREVI-Gruppen, zurückblicken. Die Kommission als neue Akteurin hatte somit ein nicht zu unterschätzendes Erfahrungs- und Informationsdefizit (vgl. Ucarer 2001: 4). Die vertraglich festgelegte Beteiligung der Kommission „in vollem Umfang" in den von Titel VI abgedeckten Bereichen wird ferner zugunsten der oben bereits erwähnten „Geheimhaltungspolitik" des Rates und der MS sehr eng ausgelegt (vgl. Curtin/Pouw 2000: 312).

Zudem verfügt die Kommission, insbesondere gegenüber der Ersten Säule, nur über eingeschränkte Kompetenzen: Das Initiativrecht, das sie in der Ersten Säule alleine innehat, muss in der ZBJI mit den MS geteilt werden, d.h. es gibt sechzehn Akteure, die Gesetzesinitiativen starten können. Da jeder MS Initiativanträge stellen kann, besteht keine Notwendigkeit auf Kommissionsvorschläge einzugehen und diese als Ausgangspunkt für weitere Verhandlungen zu verwenden – ein wichtiger strategischer Vorteil im Politikgestaltungs- und -entscheidungsprozess, über den die Kommission in der Ersten Säule verfügt, ist ihr hier nicht zugestanden worden (vgl. Ucarer 2001: 5). Für die Bereiche der Zusammenarbeit in polizeilichen, justitiellen (im Strafrecht) und zollbehördlichen Angelegenheiten hat die Kommission zudem kein Initiativrecht.
Die Tätigkeiten der Kommission beschränken sich daher zunächst vor allem auf eine „confidence building strategy"; d.h. sich den MS als kompetente und vertrauenswürdige Partnerin in den BJI zu erweisen sowie dem Versuch, Themen durch Kommunikationen zur Diskussion bereit zu stellen (Ucarer 2001: 6).

2.3.1.1.3. Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament erhält in den vertraglichen Bestimmungen nur geringfügige Kompetenzen. Der Rat soll die Stellungnahmen des Europäischen Parlamentes „gebührend" berücksichtigen; die Informationspflicht, wie in Art K.6 Abs 2 festgelegt, wird vom Rat zudem sehr eng ausgelegt (vgl. Curtin/Pouw 2000: 312). Das EP verfügt somit in der Dritten Säule über keine Möglichkeiten, entscheidend auf den Politikgestaltungs- und entscheidungsprozess Einfluss zu nehmen.

2.3.2. Framing

2.3.4.1. Menschenrechtsframe

Der Menschenrechtsframe wird zunächst dazu bedient, um von der Verletzung der Menschenrechte, die Menschenhandel darstellt, die Etablierung von Menschenhandel als Verbrechen abzuleiten:
"[…] *an intolerable violation of fundamental human rights* and consequently*[…]* a criminal act [V.P.] (EP 2000). Verstärkt wird die Darstellung von MH als MR-Verletzung durch die Gleichsetzung von Menschenhandel mit Sklaverei („*whereas trafficking in human beings is a form of slavery*"), einer bereits anerkannten Menschenrechtsverletzung mit völkerrechtlicher Tradition.

Präventive Maßnahmen wie die Förderung von Menschen- und Frauenrechten, der Demokratie sowie die Nutzung von bereits bestehenden EU-Programmen zur Unterstützung von Minderheiten und benachteiligten, und somit für Menschenhandel anfällige, Gruppen der Gesellschaften in den Herkunftsländern bilden einen wesentlichen Teil des MR-Frames. Auf strukturelle Ursachen in den Zielländern, die die Verletzung von MR begünstigen, wird nicht eingegangen.

Viel Raum wird schließlich den möglichen Maßnahmen zur Unterstützung der Opfer in den Zielländern geboten. Dies umfasst den Aufruf an die MS, den Opfern soziale, medizinische, juristische und psychologische Betreuung und Schutz zu bieten, die Einrichtung von Betreuungsmöglichkeiten sowie Rehabilitationszentren für Opfer, die in ihr Heimatland zurückkehren. Insbesondere bei der Betreuung der Opfer wird, vor allem von der Kommission, die Einbindung von NGOs gefordert.

Am weitesten mit seinen Forderungen hinsichtlich des Opferschutzes geht das Europäische Parlament, das über die oben genannten Maßnahmen hinaus beispielsweise auch eine Aufenthaltserlaubnis für alle Opfer für angemessen hält.

2.3.4.2. Menschenhandel als kriminelles Problem - Frame

Da Menschen/Frauenhandel als Verstoß von grundlegenden Menschenrechten gesehen wird, ist es zunächst ein wesentliches Anliegen Menschenhandel als eigenen Straftatbestand gesetzlich zu etablieren und mit angemessenen Strafen zu ahnden[115]. Hierzu müsste zunächst festgelegt werden, was Menschenhandel ist und welche Akte, die damit verbunden sind, strafrechtlich relevant sein sollen.

Verübt wird dieses Vergehen zudem vor allem von kriminellen Organisationen:

" […] *trafficking in human beings is a form of slavery linked to international organized crime* (EP 1996[116]).

Als Teil der internationalen Großkriminalität fällt MH, so vor allem das EP, somit in den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union, wie in Art K. 1 Zf. 9 festgelegt. Eine weitere Begründung für die Bearbeitung von MH auf EUropäischer Ebene wird im grenzüberschreitenden Charakter von MH gesehen. Die MS können nicht hoffen, alleine erfolgreich gegen MH vorgehen zu können. Alle Möglichkeiten zum gemeinsamen Vorgehen gegen MH auf EUropäischer Ebene müssen daher genutzte werden. MH wird ferner mit

[115] Staaten, aber nicht Einzelpersonen, sind zur Einhaltung von MR verpflichtet; sh. dazu Diskussion in MR/MH Frame

[116] Rat 1997: […] *that trafficking in women for the purpose of sexual exploitation is a serious and growing type of international organized crime generating high profits with relatively low forms of risk for traffickers.*

anderen relevanten Verbrechen in Verbindung gebracht, wie Fälschungen von Dokumenten, Missbrauch und Fälschung von Visa und Geldwäsche. Darauf begründet werden Maßnahmen vor allem in der polizeilichen und justitiellen Kooperation gefordert. Ferner sollen die Rechtdurchsetzungsbehörden (Justizbehörden, Polizeibehörden) auf das Phänomen Menschenhandel aufmerksam gemacht werden und durch Schulungen und Trainings lernen, MH zu erkennen und Betroffen identifizieren zu können sowie mit Opfern entsprechend umgehen zu können.

Unterschiedlich wird von den Akteuren die Möglichkeit einer Gewährung einer zeitlich befristeten Aufenthaltserlaubnis für Opfer gesehen. Die Kommission und der Rat[117] halten eine Aufenthaltserlaubnis für sich illegal im betreffenden MS aufhaltenden Opfer für dann begründet, wenn die Opfer mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren und in einem Prozess gegen die MenschenhändlerInnen als ZeugInnen aussagen.

"*In its 1996 communication, the Commission supported the principle of delivering a temporary permit of stay in the case victims are prepared to act as witnesses in judicial proceedings*" (KOM 1998).

Die Aufenthaltsgenehmigung wird also im Zusammenhang mit dem Nutzen der Opfer für die strafrechtliche Verfolgung von MenschenhändlerInnen gesehen und fällt somit in den "MH als Verbrechen" – Frame.

Das Europäische Parlament vertritt hingegen den Standpunkt, dass Opfern eine generelle zeitlich befristete Aufenthaltgenehmigung zugestanden werden muss. Die Berechtigung dazu wird aus der Tatsache gezogen, dass von Menschenhandel Betroffene Opfer eines Verbrechens sind; die Aufenthaltsgenehmigung ist daher in Zusammenhang mit menschenrechtlichen Aspekten zu sehen:

"[b]*elieves* [das EP, Anm.] *that the countries of destination should grant temporary residence permits to victims of trafficking in human beings, regardless of whether or not they wish to testify subsequently in court that they have been victims of trafficking*" (EP 2000)

2.3.4.3. Frauenhandel - Frame

Menschenhandel wird überwiegend als Handel mit Frauen und Kindern zur sexuellen Ausbeutung dargestellt. Einige Dokumente beschäftigen sich explizit nur mit dem Handel von

[117] Rat 1997: *Ensure that no action, including detention, is taken for immigration reasons, which might undermine the value of victims of trafficking as witnesses in criminal proceedings.*
KOM 1998: *Any significant improvement in the prosecution of traffickers must lead authorities to allow* ***vactims*** *not to be automatically expulsed from the host country and to provide them with judicial assistance and appropriate witness protection.*

Frauen, da diese als die bei weitem größte Opfergruppe angenommen werden; der Fokus wird wiederum auf sexuelle Ausbeutung gerichtet.
Obwohl dies somit letztlich auf Prostitutionshandel (von Frauen) hinausläuft wird dieser Thematik relativ wenig Beachtung geschenkt. Die Regelung der Prostitution liegt in der Zuständigkeit der MS. Lediglich das EP befürchtet, dass durch ein Verbot von Prostitution die betroffenen Frauen Ausbeutung und Gewalt in einem noch stärkeren Maße ausgesetzt sein könnten. Von der Kommission wird Prostitution nur im Zusammenhang mit der EUropäischen Gesundheitspolitik und der Verhinderung der Verbreitung von Geschlechtskrankheiten durch Prostituierte und Klienten erwähnt; dies soll durch Aufklärungskampagnen verhindert werden sowie die Nachfrage gesenkt werden. Die Beweggründe der Klienten, die als „Endkonsumenten" letztlich einen wesentlichen Faktor der Handelskette darstellen, sollen zudem erforscht werden.
Als treibender Faktor für den Frauenhandel wird allerdings die OK gesehen, die Frauen durch falsche Versprechungen in die Zielländer lockt um sie anschließend dort auszubeuten. Als Präventivmaßnahmen werden einerseits Aufklärungskampagnen über die Risiken der illegalen Migration, die vor der Gefahr möglicherweise Opfer von Frauenhandel zu werden, warnen sollen, sowie Informationskampagnen über legale Möglichkeiten zur Migration genannt. Frauenspezifische Aspekte der Migration finden keine Erwähnung. Das EP fordert lediglich einige spezielle Maßnahmen wie eine Aufenthaltserlaubnis unabhängig vom Ehemann sowie, damit verbunden, eine Arbeitserlaubnis. Darüber hinaus finden sich einige Forderungen allgemeinerer Natur, so zur Förderung der Stellung der Frau in den Zielländern.

2.3.4.4. Arbeitsmigrations Frame:

Der Frame „Arbeitsmigration" kommt in den Dokumenten zu Menschenhandel kaum vor. Auf Aspekte der Nachfrage sowie strukturelle Ursachen von Ausbeutung in den Zielländern wird, außer für den Prostitutionssektor, nicht eingegangen; ebenso wenig finden mögliche Zusammenhänge zwischen Migrationsregimen und Menschenhandel Erwähnung. Menschen/Frauenhandel wird zudem hauptsächlich als sexueller Ausbeutung gesehen. Die Ausbeutung der Arbeitskraft findet, auch wenn stellenweise auf diese Möglichkeit verwiesen wird, kaum Beachtung. Dementsprechend werden auch kaum Maßnahmen in diesem Bereich genannt. Es wird lediglich zu verstärkten Kontrollen, arbeitsrechtlichen und gesundheitsbehördlichen, von „gefährdeten" Berufen wie Au-Pair Mädchen, Lokalen wie Bars, Massage-Palästen u.ä. aufgerufen, um mögliche Ausbeutung der Arbeitskraft bzw. vor

allem um Fälle von Zwangsprostitution aufzuspüren – sexuelle Ausbeutung steht auch hier wiederum im Vordergrund.
Ausbeutung von MigrantInnen in der Schwarzarbeit wird nur kurz vom EP zur Sprache gebracht, das letztlich auch auf den Art K. 1 Zf. 3 verweist, der die illegale Arbeit von illegalen MigrantInnen zum Inhalt hat. Dieser Ansatz wird aber nicht weiter forciert und kann sich auch nicht durchsetzen.

2.3.4.5. Illegale Migration - Frame

Im Zusammenhang mit Aspekten der illegalen Migration werden die Bereiche Visa, Einreise- und Aufenthaltskontrollen genannt, wobei insbesondere der Vergabe von Visa mehr Raum geschenkt wird (da Visa auch in Zuständigkeitsbereich der EU). Das EP fordert die Union ferner dazu auf, auf Basis des Artikel K.1 Zf. 1-3 gegen Menschenhandel aktiv zu werden (Asylpolitik, Außengrenzen, illegale Migration). Schließlich sieht der Rat in der Gemeinsamen Maßnahmen einen Vorteil eines gemeinsamen Vorgehens gegen Menschenhandel darin „*the establishment common rules for action to combat trafficking in human beings and sexual exploitation of children is likely to contribute to the fight against certain unauthorized immigration*“ (Rat 1997: Abs. 3). Dieser Ansatz findet aber zunächst wenig Raum und bleibt ziemlich unterrepräsentiert.

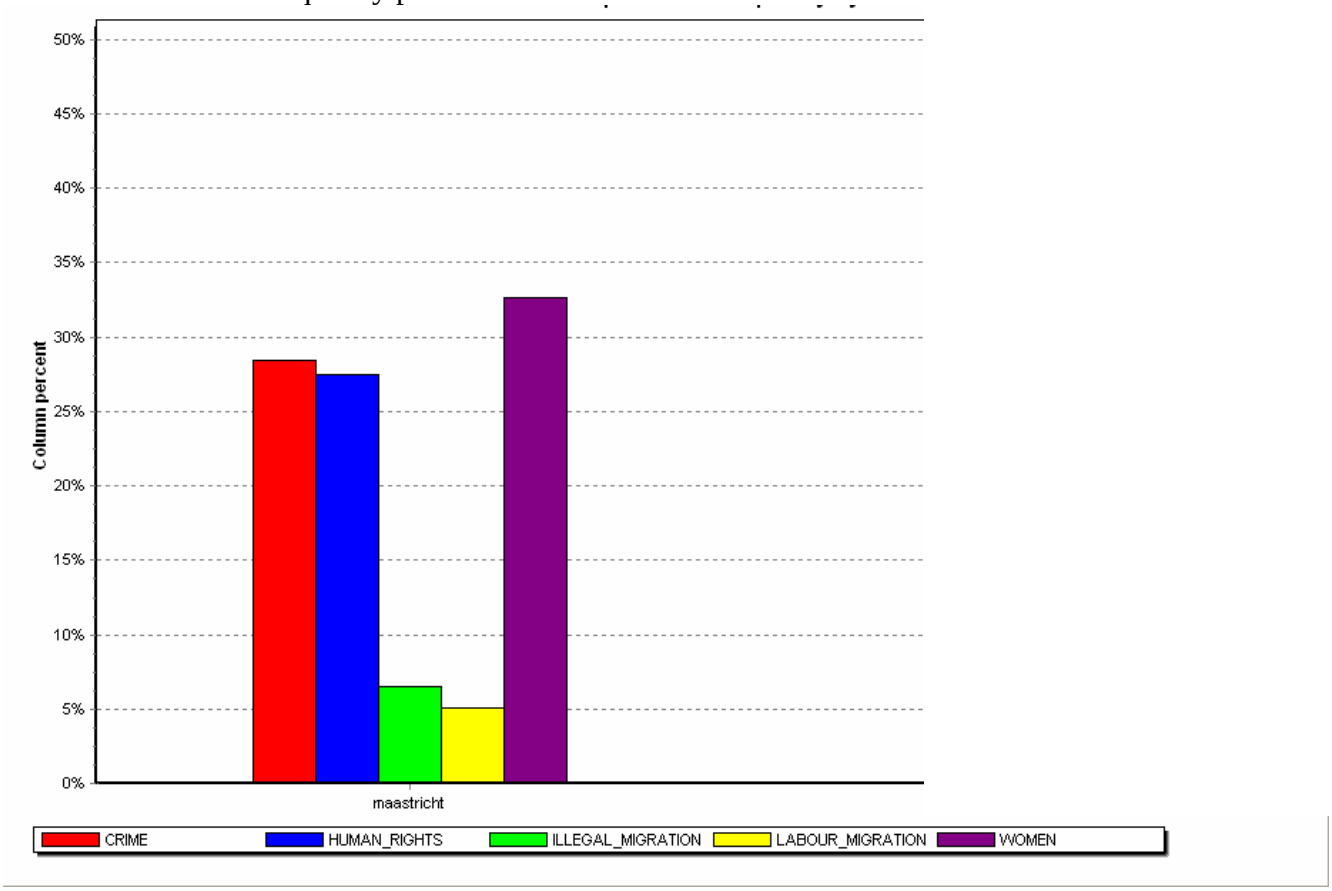
Folgende Tabelle stellt das Vorkommen der Frames in den Dokumenten in Prozent da, wobei alle Kategorien zusammen hundert Prozent ergeben:

Abb. 6

KATEGORIEN	HÄUFIGKEIT/Maastricht
CRIME	28, 4 %
HUMAN RIGHTS	27,5 %
ILLEGAL MIGRATION	6,5 %
LABOUR MIGRATION	5,1 %
WOMEN	32,6

Abb. 7

Column Percent of Frequency per Period



2.4. Zwischenresümee

War FH zunächst ein Thema, das zu Anfang der 1990er kaum auf EUropäischer Ebene thematisiert wurde, so wurde es in der zweiten Hälfte der Neunziger Jahre zunehmend von den EUropäischen Organen aufgegriffen.

Da Menschenhandel nicht primärrechtlich als Zuständigkeitsfeld der Europäischen Union festgelegt ist versucht das Europäische Parlament, als erstes Organ der EU, Menschen- und Frauenhandel daher auf die politische Tagesordnung zu bringen und zur „Unionssache“ zu machen. Dementsprechend zielen die ersten Bemühungen darauf, MH als relevantes Thema zu positionieren sowie die Zuständigkeiten der EUropäischen Union zu klären und zu argumentieren, warum und auf Basis welcher Artikel die EU für Frauen-/Menschenhandel zuständig ist.

Zwei Framings zeigten sich hier als besonders effektiv: zum einen konnte Frauenhandel erfolgreich als schwerwiegende Verletzung fundamentaler Menschenrechte, die auf dem Gebiet von (westeuropäischen) Demokratien, die sich der Achtung und Durchsetzung von

Menschenrechten verschrieben haben, mit der Konzeption der EU als „Werteunion“ in Verbindung gesetzt werden (vgl. Locher 2003). Der Fokus ist dabei stark auf Frauenhandel gelegt Hier zeigte sich ferner vor allem die Verbindung und Gleichsetzung von Frauenhandel mit „Sklaverei“, einem bereits bekannten und als unakzeptabel erachteten Phänomen, als erfolgreich.

Durch die Titulierung von Frauen/Menschenhandel als Betätigungsfeld der OK konnte zudem die Zuständigkeit der EU für diese Belange geltend gemacht werden. Der Vertrag von Maastricht und die neue Dritte Säule und die somit neu geschaffene Zuständigkeit der Europäischen Union für die BJI boten hier den Anknüpfungspunkt. Andere Frames, wie beispielsweise illegale Migration oder Ausbeutung von (illegalen) MigrantInnen in der Schattenwirtschaft, werden nur wenig bemüht. Allerdings ist das EP aus den Arbeiten der Dritten Säule, unter die somit alle weiteren Maßnahmen fallen, weitgehend ausgeschlossen und fällt somit als gestaltende Akteurin weg. In Folge finden sich Arbeiten des EP nur in Antwort auf die Kommissionskommunikationen und der Einfluss auf das Framing von Frauen/Menschenhandel ist nur gering.

Die Kommission greift wesentliche Aspekte der Vorarbeiten des Europäischen Parlaments, insbesondere den Fokus auf Frauenhandel zur sexuellen Ausbeutung, auf und versucht als Koordinatorin der Maßnahmen auf EUropäischer Ebene zu fungieren. Einige Unterschiede im Vergleich zum Framing des EP sind festzustellen: das EP ist beispielsweise viel stärker als die Kommission auf Frauenhandel konzentriert; hinsichtlich des Opferschutzes sind ebenfalls Unterschiede festzustellen: die Kommission versucht eine zeitlich befristete Aufenthaltserlaubnis für Opfer von Menschenhandel, wenn diese als ZeugInnen agieren, mit dem Vorgehen der EU gegen Organisierte Kriminalität in Verbindung zu bringen und so die Zustimmung der MS zu diesem Vorhaben zu erlangen. Die Kommission hat allerdings in wesentlichen Bereichen ebenfalls keine Zuständigkeit: das Initiativrecht für die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit als Möglichkeiten zur Bekämpfung der Kriminalität, also für diejenigen Bereiche, die von der Kommission und dem EP als maßgeblich beim Vorgehen gegen MH erachtet werden, liegt bei den MS – der Kommission sind hier die Hände gebunden. Zudem agiert die Kommission in ihrer Rolle als neue Akteurin in den BJI, wie oben bereits dargestellt, noch sehr zurückhaltend.

Der Rat, als entscheidender Akteur der Dritten Säule, verabschiedet nur einen relevanten Gesetzestext zur Thematik „Menschenhandel“, die Gemeinsame Maßnahme[118]. In dieser wird

[118] Ein wichtiger Impetus hierfür ging allerdings von einem konkreten Anlass, der Dutroux-Affäre, aus (vgl. Ehrentraut 1999: 251) - der öffentlichen Empörung sowie Demonstrationen in Brüssel fielen mit Bemühungen

einer der wesentlichen Forderungen des EP und der Kommission, nämlich der Strafbarmachung von MH, nachgekommen. Allerdings deckt die Gemeinsame Maßnahme nur die sexuelle Ausbeutung ab, die Ausbeutung der Arbeitskraft ist davon nicht abgedeckt. Ebenso wird das Europol-Mandat nur auf den Handel von erwachsenen Personen und Kindern zur sexuellen Ausbeutung erweitert; auch hier wird der Handel zur Ausbeutung der Arbeitskraft nicht berücksichtigt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass mit dem EUV-M zwar ein institutioneller Rahmen in Form der Dritten Säule für eine mögliche Bearbeitung von Menschenhandel geschaffen wurde – allerdings mit starken Einschränkungen.

Insbesondere die Kommission weist wiederholt darauf hin, dass für die meisten Bereiche, die MH betreffen, die Mitgliedstaaten verantwortlich sind; die Union hat, wie zum Beispiel für den Bereich Prostitution und für Opferschutzmaßnahmen, keine Zuständigkeit. Das Ziel der Rechtsangleichung und Strafbarmachung von MH in allen MS kann auf Grund der zur Verfügung stehenden Instrumente, Uneinigkeit bezüglich der rechtlichen Bindung von Gemeinsamen Maßnahmen sowie eines Unwillens der MS nicht erreicht werden.

Die Akteure Europäisches Parlament und Kommission sind vertraglich bedingt nur schwache Akteure der Dritten Säule; der Rat, gleichwohl der Akteur mit den meisten formalen Handlungsmöglichkeiten, ist aus überwiegend handlungsunwillig. Zudem ist für die BJI und die Dritte Säule kein „Institutional Action Frame“, der einen maßgeblichen Einfluss auf das Framing von Menschenhandel hat oder eine sinnvolle Verknüpfung von „Menschenhandel“ mit anderen Bereichen der BJI erlauben würde, erkennbar.

Zum Framing von Menschenhandel werden insbesondere die Frames „Frauenhandel“ und „Menschenhandel als kriminelles Problem“ verwendet und Menschenhandel somit überwiegend als Frauen- und Kinderhandel zur sexuellen Ausbeutung, der von der internationalen Kriminalität organisiert wird, dargestellt[119].

---

der damaligen Kommissionspräsidentin ein Vorgehen gegen FH auf EU-Ebene zu forcieren, zusammen (sh. dazu ausführlich Locher 2003).

119 Es zeigen sich hier auch deutlich. Einflüsse der internationalen Frauen- und feministischen Bewegungen (vgl. Locher 2003).

3. Das Framing von Menschenhandel – Tampere - Periode[120]

3.1. Institutionelle Voraussetzungen – Der Vertrag von Amsterdam

Der Wunsch insbesondere Deutschlands, der wirtschaftlichen Integration eine politische folgen zulassen, Defizite der bisherigen Arbeitsweise auf den Grundlagen des Maastrichter Vertragswerkes sowie vor allem die angestrebte Erweiterung der EU um zehn Länder waren die Hauptgründe für eine neuerliche Vertragsreform[121] (vgl. Thun-Hohenstein 1997: 1-2). Der „Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte“ ist am 2. Oktober 1997 unterzeichnet worden. Mit 1. Mai 1999, nach erfolgreicher Ratifikation in den MS, ist der Vertrag von Amsterdam in Kraft getreten.

Der Vertrag von Amsterdam sieht maßgebliche Änderungen für die Dritte Säule vor: ein Teil der ZBJI wird „vergemeinschaftet“ und als *Titel IV: Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr* in die Erste Säule inkorporiert. Die Dritte Säule umfasst nunmehr lediglich den *Titel VI: Polizeiliche und Justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen*.

Da Justiz und Inneres als besonders sensible Bereiche der nationalstaatlichen Souveränität erachtet werden (vgl. Kraus-Vonjahr 2002: 105) konnte dementsprechend über lange Strecken ein gewisser Unwille der MS festgestellt werden, den Integrationsprozess für diese Politikfelder zu vertiefen und die nationalstaatliche Souveränität Einschränkungen zu unterwerfen.

Der Vertrag von Amsterdam brachte jedoch maßgebliche Änderungen in diesem Bereich. Als Gründe hierfür können folgende Faktoren geltend gemacht werden:

Da innere Sicherheit ein Thema ist, das in der nationalen Politik einen hohen Stellenwert genießt und von den BürgerInnen als ein Bereich, der von immanenten Interesse für sie erscheint, identifiziert wird, wird die Institutionalisierung der ZBJI daher auch als ein Versuch der EU gewertet, durch das Eingehen auf eines der wesentlichen Anliegender meisten EU-

[120] Der Vertrag von Nizza brachte nur wenige Änderungen für die Dritte Säule: die Regelungen zur verstärkten Zusammenarbeit wurden modifiziert, und Eurojust eingerichtet (vgl. Neisser/Verschraegen 2001: 123)t. In Titel IV wurden Maßnahmen nach Art 67 Abs 5 EGV-N unter das Mitentscheidungsverfahren gestellt (vgl. Neisser/Verschraegen 2001: 364). Da die wesentlichen Änderungen für die BJI und insbesondere die Dritte Säule durch den (Änderungs-)Vertrag von Amsterdam geschaffen wurden, beziehen sich folgende Darstellung folglich auch auf diesen. Der Vertrag von Nizza wird am 26. Februar 2001 unterzeichnet und tritt im Februar 2003 in Kraft; ab diesem Zeitpunkt wird daher vom EGV-N und EUV-N geredet. Wird der Vertrag von Amsterdam erwähnt, so bezieht sich dies immer auf den *Änderungsvertrag* (im Gegensatz zu EGV-A und EUV-A; d.h., dem Gemeinschafts- bzw. Unionsvertrag in der gültigen Fassung von Amsterdam).

[121] Bereits im Vertrag von Maastricht wurde in Art N Abs 2 EUV-M eine neuerliche Regierungskonferenz mit Hinblick auf eine Vertragsreform gefordert.

BürgerInnen die Europäische Union „bürgernäher“ und attraktiver zu machen[122] (vgl. Monar 1996: 94; Smith/Wallace 2001: 128).

Die Änderungen des Vertrags von Amsterdam sollten zudem eine bessere Bewältigung und verstärkter Kooperation im Vorgehen gegen transnationale Probleme wie organisierte Kriminalität, illegale Migration und steigende Zahlen von Personen, die Antrag auf Asyl stellen, auf EUropäischer Ebene ermöglichen (vgl. Kraus-Vonjahr 2002: 20-21). Die Maastrichter Grundlagen erwiesen sich hierfür als, wie oben bereits dargestellt, nicht unbedingt optimal geeignet. Dies gab auch mit Hinblick auf die anstehende Erweiterung der Europäischen Union Anlass zur Besorgnis. Schließlich konnten die MS trotz aller Defizite der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres auf Grundlage des Maastrichter Vertrages Erfahrungen in der Kooperation in diesen sensiblen politischen Feldern sammeln die sie zumindest letztlich so positiv stimmten, dass eine weitere Integration in diesen Bereichen mit den Änderungen des Vertrags von Amsterdam möglich wurde (vgl. Monar 2001a: 268).

In den nächsten Kapiteln werden die Titel IV und VI hinsichtlich ihres Inhalts und ihrer institutionellen Regelungen vorgestellt werden. Die Inkorporation von Schengen in den institutionellen Rahmen der Europäischen Union soll ebenfalls nicht unerwähnt bleiben. Bevor, nach einem kurzen Überblick über die wichtigsten Dokumente zu MH, das Framing der EU von Menschenhandel schließlich näher diskutiert wird, soll auch noch der Frage nachgegangen werden, ob ein „Institutional Action Frame“ für die BJI identifiziert werden kann.

3.1.1. Titel IV Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr

Jene Bereiche, die im Art K.1 Abs 1-6 EUV-M aufgelistet sind, werden in die Erste Säule „verschoben“ und sind nunmehr im EGV-A als Titel IV zu finden.

In Art 61 EGV-A wird das Ziel des Titel IV, nämlich der schrittweise Aufbau des Raums der Freiheit, der Sicherheit, und des Rechts durch Maßnahmen in den von Titel IV abgedeckten Bereichen, festgehalten[123].

[122] „Das Bild eines demokratischen und weltweit engagierten Europas entspricht genau dem, was der Bürger will. Oftmals hat er zu erkennen gegeben, dass er für die Union eine gewichtigere Rolle auf den Gebieten der Justiz und der Sicherheit, der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, der Eindämmung der Migrationsströme sowie der Aufnahme von Asylsuchenden und Flüchtlingen aus fernen Konfliktgebieten wünscht“. Laeken S. 20, Anlage I

[123] Der Aufbau des RFSR soll ferner auch durch Maßnahmen in Titel VI durch die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität erreicht werden (Art 61 EGV-A lit e).

Die Bestimmungen des Titel IV umfassen sowohl Maßnahmen, die innerhalb einer Frist von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam vom Rat zu erlassen sind und Maßnahmen, denen keinerlei zeitliche Frist bezüglich der Umsetzung gesetzt wird. Die vom Rat zu setzenden Schritte sind teilweise sehr konkret ausformuliert, was, in Verbindung mit der Unterteilung in Maßnahmen in fünf Jahren und in solche ohne Frist eine kurze und prägnante Zusammenfassung, die sich nicht bloß auf eine Aufzählung der einzelnen Vertragspunkte beschränkt, erschwert. Deshalb wurde zum besseren Verständnis und zwecks Lesbarkeit beschlossen, hier nur die Themenschwerpunkte des Titel IV vorzustellen; die ausführlichen Bestimmungen werden in den Fußnoten näher erläutert.

Nach Art 61 lit a EGV-A sollen flankierende Maßnahmen für den freien Personenverkehr unter anderem in den Bereichen Außengrenzen, Asyl und Einwanderung gesetzt werden[124]. In lit b wird die Ausarbeitung sonstiger Maßnahmen in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Schutz der Rechte von Staatsangehörigen dritter Länder nach Artikel 63[125], Maßnahmen im Bereich der justitiellen Zusammenarbeit in Zivilsachen nach Artikel 65[126] und geeignete Maßnahmen zur Förderung und Verstärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungen nach Artikel 66 festgelegt.

3.1.1.1. Organe und Beschlussfassungsverfahren

3.1.1.1.1. Rat, Kommission und EP

Die Beschlussfassungsmodalitäten für den Titel IV EGV-A werden in Art 67 EGV-A festgelegt. Sie gelten zunächst für einen Zeitraum von fünf Jahren. Die Kommission und die

---

[124] Es handelt sich hierbei u.a. um Bestimmungen nach Art 62 Abs 2 lit a-b (Normen und Verfahren für Personenkontrollen an den Außengrenzen, Aufstellung einer Liste mit Drittländern, deren Staatsangehörige in Besitz eines Visums sein müssen sowie weitere Maßnahmen bezüglich einer einheitlichen Visumspflicht und -gestaltung sowie Bestimmungen bezüglich der Asylpolitik (vgl. Art 61 Abs 1 lit a und Abs 2 lit a)

[125] Art 63 Abs 1 lit b-d (Mindestnormen für die Aufnahmen von Asylwerbern, für die Anerkennung und für die Verfahren zur Zuerkennung des Flüchtlingsstatus), Abs 2 lit b (Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Vertriebenen und Flüchtigen zwischen den MS), Abs 3 a-b (einwanderungspolitische Maßnahmen: Bestimmungen über Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt sowie Normen für die Verteilung von Visa sowohl für einen langfristigen Aufenthalt als auch für die Familienzusammenführung durch die MS; Maßnahmen über illegale Einwanderung und Aufenthalt inklusive der Rückführung solcher Personen), Abs 4 (Festlegung der Rechte und Bedingungen für den Aufenthalt von Drittstaatenangehörigen eines MS in einem anderen MS).

[126] Art 65:

„ a) Verbesserung und Vereinfachung

- des Systems für die grenzüberschreitende Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke;

- der Zusammenarbeit bei der Erhebung von Beweismitteln;

- der Anerkennung und Vollstreckung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen;

b) Förderung der Vereinbarkeit der in den Mitgliedstaaten geltenden Kollisionsnormen und Vorschriften zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten;

c) Beseitigung der Hindernisse für eine reibungslose Abwicklung von Zivilverfahren, erforderlichenfalls durch Förderung der Vereinbarkeit der in den Mitgliedstaaten geltenden zivilrechtlichen Verfahrensvorschriften“.

MS teilen sich zunächst das Initiativrecht; der Rat stimmt einstimmig[127] nach Anhörung des Europäischen Parlaments ab (vgl. Art 67 Abs 1 EGV-A).

Nach einer Frist von fünf Jahren ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrags von Amsterdam erhält die Kommission automatisch das alleinige Initiativrecht (vgl. Art 67 Abs 2 Spiegelstrich 1). Ferner kann der Rat nach Anhörung des EP einstimmig einen Beschluss dahingehend fassen, dass künftig für den gesamten Titel IV oder für einzelne Bereiche des Titel IV der Art 251[128] anzuwenden ist (vgl. Art 67 Abs 2 Spiegelstrich 2 EGV-A)[129]. Von dieser Möglichkeit hat der Rat mit seiner Entscheidung vom 22. Dezember 2004[130] Gebrauch gemacht und die Bereiches des Art 62 Abs 1, Abs 2 lit a und Abs 3[131] sowie Art 63 Abs 2 lit b und Abs 3 lit b[132] unter das Verfahren des Art 251 gestellt. Für den Titel IV stehen die Rechtsinstrumente der Ersten Säule wie in Art 249 EGV-A dargelegt, Anwendung: als rechtlich bindende Instrumente sind der Erlass von Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen vorgesehen; ferner können Empfehlungen und Stellungnahmen, welche rechtlich nicht bindend sind, angenommen werden.

3.1.1.1.2. EuGH

In Art 68 EGV-A werden die Kompetenzen des EuGH für den Bereich des Titel IV festgelegt. Demzufolge erhalten die nationalen Gerichte nach Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges das Recht, strittige Fragen betreffend Titel IV dem EuGH zur Auslegung vorlegen zu dürfen, sofern dies für das nationale Gericht zur Urteilsfindung notwendig ist (vgl. Art 68 Abs 1)[133]. Nicht zuständig ist der EuGH für die in Art 62 Abs 1 festgelegten Bestimmungen über

[127] Von dieser Regelung ausgenommen sind nach Art 67 Abs 3 Artikel über die Liste der Drittländer mit Visumspflicht für Aufenthalte bis zu drei Monaten bzw. die Liste der Drittländer die von dieser Pflicht ausgenommen sind sowie der Artikel über die einheitliche Visumsgestaltung (vgl. Art 62 lit b i und iii EGV-A). Für diese Bereiche stimmt der Rat nach Anhörung des EP mit qualifizierter Mehrheit ab; die Kommission erhält das alleinige Initiativrecht.

[128] Artikel 251 EGV-A regelt das Beschlussfassungsverfahren für die 1. Säule (Mitentscheidungsverfahren)

[129] Art 62 lit b ii (Verfahren und Voraussetzungen für eine einheitliche Visumsverteilung durch die MS) und iv (Vorschriften für ein einheitliches Visum) fallen nach den fünf Jahren automatisch unter die Regelung des Art 251 EGV-A (Art 67 Abs 4 EGV-A).

[130] ABl. L 396, 31. 12. 2004, S. 45-46

[131] Maßnahmen die nach Art 14 sicherstellen, dass Personen beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden (Art 62 Abs 1), Maßnahmen bezüglich des Überschreitens der Außengrenzen: Normen und Verfahren, die von MS bei Personenkontrollen an den Grenzen zu befolgen sind (Art 62 Abs 2 lit a) sowie Maßnahmen, die die Bedingungen regeln, unter denen Drittstaatenangehörige in MS-Staaten Reisefreiheit für einen Zeitraum von höchstens drei Monaten genießen (Art 62 Abs 3).

[132] Maßnahmen bezüglich vertriebener Personen und Flüchtlinge zur Förderung eines Lastenausgleichs zwischen den MS (Art 63 Abs 2 lit b) sowie einwanderungspolitische Maßnahmen bezüglich der illegalen Einwanderung und des illegalen Aufenthalts sowie deren Rückführung, wenn sie sich illegal in einem MS aufhalten (Art 63 Abs 3 lit b).

[133] Dies ist abweichend von den in Art 234 EGV-A festgelegten Regelungen betreffend den EuGH in der Ersten Säule. Nach Art 234 EGV-A können alle nationalen Gerichte den EuGH um ein Vorabentscheidungsverfahren ansuchen; für Titel IV gilt dies nur für letztinstanzliche Gerichte (vgl. Thun-Hohenstein 1997: 39).

Kontrollen an den Außengrenzen (vgl. Art 68 Abs 2). Die MS, die Kommission und der Rat können den EuGH bezüglich der Auslegung von Titel IV oder auf diesen gestützte Rechtsakte vorlegen. Die Entscheidungen des EuGH gelten nicht rückwirkend für bereits rechtskräftige Urteile der nationalen Gericht (vgl. Art 68 Abs 3 EGV-A).

3.1.1.2. Sonderbestimmungen für Dänemark, Irland und Großbritannien

In einem Zusatzprotokoll[134] wurde die grundsätzliche Nichtbeteiligung an der Annahme von Maßnahmen von Irland und Großbritannien an Titel IV EGV-A[135] festgehalten; es besteht allerdings die Möglichkeit, sofern der Ratspräsident innerhalb einer im Protokoll gesetzten Frist davon benachrichtigt wird, an der Annahme und Anwendung einer Maßnahme teilzunehmen. Ebenso können beschlossene Maßnahmen übernommen werden. Ein weiteres Protokoll sieht eine ähnliche Nichtbeteiligung für Dänemark[136] vor; Dänemark ist aber automatisch an Verhandlungen und Abstimmungen über Maßnahmen nach Art 100c (Erstellung einer Liste von Staaten, der Angehörige ein Visum brauchen; Bestimmungen über Gestaltung des Visums) zu beteiligen; im Gegensatz zu Großbritannien und Irland hat Dänemark aber auf die Möglichkeit, an Verhandlungen und Beschlussfassungen teilzunehmen, verzichtet (vgl. Thun-Hohenstein 1997: 58-60).

3.1.1.3. Wirklich vergemeinschaftet? – Entscheidungsfindung und Abstimmung in Titel IV

Nach Thun-Hohenstein kann zwar von einer Vergemeinschaftung in formellen Sinn gesprochen werden, da ein Teil der Angelegenheiten, die nach dem EUV-M in den Bereich der Dritten Säule fielen, zusammengefasst unter Titel IV in die „Zuständigkeit der Gemeinschaft“ überführt werden. In materieller Hinsicht jedoch ist der Begriff „Vergemeinschaftung“ insofern nicht zutreffend, als dass nicht alle Gemeinschaftsverfahren der Ersten Säule auf den Titel IV Anwendung finden (vgl. Thun-Hohenstein 1997: 28).

3.1.2. Titel VI des Vertrages von Amsterdam: Polizeiliche und Justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Als Ziel der Polizeilichen und Justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen innerhalb der Dritten Säule wird in Art 29 Abs 1 die Erreichung eines hohen Maßes an Sicherheit innerhalb des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts genannt.

[134] Protokoll über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands
[135] Ein weiteres Protokoll, das „Protokoll über die Anwendung bestimmter Aspekte des Art 14 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf das Vereinigte Königreich und auf Irland“ sieht weitere Sonderbestimmungen für diese beiden MS vor. Sh. dazu Thun-Hohenstein 1997: 57-58.
[136] Protokoll über die Position Dänemarks

Erreicht werden soll dieses Ziel durch die Verhütung und Bekämpfung der Organisierten Kriminalität sowie jeder anderen Form von Kriminalität. Exemplarisch aber nicht erschöpfend werden hierfür die Kriminalitätsfelder Terrorismus, *Menschenhandel*, Straftaten gegenüber Kindern, illegaler Drogen- und Waffenhandel, Bestechung und Bestechlichkeit sowie Betrug aufgezählt. Fremdenfeindlichkeit und Rassismus sollen ebenso verhütet und bekämpft werden. Menschenhandel ist somit primärrechtlich als ein Zuständigkeitsbereich der EU festgelegt.

In Art 29 Abs 3 Spiegelstrich 1-3 wird die geplante Vorgehensweise zur Zielerreichung dargelegt. Diese besteht in der in Art 31 und 32 ausführlicher beschriebenen Zusammenarbeit der Polizei-, Zoll- und Justizbehörden sowie weiterer zuständigen Behörden und in der Rechtsangleichung von Strafvorschriften der MS „soweit dies erforderlich ist". Die genaue Vorgehensweise der Polizeilichen und Justitiellen Zusammenarbeit wird in den Artikel 30 und 31 näher dargelegt.

In Art 30 Abs 1 lit a-d werden die Bereiche der polizeilichen Zusammenarbeit innerhalb des Titel VI EUV-A aufgezählt. Diese beinhalten

-eine Zusammenarbeit der befugten Behörden

- Sammlung, Analyse sowie Austausch von sachdienlichen Informationen

-Zusammenarbeit und gemeinsame Initiativen bezüglich Aus- und Weiterbildungen

-Bewertung und den Austausch von Ermittlungspraktiken

In Artikel 31 wird die justitielle Zusammenarbeit näher bestimmt; es sollen insbesondere die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden beschleunigt werden, die Auslieferung zwischen MS erleichtert werden sowie Kompetenzkonflikte zwischen MS vermieden werden. Mit Art 31 lit e EUV-A wird die Annahme von Mindestvorschriften „über die Tatbestandmerkmale strafbarer Handlungen sowie Strafen in den Bereichen organisierte Kriminalität, Terrorismus und illegaler Drogenhandel" ermöglicht.

3.1.2.1. Zuständige Organe und Beschlussfassungsverfahren

3.1.2.1.1. Der Europäische Rat

Zweimal jährlich kommen die Staats- und RegierungschefInnen der MS, der Präsident/die Präsidentin der Kommission sowie, in unterstützender Funktion, die AußenministerInnen zusammen. Das EP erhält einen Bericht über die Tagungen sowie jährlich einen Bericht über die Fortschritte der Union (vgl. Art 4 EUV-A). Ferner gibt der Europäische Rat

„[…]der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest“ (Art 4 EUV-A); dies gilt natürlich auch für die Titel IV und VI (vgl. Cede/Hafner/Thun-Hohenstein 2003: 91)

3.1.2.1.2. Der Rat

Wesentlicher Akteur im neuen Titel VI EUV-A bleibt der Rat der Justiz- und InnenministerInnen (vgl. Art 34). Das Initiativrecht teilen sich die Kommission und die MS. Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission oder eines MS einstimmig beschließen. Hierfür stehen ihm folgende Instrumente zur Verfügung:

- Die G*emeinsamen Standpunkte* bestimmen das Vorgehen der EU zu einem Sachthema (vgl. Art 34 lit a EUV-A)

- Der *Rahmenbeschluss* dient zur Harmonisierung der unterschiedlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der MS. Ähnlich der Richtlinie der Ersten Säule sind Rahmenbeschlüsse ihrem Ziel nach durch nationale Rechtsakte umzusetzen; die Wahl der Form und Mittel hierfür obliegen den MS. Die Rahmenbeschlüsse haben keine unmittelbare Wirkung[137] (vgl. Art 34 lit b EUV-A).

- *Beschlüsse* können für jeden anderen Sachbereich, der in Titel VI aufgezählt wird, angenommen werden. Die Ausnahme hierzu bildet die Rechtsangleichung; für diese sind ausschließlich die Rahmenbeschlüsse vorgesehen. Der Rat kann Beschlüsse einstimmig annehmen; sie sind verbindlich jedoch nicht unmittelbar wirksam. Die notwenigen Maßnahmen zur Umsetzung der Beschlüsse werden mit qualifizierter Mehrheit[138] angenommen (vgl. Art 34 lit c EUV-A).

- *Übereinkommen* werden einstimmig angenommen. Es wird den MS empfohlen, diese gemäß ihren verfassungsrechtlichen Bestimmunen anzunehmen. Für dieses Verfahren wird vom Rat eine Frist gesetzt. Ein Übereinkommen tritt, sobald es von der Hälfte der MS ratifiziert

[137] Der EuGH hat in seiner Rechtssprechung erarbeitet, dass Richtlinien als Teil des supranationalen Rechts unmittelbar gelten und lediglich der Umsetzung in nationalstaatliches Rechts zwecks ihrer Anwendbarkeit benötigen (Transposition im Gegensatz zu der Transformation der Rahmenbeschlüsse). Da die Rahmenbeschlüsse von der intergouvernementalen Dritten Säule angenommen werden gilt diese Bestimmungen für sie nicht; durch das explizite Ausschließen der unmittelbaren Wirkung wird auch einer möglicherweise anderen Sichtweise des EuGH vorgebeugt (vgl. Thun-Hohenstein 1997: 44)

[138] Für die qualifizierte Mehrheit gelten die Bestimmungen bezüglich der Gewichtung der Stimmen nach Art 205 Abs 2 EGV-A. Die benötigte Mindestanzahl an MS beträgt 10, die Mindestanzahl an Stimmen 62. (vgl. Art 34 Abs 3 EUV-A)

worden ist, für diese MS in Kraft, außer es ist in dem Übereinkommen anderes bestimmt worden. Maßnahmen zur Durchführung von Übereinkommen werden im Rat mit der Mehrheit von zwei Drittel der Vertragsparteien angenommen (vgl. Art 34 lit d EUV-A).

- Für Verfahrensfragen ist die einfache Mehrheit der MS erforderlich.

3.1.2.1.3. Kommission

Die Kommission teilt sich weiterhin das Initiativrecht mit den MS. Dieses wurde aber dahingehend ausgeweitet, als dass die Kommission nunmehr für alle von Titel VI abgedeckten Bereiche das Recht hat, Initiativanträge zu stellen (vgl. Art 34 Abs 2).

3.1.2.1.4. Das Europäische Parlament

Die Kompetenzen des Europäischen Parlamentes bleiben ähnlich schwach ausgeprägt wie im Vertrag von Maastricht. Nach Art 39 Abs 1 hört der Rat das EP bevor er eine Maßnahme[139] annimmt. Das EP gibt seine Stellungnahme innerhalb einer vom Rat gesetzten, mindestens drei Monate umfassenden, Frist ab. Wenn das EP innerhalb dieser Frist keine Stellungnahme abgibt, so kann der Rat ohne diese die Maßnahme beschließen. Das EP ist ferner dazu befugt, Anfragen oder Empfehlungen an den Rat zu richten; außerdem hält es einmal jährlich eine Aussprache über die Fortschritte innerhalb des Titel VI (vgl. Art 39 Abs 3 EUV-A). Das EP wird schließlich regelmäßig von der Kommission und dem Vorsitz des Rates über die Tätigkeiten im Bereich des Titel VI EUV-A unterrichtet (vgl. Art 39 Abs 2 EUV-A).

3.1.2.1.5. Der Europäischer Gerichtshof

In Artikel 35 EUV-A werden die Kompetenzen des Europäischen Gerichtshofs für den Bereich der Dritten Säule festgelegt. Demnach kann der EuGH durch die Vorabentscheidung Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse nach ihrer Gültigkeit und Auslegung, Übereinkommen nach ihrer Gültigkeit und die dazugehörigen Maßnahmen nur nach ihrer Auslegung überprüfen (vgl. Art 35 Abs 1 EUV-A). Die Möglichkeit des EuGH für Vorabentscheidungsverfahren muss jedoch von den MS auf dem Wege einer Erklärung, abgegeben bei der Unterzeichnung des Vertrags von Amsterdam oder aber zu einem späteren Zeitpunkt, anerkannt werden (vgl. Art 35 Abs 2 EUV-A), wobei das Vorabentscheidungsverfahren entweder nur den letztinstanzlichen nationalen Gerichten oder aber allen nationalen Gerichten offen stehen kann (vgl. Art 35 Abs 3 lit a und lit b).

[139] Gemeint sind hiermit Maßnahmen zur Durchführung von Rahmenbeschlüssen, Beschlüssen und Übereinkommen.

Des Weiteren ist der EuGH zuständig für Klagen, die von der Kommission oder einem MS wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des Vertrages von Amsterdam oder einer zu dessen Durchführung anzuwendender Rechtsnorm oder wegen Ermessensmissbrauch eingereicht werden (vgl. Art 35 Abs 5 EUV-A). Das dementsprechende Gerichtsverfahren muss innerhalb von zwei Monaten nach Veröffentlichung der betroffenen Maßnahme eingeleitet werden.

Schließlich ist der EuGH auch zuständig für Entscheidungen über Streitigkeiten der MS, die die Anwendung oder Auslegung von Rechtsakten nach Art 34 Abs 2 EUV-A betreffen[140], sofern sie der Rat nicht innerhalb von einer Frist von sechs Monaten selbst beilegen kann (vgl. Art 35 Abs 7 EUV-A). Zuständig ist er ferner auch für Entscheidungen über Streitigkeiten zwischen MS und der Kommission, falls diese die Auslegung oder Anwendung von Übereinkommen betreffen.

Ausdrücklich nicht zuständig ist der EuGH

„[…] *für die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats oder der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit*“ (Art 35 Abs 5 EUV-A).

3.1.3. Schengen

Ein maßgeblicher Impetus für die Entwicklungen in den Bereichen Justiz und Inneres auf EU-Ebene ging von Schengen, einem der oben erwähnten „Laboratorien“, aus. Mit dem Vertrag von Amsterdam sind das Schengener Vertragswerk und die darauf basierenden Rechtstexte in Form eines Protokolls[141] in den Rechtsrahmen der Europäischen Union inkorporiert worden (vgl. Thun-Hohenstein 1997: 50).

1984 schließen die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich das Saarbrückener Regierungsabkommen über den schrittweisen Abbau der Grenzen zwischen den Signarstaaten ab. In der Präambel des Abkommens findet sich die Formulierung des Endziels als den vollständigen Abbau der Grenzkontrollen im Personenverkehr bis 31. Dezember 1985. Begünstigte Personen des Abkommens sollen alle EG-BürgerInnen sein.

Mit dem Schengener Übereinkommen von 14. Juni 1985 stoßen die Benelux-Staaten zu dem Saarbrückener Übereinkommen dazu[142]. Begünstigt sollen weiterhin die Angehörige aller

[140] Art 34 Abs 2 listet die dem Rat zu Verfügung stehende Rechtsakte, als da wären Standpunkt, Beschluss, Rahmenbeschluss und Übereinkommen, auf.
[141] Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union.
[142] Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik

EG-MS sein (vgl. Art 1 SÜ[143]). Das Abkommen unterscheidet zwischen kurzfristigen[144] (möglichst umgesetzt bis 1. Januar 1986, vgl. Art 30 SÜ) und langfristigen Maßnahmen[145] (möglichst umgesetzt bis 1. Januar 1990, vgl. Art 30 SÜ). Insbesondere geschuldet der deutschen Wiedervereinigung konnte das SÜ nicht fristgerecht umgesetzt werden (vgl. Kraus-Vonjahr 2002: 133); am 19.06. 1990 wurde infolge das Schengener Durchführungsübereinkommen[146] abgeschlossen.

Mit dem Vertrag von Amsterdam wird der Acquis, der auf Basis der Schengener Verträge erarbeitet wurde, in den rechtlichen Rahmen der EU überführt. Da die Übernahme von Schengen bei der RK 1996 eigentlich nicht vorgesehen war, sondern Diskussionen in dieser Hinsicht erst auf einen Vorschlag des niederländischen Vorsitzes zustande kamen, gestalteten sich die Verhandlungen als schwierig und teilweise recht unübersichtlich (vgl. Smith/Wallace 2001: 129). Die Inkorporation erfolgte letztlich durch das „Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union". Zur Bewältigung des Arbeitsaufwands wurden zwei Arbeitsgruppen eingerichtet: Schengen I hatte die Inkorporation des Acquis in den rechtlichen Rahmen der EU zur Aufgabe. Vornehmlich ging es darum, auf welchen EU-Rechtsgrundlagen die jeweiligen Schengener Bestimmungen sich berufen können und ob diese der Ersten oder in der Dritten Säule zugeordnet werden sowie ferner um die Frage, inwieweit die Bestimmungen von GB und Irland als Nichtmitglieder von Schengen angenommen werden dürfen[147]. Schengen II beschäftigte sich mit Fragen bezüglich der Teilnahme von Norwegen und Island als nicht EU-MS an Schengen (vgl. den Boer 2001: 297).

Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen

[143] Art 1
„Mit Inkrafttreten dieses Übereinkommens und bis zur völligen Abschaffung aller Kontrollen richten sich für die Angehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften die Formalitäten an den Grenzen zwischen den Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik nach den folgenden Bedingungen".

[144] Kurzfristige Maßnahmen sind beispielsweise die Durchführung einfacher Sichtkontrollen an den gemeinsamen Grenzen durch Zoll- und Polizeibeamte (vgl. Art 2 SÜ) und Begleitmaßnahmen wie verstärkte Bemühungen gegen den illegalen Handel mit Betäubungsmittel (vgl. Art 8 SÜ) sowie eine verstärkte Zusammenarbeit gegen Kriminalität (vgl. Art 9 SÜ).

[145] Langfristige Maßnahmen umfassen u.a. den Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen sowie zu diesem Zwecke eine Harmonisierung der Gesetze und Vorschriften für Kontrollen sowie ergänzende Maßnahmen wie Regelungen betreffend der unerlaubten Einreise von Personen, die nicht aus den EG-MS stammen (vgl. Art 17 SÜ).

[146] Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen

[147] Großbritannien und Irland übernehmen den Schengen-Acquis nicht, können aber, ähnlich wie das Protokoll über Titel IV es regelt, Maßnahmen übernehmen (wenn dem alle anderen MS zustimmen). Dänemark übernimmt Maßnahmen nach Titel VI zur Gänze.

Kritisiert wurde die Übernahme des Schengen-Besitzstandes[148] vor allem hinsichtlich einer mangelnden demokratischen Kontrolle: die Verhandlungen fanden großteils hinter verschlossenen Türen statt[149]; MS, die an Schengen bis dahin nicht teilgenommen hatten, mussten den Acquis übernehmen, ohne vorher dessen genauen Inhalt zu kennen bzw. einen Entwurf zu Gesicht bekommen zu haben; (vgl. Smith/Wallace 2001: 135). Der rechtliche Besitzstand wurde zwar letztlich veröffentlicht (allerdings erst nachdem der Besitzstand schon in Kraft getreten war vgl. den Boer 2001: 306-7); zahlreiche Bestimmungen waren allerdings davon ausgenommen da sie als „geheim" und/oder. vertraulich eingestuft wurden, wobei das Schengen Exekutiv Komitee darüber entscheidet (bzw. das von ihm damit beauftragte Organ), welche Artikel dieses Kriterium erfüllen; eine Kontrolle durch ein anderes Organ war nicht vorgesehen (vgl. den Boer 2001: 307).

3.2. Policy zu Menschenhandel auf Grundlage der Amsterdamer Bestimmungen

3.2.1. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Mit dem Vertrag von Amsterdam werden die Bereiche Justiz und Inneres institutionell getrennt: ein Teil findet sich wie oben dargestellt unter Titel IV in der Ersten Säule, ein Teil verbleibt unter Titel VI in der Dritten Säule. Inhaltlich werden der Titel IV EGV-A und der Titel VI EUV-A[150] durch die gemeinsame Zielsetzung, bestehend in der Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, verbunden (vgl. Monar 2001b: 758). Die thematische Zueinandergehörigkeit findet seinen Ausdruck schließlich auch in der Zuständigkeit des Rats der Justiz- und InnenministerInnen für beide Titel, wie der Wiener Aktionsplan[151] betont:

„Es war eindeutig nicht die Absicht des Vertrags, die Beratungen über die verschiedenen Komponenten dieses Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zwischen den

[148] Schengen-Besitzstand: alle Maßnahmen sowie Beschlüsse und Erklärungen "des auf Grund des Durchführungsübereinkommens von 1990 eingesetzten Exekutivausschusses, die Rechtsakte zur Durchführung des Übereinkommens, die von den Organen erlassen worden sind, denen der Exekutivausschuss Entscheidungsbefugnisse übertragen hat, das am 14. Juni 1985 unterzeichnete Übereinkommen, das am 19. Juni unterzeichnete Durchführungsübereinkommen sowie die Beitrittsprotokolle und Übereinkommen".

[149] *„Even national parliamentarians had some difficulty discovering what the thousands of pages of the acquis contained. It had largely been constructed in secretive forums of national officials; but these decisions had the potential to be raised to the status of EU law after Amsterdam*" (Giddes 2001: 26).

[150] *„Zum schrittweisen Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erläßt [sic] der Rat* […]". Art. 61 EGV-A Abs. 1

„Unbeschadet der Befugnisse der Europäischen Gemeinschaft verfolgt die Union das Ziel, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten, indem sie ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen entwickelt sowie Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verhütet und bekämpft". Art 29 EUV-A Abs. 1

[151] „Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vom Rat (Justiz und Inneres) am 3. Dezember 1998 angenommener Text". ABl. C 019, 23.01.1999, S. 0001-0015

Strukturen der Europäischen Gemeinschaft einerseits und der Europäischen Union anderseits aufzuspalten, vor allem deshalb nicht, weil die Verantwortung für die Weiterverfolgung des jeweiligen Ziels in beiden Fällen – unabhängig davon, ob die erste oder die dritte Säule zuständig ist – beim Rat in seiner Zusammensetzung der Justiz- und Innenminister liegen wird". (Wiener Aktionsplan 1999, Punkt (P) 23 Abs 1)

3.2.1.1. Der Inhalt des RFSR

Die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wird im Vertrag von Amsterdam als zentrales künftiges Ziel der Europäischen Union genannt[152] (vgl. EUV-A Art 1, Art B EUV-A). Was genau dabei allerdings unter diesem RFSR verstanden werden oder an welchen Maßstäben seine Schaffung beurteilt werden soll, dies wird an keiner Stelle des Vertragstextes genauer erläutert. Nähere Ausführungen zur inhaltlichen Gestaltung des RFSR werden erst im Wiener Aktionsplan 1998 näher beschrieben:

„[…] *muß er* [der Aktionsplan, Anm. V. P.] *auch den allgemeinen Ansatz und die Philosophie des Konzepts eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" zum Ausdruck bringen"*.

Sicherheit

„*Die Vorteile eines Raums der Freiheit können in vollem Umfang nur in einem Umfeld genossen werden, in dem sich die Menschen völlig sicher fühlen*" (Wr. Aktionsplan: P.9). Ziel ist es, einen institutionellen Rahmen zu schaffen, „*in dem die Mitgliedstaaten in den untrennbar miteinander verbundenen Bereichen der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit gemeinsame Maßnahmen durchführen können*"[153] […]. Als „erklärtes Ziel" wird die Verhütung und Bekämpfung gegen Kriminalität, organisiert oder nicht organisiert, angeführt. Als eines der Felder von Kriminalität gegen das besonders vorzugehen ist, wird neben Terrorismus, illegalem Drogen- und Waffenhandel auch Menschenhandel genannt. Die wichtige Rolle Europols wird betont (ebd. P.14).

Freiheit

Der Freiheitsbegriff geht über die klassische Personenfreizügigkeit hinaus und „*beinhaltet auch die Möglichkeit, in einem Rechtsraum zu leben, sowie die Gewissheit, dass die Behörden*

[152] Art B Spiegelstrich 4:
„[…] *die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in bezug [sic] auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität der freie Personenverkehr gewährleistet ist*".

[153] Es wird ausdrücklich festgehalten, dass die neuen Bestimmungen nicht die „*jeweiligen Kompetenzen der Mitgliedstaaten zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und zur Gewährleistung der inneren Sicherheit*" berühren (Wr. Aktionsplan 1998: P.10).

(*auf nationaler Ebene, auf Ebene der Union und darüber hinaus) alles in ihrer individuellen und kollektiven Macht Stehende tun, um gegen diejenigen vorzugehen, die diese Freiheit nicht anerkennen oder sie missbrauchen*". Auch der Schutz der Privatsphäre, hier vor allem der Schutz personenbezogener Daten, sind ein Anliegen (ebd. P.7). Ein weiterer Aspekt der Freiheit wird in Maßnahmen in der Einwanderungs- und Asylpolitik gesehen, vor allem die „Bekämpfung" der illegalen Einwanderung, bei Sicherung der Integration und der Recht von Drittstaatenangehörigen, die sich rechtmäßig in der Union aufhalten. Schutzbedürftigen ist der erforderliche Schutz zu gewähren (Wr. Aktionsplan: P.8).

Recht

Bei Berücksichtigung der historisch unterschiedlich gewachsenen und daher teilweise sehr verschieden Rechtssysteme der MS ist es Ziel des RFSR, den BürgerInnen der Union eine *„gemeinsame Vorstellung davon zu vermitteln, was Recht ist: Es erleichtert das alltägliche Leben der Menschen und gewährleistet, dass jene, welche die Freiheit und Sicherheit des einzelnen und der Gesellschaft gefährden, zur Rechenschaft gezogen werden*." (ebd. P.15). Zu diesem Zwecke soll es zu einer Vertiefung der justitiellen Zusammenarbeit sowohl in Zivil- als auch in Strafsachen kommen, Verfahrensvorschriften „angemessen und vergleichbar" sein sowie Schwierigkeiten bei grenzübergreifende Rechtstreitigkeit abgebaut werden.

Der RFSR ist die „inhaltliche Zielvorgabe" (Ehrentraut 1999: 255), der „legitimierende politische Diskurs" (vgl. Monar 2001b: 758) oder aber, um bei der für diese Arbeit gewählten Begrifflichkeit zu bleiben, der Institutional Action Frame für die BJI.

3.2.2. Menschenhandel – vorbereitende Arbeiten

Ziel des Wiener Aktionsplans war die rasche Umsetzung und dort wo notwendig die Konkretisierung der Bestimmungen des Vertrags von Amsterdams bezüglich Titel IV und Titel VI zur Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Die Arbeiten in diesem Bereich verliefen allerdings zögerlich und gingen nur sehr langsam voran; als neuer Impetus gelten die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere, welche, obwohl nicht so detailliert wie der Wiener Aktionsplan, die erste Phase, von 1999-2004, der Schaffung des RFSR einleiten[154].

[154] Die Zweite Phase, die Stärkung des RFSR, wird mit Haager Programm 2004 und den veränderten Verfahrensregeln für große Bereiche des Titel IV ebenfalls ab 2004 begonnen und soll mit Ende 2008 abgeschlossen werden: *„Five years after the European Councils's meeting in Tampere, it is time for a new agenda to enable the Union to build on the achievements and to meet effectively the new challenges it will face. To this end, the European Council has adopted this new multi-annual programme to be known as the Hague*

Gleichwohl die Schlussfolgerungen von Tampere letztlich als Beginn der ersten Phase der Schaffung des RFSR gelten soll der **Wiener Aktionsplan**, obwohl nicht erfolgreich, nicht unerwähnt bleiben, da MH auch darin vorkommt:

Unter Punkt C. b) justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen P. 18 wird Menschenhandel erwähnt: „*Terrorismus, Korruption, Menschenhandel, organisierte Kriminalität sollten auf der Grundlage gemeinsamer Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen überall in der Union mit der gleichen Strenge verfolgt werden*". Diese Forderung wird unter Kapitel III. Annäherung der Strafrechtsbestimmungen der MS P. 46a erneut wiederholt.

In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von **Tampere** 1999 wird MH als Unterpunkt von „*IV. Management of migration flows*" genannt:

"*The European Council is determined to tackle at its source illegal immigration, especially by combating those who engage in trafficking in human beings and economic exploitation of migrants*" (ER Tampere 1999: P. 23).

Mit Bezug auf den RFSR, nämlich zur Sicherung der Freiheit[155] für alle sich legal im EU-Raum befindenden Personen[156] sowie zur Ermöglichung des Zugangs zu dieser Freiheit für Drittstaatenangehörigen[157], wird das Vorgehen gegen illegale Migration sowie gegen Organisierte Kriminalität gefordert:

"[…] *to develop common policies on asylum and immigration, while taking into account the need for a consistent control of external borders to stop illegal immigration and to combat those who organise it and commit related international crime[158]s*"(ebd.: P. 3).

Der Europäische Rat fordert ferner den Rat dazu auf, auf Basis eines Kommissionsentwurfes ein Gesetz anzunehmen, das Menschenhandel schwer bestraft (ebd.: P. 23). Die MS werden dazu aufgefordert, in Zusammenarbeit mit Europol, stärker gegen die involvierten kriminellen Netzwerke vorzugehen. Unter „*C. A unionwide fight against crime IX. Stepping up co-operation against crime*" wird MH im Zusammenhang mit vermehrter Kooperation der MS in der Bekämpfung von Kriminalität genannt. Unter P. 43 wird dazu aufgerufen, die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden bei grenzübergreifenden Verbrechen zu verstärken. Zu diesem Zwecke sollen auch gemeinsame Ermittlungsteams unter Einbeziehung

---

Programme" ("The Hague Programme: strenghtening freedom, security and justice in the European Union; JAI 559, 16054/04, Brüssel am 13. 12. 2004); sh. auch Monar 2005: 144

[155] "[…] *to ensure that freedom, which includes the right to move freely throughout the Union, can be enjoyed in conditions of security and justice accessible to all*" (Tampere 1999: P.2)

[156] Gemeint sind hiermit die Staatsangehörigen der MS sowie legal in den MS lebende Drittstaatenangehörigen.

[157] Es wird anerkannt, dass die Freiheiten des EUropäischen Raumes für Personen aus aller Welt attraktiv sind und diese daher ein Leben in einem der EU-MS anstreben. Diese Möglichkeit müsse weiterhin bestehen bleiben.

[158] Wie oben bereits festgehalten wird Menschenhandel bzw. die Personen, die diesen organisieren, als Teil von illegaler Migration erachtet und stellt somit ein „*related international crime*" dar.

Europols erstellt werden; vor allem um Drogenhandel, Menschenhandel und Terrorismus zu bekämpfen. Des Weiteren wird MH in P. 48 wiederum als einer der Bereiche aufgelistet, für den Bemühungen hinsichtlich einer Erarbeitung gemeinsamer Definitionen, Tatbestandsmerkmale sowie Sanktionen stattfinden sollen. Als weitere Maßnahmen zur verstärkten Kooperation gegen Kriminalität werden die Einrichtung einer Task Force der Polizeichefs der MS (Tampere 1999: P. 44), eine stärker Einbeziehung Europols (ebd.: P. 45), die Einrichtung von Eurojust (ebd.: P. 46) und die Schaffung einer Europäischen Polizeischule für die Schulung von hohen PolizeibeamtInnen (ebd.: P. 47) gefordert.
Die Kommission ist der Aufforderung des Europäischen Rates hinsichtlich der Einrichtung eines Strafbestandes „Menschenhandel" mit dem „*Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels*" nachgekommen[159]:

Der Kommissionsentwurf will, neben der sexuellen Ausbeutung, ausdrücklich auch die Ausbeutung der Arbeitskraft unter Strafe stellen. Als Ursachen von Menschenhandel werden vor allem Faktoren wie „*Armut einschließlich Feminisierung der Armut, Diskriminierung von Frauen, Arbeitslosigkeit, unzureichende Ausbildung und fehlender Zugang zu Ressourcen*" genannt; diese gilt es zu bekämpfen. Insbesondere die Rolle der NGOs vor allem in den beitrittswilligen Ländern wird positiv hervorgehoben. Vorgegangen werden soll gegen alle am Menschenhandel Beteiligten: Anwerber, Schlepper, Drahtzieher und auch Kunden[160]. Die größte Opfergruppe wird unter Frauen und Kindern ausgemacht, die „*aufgrund einer unzureichenden Ausbildung und fehlender beruflicher Möglichkeiten häufig zu Opfern des Menschenhandels*" werden. Daher wird gefordert, dass geschlechtsspezifische Aspekte bei der Ausarbeitung eines „umfassenden politischen Konzepts" berücksichtigt werden müssen. Näheres über „geschlechtspezifische Aspekte" und wie diese konkret berücksichtig werden müssten findet sich nicht (KOM 2000: 2). Es wird des Weiteren festgehalten, dass es gilt, „*sich mit den unterschiedlichen Formen der Schleusung von Menschen durch internationale kriminelle Vereinigungen auseinander zu setzen*"; in diesem Zusammenhang wird auf zwei Initiativen des französischen Vorsitzes zur Beihilfe zur illegalen Einreise und des unerlaubten Aufenthalts verwiesen[161]. Der Kommissionsentwurf

[159]Genauer: „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Bekämpfung des Menschenhandels und Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornographie. Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels. Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornographie". KOM (2000) 854 endgültig

[160] Wobei Kunden nicht näher definiert wird und daher offen bleibt, ob damit lediglich Kunden von Prostituierten gemeint sind oder generell Personen, die von Menschenhandel betroffen ausbeuten.

[161] „Initiative der Französischen Republik im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Rates zur Definition der Beihilfe zur illegalen Einreise und zum unerlaubten Aufenthalt". ABl. C 253, 2000, S. 0001-0002
„Initiative der Französischen Republik im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses zur

des Rahmenbeschlusses sei als Ergänzung zu diesen zwei Initiativen zu sehen, der den unterschiedlichen Formen der Schleusung Rechnung trägt.

In **Feira 2000**[162] wird unter „Justiz und Inneres" Punkt 22, unter Bezugnahme auf die Schlussfolgerungen von Tampere, gefordert:

„[…] *wirksame Kooperationsmechanismen zur Bekämpfung illegaler Einwanderungsnetze, einschließlich des Menschenhandels,* [zu] *entwickeln, unter anderem im Wege von Rückübernahmevereinbarungen in bezug auf eigene Staatsangehörige, Drittstaatsangehörige und Staatenlose*".

In **Laeken 2001**[163] wird unter „IV. Verstärkung des Raums der Freiheit, der Sicherheit, und des Rechts" Unterkapitel „Eine echte gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik" sowie „Effizientere Kontrollen der Außengrenzen" als Voraussetzung einer „echten" gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik die „*Einbeziehung der Politik zur Steuerung der Wanderungsbewegungen in die Außenpolitik der Europäischen Union*" gefordert (Laeken P. 40). Zu diesem Zwecke sollen unter anderem Rücknahmeabkommen mit betroffenen Drittstaaten abgeschlossen werden. Die Kontrolle der Außengrenzen wird auch als ein Bestandteil des Vorgehens gegen Menschenhandel, ebenso wie gegen Terrorismus und Schleuserkriminalität, gesehen:

„*Effizientere Kontrollen an den Außengrenzen der Union werden zur Bekämpfung von Terrorismus, Schleuserkriminalität und Menschenhandel beitragen"* (Laeken 2001: P. 42).

Es wird ferner ein Aktionsplan gefordert, der sich auf eine Kommissionsmitteilung zu illegaler Einwanderung und Menschenhandel stützen soll und klare Prioritäten in diesem Bereich setzen soll.

Der „*Vorschlag für einen Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union*[164]*"* des Rates[165], der auf Basis eines Kommissionsentwurfes zu einem Aktionsplan für illegale Migration erstellt wurde[166], sieht Maßnahmen in den Bereichen Visumpolitik, Informationsaustausch und –analyse,

---

Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens für die Bekämpfung der Beihilfe zur illegalen Einreise und zum unerlaubten Aufenthalt". ABl. C 253/03, 2000, S. 0006-0008; sh. auch: Rahmenbeschluss des Rates vom 28. November 2002 betreffend die Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens für die Bekämpfung der Beihilfe zru unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt"**.** ABl. L 328/1, 05.12. **2002.** In Punkt fünf der einleitenden Bemerkungen heißt es ausdrücklich, dass dieser Rahmenbeschluss „*andere Rechtsinstrumente, die zur Bekämpfung von illegaler Einwanderung, illegaler Beschäftigung, Menschenhandel und sexueller Ausbeutung von Kindern*" ergänzen soll.

[162] Schlussfolgerungen des Vorsitzes: Europäischer Rat: Santa Maria da Feira, 19. und 20. Juni 2000

[163] Schlussfolgerungen des Vorsitzes: Europäischer Rat: Laeken 14. und 15. Dezember 2001 SN 300/1/01 REV 1

[164] ABl. C 142, 14. 06. 2002, S. 0023-0036

[165] Santiago Action Plan, vgl. Samers 2004: 31

[166] KOM 2001: 672 final

Grenzvorbereich, Grenzüberwachung, Rückübernahme- und Rückkehrpolitik, Europol sowie zu möglichen Sanktionen vor.

In „*A. Ausmaß des Phänomens*“ wird darauf hingewiesen, dass illegale Grenzübertritte in zunehmenden Maße von Schleusern organisiert werden – da diese sehr teuer sind und viele Migranten und Migrantinnen nicht den erforderlichen Betrag aufbringen können „*werden sie oftmals zu Opfern von Menschenhändlern, die ausbeuterische Mittel anwenden, um die „Rückerstattung“ der Reisekosten zu erreichen*“ (Rat 2002: P. 7). Ausdrücklich wird hierbei auf Titel VI verwiesen: „*Da die Beihilfe zur illegalen Einwanderung in den meisten Fällen durch kriminelle Schleusernetze erfolgt, die auf internationaler Ebene operieren, finden auch die relevanten Bestimmungen von Titel VI* […] *Anwendung*“ (ebd.: P.2).

Zur Unterscheidung von Schmuggelei und MH wird auf die UN-Protokolle verwiesen; dem Umstand der Unterscheidungsschwierigkeiten zwischen Opfern von Menschenhandel und illegalen Einwanderern wird ebenfalls Rechnung getragen:

„*Natürlich kann illegale Einwanderung mit Menschenhandel im Zusammenhang stehen, sie ist jedoch weiter gefasst und bezieht sich ganz generell auf die illegale Einreise und den illegalen Aufenthalt von Personen. Illegale Einwanderer im weiteren Sinn sind also nicht notwendigerweise Opfer von Menschenhändlern*“ (ebd.: P. 88).

Ansonsten finden sich nur zwei Punkte spezifisch zu MH: in P. 90 wird auf den Rahmenbeschluss verwiesen sowie auf den Beschluss über die Stellung von Opfern[167]; in P. 91 heißt es: „*Wichtig ist zu klären, welche Vorteile oder spezielle Unterstützung Opfer von Menschenhändlern in Anspruch nehmen können, wenn sie zur Zusammenarbeit bei den Ermittlungen gegen ihre Ausbeuter bereit sind*“.

Es wird schließlich auch festgehalten, dass „ein erheblicher Teil“ der illegal aufhältigen Personen legal in die jeweiligen MS gelangt ist und nach Ablaufen des Aufenthaltstitels illegal im Land verweilt. Es müsse daher auch die Rechtslage der MS zur illegalen Beschäftigung von Personen mit unrechtmäßigem Aufenthalt angesprochen werden; vom Rat sei nicht angemeldete Erwerbstätigkeit seit 1996 nicht mehr behandelt worden (ebd.: P. 92 - 93).

Mit der „*Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat im Hinblick auf den Europäischen Rat in Thessaloniki. Entwicklung einer gemeinsamen Politik in den Bereichen illegale Einwanderung, Schleuserkriminalität und Menschenhandel, Außengrenzen und Rückführung illegal aufhältiger Personen*[168]“ kommt die Kommission

[167] „Rahmenbeschluss des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren“. ABl. L 82, 22.03.2001

[168] KOM (2003) 323 endgültig

einer weiteren Aufforderung des Europäischen Rats von Laeken nach. Ziel der Mitteilung sei es, die bisherige Politik und getätigte Maßnahmen für diese Bereiche in einen kohärenten Rahmen zu stellen und Vorschläge für die Sitzung des Europäischen Rates in Thessaloniki hinblicklich weiterer Schwerpunkte zu erarbeiten. Unter 2.4. „Wichtige flankierende Maßnahmen" wird die Bekämpfung der Schleuserkriminalität und Menschenhandel angesprochen:

„*Es herrscht Einvernehmen darüber, dass beide Phänomene miteinander verknüpf sind (es handelt sich hier um zwei unterschiedliche Straftatbestände, die sich in der Praxis jedoch häufig überlappen), doch muss diese Verknüpfung geklärt werden, denn eine kohärente EU-Politik muss beide kriminelle Aktivitäten angehen*".

Menschenhandel wird weiterhin, so wie Schleuserkriminalität, als von kriminellen Netzwerken kontrolliert gesehen. Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit wird als Anreizfaktor für illegale Migration gesehen; ferner könne sie zur Ausbeutung von Migrantinnen führen und untergrabe zugleich die „*Finanzierung und Bereitstellung von öffentlichen Diensten und Sozialschutzleistungen*". Schließlich wird festgehalten: „*Wie im Bereich Schleuserkriminalität und Menschenhandel sollte in diesem Rahmen das Augenmerk auch auf geschlechterspezifische Fragen gerichtet werden*"; wiederum ohne diese näher zu erläutern.

In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von **Thessaloniki 2003** findet MH nur unter II. *Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen; Entwicklung einer gemeinsamen Politik in den Bereichen illegale Einwanderung, Außengrenzen, Rückkehr illegaler Einwanderer und Zusammenarbeit mit Drittländern* Unterpunkt[169]: *Partnerschaft mit Drittländern* Punkt 19 als eine der Prioritäten bei Abkommen mit Drittländern[170] Erwähnung.

3.2.3. Verbindliche Maßnahmen

3.2.3.1. Rahmenbeschluss

Der Forderung des ER von Tampere, Menschenhandel strafbar zu machen, ist der Rat mit dem „*Rahmenbeschluss des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des*

[169] Die weiteren Unterpunkte sind: Grenzschutz, Visa, Rückkehr illegaler Einwanderer, Partnerschaft mit Drittländern, Finanzmittel der Gemeinschaft und Lastenverteilungsmechanismus.

[170] Ferner werden als Prioritäten gelistet: Beitritt zu internationalen wichtigen Übereinkünften wie Menschenrechtskonvention, Genfer Konvention; Drittländer sollen bei Rückübernahme/kehr ihrer Staatsangehörigen sowie der Staatsangehörigen anderer Drittländer zusammenarbeiten; Anstrengungen bei Grenzkontrollen sowie Aufgreifen illegaler Einwanderer; Zusammenarbeit bei der Visapolitik; Entwicklung von Asylsystemen bei Berücksichtigung des Zugangs zu Schutz.

Menschenhandels[171] " auf Basis des Kommissionsentwurfes[172], nachgekommen. In Art 1 des Rahmenbeschlusses wird der Strafbestand Menschenhandel definiert:

„Art 1
Strafbestand des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft oder zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung
(1) Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass folgende Handlungen unter Strafe gestellt werden:
die Anwerbung, Beförderung, Weitergabe, Beherbergung und spätere Aufnahme einer Person, einschließlich Tausch der Kontrolle oder Weitergabe der Kontrolle über sie, wenn eine der folgenden Voraussetzungen gegeben ist:
a) Anwendung oder Androhung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, einschließlich Entführung, oder
b) arglistige Täuschung oder Betrug, oder
c) Missbrauch einer Machtstellung oder Ausnutzung einer Position der Schwäche, in einer Weise, dass die betroffene Person keine wirkliche und für sie annehmbare andere Möglichkeit hat, als sich dem Missbrauch zu beugen, oder
d) Gewährung oder Entgegennahmen von Zahlungen oder Vergünstigungen mit dem Ziel, das Einverständnis einer Person zu erhalten, die die Kontrolle über eine andere Person hat,
zum Zwecke der Ausbeutung der Person durch Arbeiten oder Dienstleistungen, mindestens einschließlich unter Zwang geleisteter Arbeiten oder Dienstleistungen, Sklaverei oder der Sklaverei oder der Knechtschaft ähnlichen Verhältnissen, oder zum Zwecke der Ausbeutung einer Person mittels Prostitution oder anderer Formen der sexuellen Ausbeutung einschließlich Pornografie.

(2) Das Einverständnis eines Opfers von Menschenhandel zur beabsichtigten oder tatsächlich vorliegenden Ausbeutung ist unerheblich, wenn eine der in Absatz 1 aufgeführten Voraussetzungen gegeben ist.

(3) Betrifft die Handlung nach Absatz 1 ein Kind, so ist sie auch dann als Menschenhandel unter Strafe gestellt, wenn keine der in Absatz 1 aufgeführten Voraussetzungen gegeben ist.
(4) Im Sinne dieses Rahmenbeschlusses bezeichnet der Ausdruck „Kind" Personen im Alter von unter 18 Jahren".

Auch die Anstiftung oder Beihilfe sowie die versuchte Begehung dieser Straftaten sind unter Strafe zu stellen (vgl. Art 2). Art 3 fordert, dass die Strafen allgemein wirksam, angemessen und abschreckend sein sollen - Freiheitsstrafen im Höchstmaß von mindestens acht Jahren sollen verhängt werden, wenn folgende Bedingungen zutreffen: das Leben des Opfers wurde

[171] ABl. L 203, 01. 08. 2001, S. 0001-0004
[172] Insbesondere die Definition von Menschenhandel des Kommissionsentwurfs unterscheidet sich von der Definition wie im UN-Protokoll festgehalten. Die Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte sowie der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge äußern ihre Besorgnis „*dass ein Abweichen von dem im UN-Protokoll gegen den Menschenhandel gewählten Ansatz die Kohärenz der beiden Rechtsakte in Frage stellen könnte*" (UNHCR 2001: P.2). Die Definition von Menschenhandel wie sie letztlich im Rahmenbeschluss verankert wird folgt im Wesentlichen dem Vorbild der UN-Definition; lediglich Organhandel ist von dem Rahmenbeschluss, abweichend zum UN-Protokoll, nicht in vom Rahmenbeschluss abgedeckt(vgl. EPI 2005: 9). Einem weiteren Kritikpunkt, dass nämlich „*insbesondere die Bestimmungen über den Opfer- und Zeugenschutz, weit unter den etablierten internationalen Standards liegen*" (UNHCR 2001: P.2) wurde hingegen nicht entsprochen.

vorsätzlich oder leichtfertig gefährdet, das Opfer war besonders schutzbedürftig[173], Anwendung schwerer Gewalt lag vor bzw. wenn ein schwerer Schaden verursacht wurde sowie wenn die Taten im Rahmen einer kriminellen Vereinigung[174] begangen wurden. Juristische Personen sollen ebenfalls zur Verantwortung gezogen werden können (vgl. Art 4) sowie mit Sanktionen, strafrechtlicher Art oder mit nicht strafrechtlichen Geldstrafen, belegt werden können (vgl. Art 5). Art 6 hat die Gerichtsbarkeit und Strafverfolgung zum Gegenstand. Diese sollen begründet werden wenn die Tat ganz oder teilweise auf Staatsgebiet begangen wurde (lit a), wenn es sich beim Täter um einen Staatsangehörigen handelt (lit b) sowie wenn die Tat zugunsten einer auf Staatsgebiet ansässigen juristischen Person begangen wurde (lit c) (vgl. Art 6 Abs 1 lit a-c). Wenn lit b und c zutreffen, kann der Staat die Gerichtsbarkeitsbestimmungen nur unter bestimmten Umständen anwenden, wenn die Straftat außerhalb des Staatsgebietes begangen wurde. Art 7 hat den Schutz und die Unterstützung der Opfer zum Inhalt: Ermittlungen sollen nicht von einer Anzeige durch ein Opfern abhängig gemacht werden. Art 10 legt fest, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um diesem Rahmenbeschluss bis zum 1. August 2004 nachzukommen.

3.2.3.2. Richtlinie 2004/81/EG des Rates[175]

Die Richtlinie regelt die Voraussetzungen für die Erteilung eines befristeten Aufenthaltstitels. Begünstigte sind Drittstaatsangehörige, die mit den zuständigen Behörden in den Bereichen Menschenhandel und Beihilfe zur illegalen Einwanderung kooperieren[176]. Die Dauer des Aufenthaltstitels ist an die Dauer der „maßgeblichen innerstaatlichen Verfahren gekoppelt" (vgl. Art 1). Nach Art 6 soll den Betroffenen eine Bedenkzeit zugestanden werden, innerhalb derer sie sich dem Einfluss der Täter entziehen und erholen können. Die Dauer und der Beginn der Bedenkzeit sind nach innerstaatlichem Recht zu regeln.

Art 7 regelt den Zugang zu medizinischer Notversorgung und zu Mitteln zur Sicherstellung des Lebensunterhalts wenn nicht selbst ausreichende Mittel vorhanden sind Spezielle Bedürfnisse werden beachtet und den Sicherheits- und Schutzbedürfnissen „gebührend

---

[173] „*Eine besondere Schutzbedürftigkeit liegt auf jeden Fall vor, wenn das Opfer das Alter der sexuellen Selbstbestimmung nach nationalem Recht noch nicht erreicht hatte und die Straftat zum Zweck der Ausbeutung einer Person mittels Prostitution oder andere Formen der sexuellen Ausbeutung einschließlich der Pornografie gegangen wurden*" Art 3 Abs 2 lit b des Rahmenbeschlusses

[174] Dies gilt für kriminelle Vereinigungen, die der Definition wie in der Gemeinsamen Maßnahme 1998/733/JI festgelegt entsprechen.

[175] „Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren". ABl. L 261, 06. 08. 2004, S. 0019-0023

[176] In ihrem Entwurf hält die Kommission ausdrücklich fest, dass es sich hierbei um keine Maßnahme zum Opfer- und/oder Zeugenschutz handle, sondern Inhaltlich lediglich eine zeitlich beschränkte Aufenthaltsgenehmigung sei.

Rechnung“ getragen. MS können einen unentgeltlichen Rechtsbeistand. für sechs Monate zur Verfügung stellen.

3.2.3.3. Europäischer Haftbefehl

Der Europäische Haftbefehl[177] ersetzt die bis dahin üblichen Wege der Auslieferung und ermöglicht die Aufgreifung und Rückführung einer Person die in einem anderen MS gesucht wird, gegen die ein Verfahren angestrebt wird oder ein Urteil vollzogen werden soll:

„*Bei dem Europäischen Haftbefehl handelt es sich um eine justizielle Entscheidung, die in einem Mitgliedstaat ergangen ist und die Festnahme und Übergabe einer gesuchten Person durch einen anderen Mitgliedstaat zur Strafverfolgung oder zur Vollstreckung einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Sicherung bezweckt*“ (Art 1). Menschenhandel ist eine der Straftaten, die ebenfalls vom Europäischen Haftbefehl abgedeckt ist.

3.3. Das Framing von Menschenhandel während der Tampere - Periode

3.3.1. Institutionelle Aspekte

Die Bereiche Justiz und Inneres gelten bereits bald nachdem der Vertrag von Amsterdam in Kraft getreten ist als eines der dynamischsten und produktivsten Tätigkeitsfelder der Europäischen Union (vgl. Anderson/Apap 2002a: 13). Die Änderungen von Amsterdam hinsichtlich der BJI, insbesondere die „Vergemeinschaftlichung“ von Titel IV, die vereinfachten Arbeitsstrukturen und die Ausstattung mit geeigneten Instrumenten in der Dritten Säule – hier unter anderem der Rahmenbeschluss anstelle der unklaren Gemeinsamen Maßnahme – haben hierzu wesentlich beigetragen. Die institutionellen Rahmenbedingungen alleine können allerdings nicht die verstärkte Tätigkeit in diesen Bereichen erklären.

Zur Erklärung der vermehrten Aktivitäten können die Vorteile einer „Europäisierung“ von Themen der BJI herangezogen werden, d.h. jene Vorteile, die MS darin sehen, ein Thema von der nationalstaatlichen auf die EUropäische Bearbeitungsebene zu erheben. Zum einen kann dies die Vorteile einer Erarbeitung von effizienteren und effektiveren Ansätzen und Lösungsmöglichkeiten von Problemfeldern, die als über die Kapazitäten des Nationalstaates hinausgehend perzepiert werden wie beispielsweise die bereits erwähnten Felder illegale Migration und OK, umfassen. Ferner ermöglicht die Verlagerung von einer Thematik von der nationalstaatlichen auf die EUropäische Bearbeitungsebene oft neue

[177] „Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten“ ABl. L 190, 18. 07. 2002, S. 0001 – 0018

Handlungsmöglichkeiten[178]. Ein weiterer möglicher Grund für die Europäisierung wird in der Ermöglichung der Durchsetzung von nationalen Agenden über die europäische Ebene gesehen: innenpolitisch unliebsame und/oder umkämpfte Änderungen können unter Bezugnahme auf EUropäische Vorgaben durchgesetzt werden[179]. Schließlich können finanzielle Anreize erhofft werden (vgl. Monar 2001: 756-758).

Ein wesentlich entscheidender Faktor für die Aktivitäten in den BJI ist auch in der Setzung BJI auf die höchste politische Agenda durch den Europäischen Rat zu sehen. Die Schaffung des RFSR ist bereits im Vertrag von Amsterdam als eines der Hauptziele der Europäischen Union festgelegt worden; der ER kommt diesem Anspruch wiederholt in seinen Schlussfolgerungen, insbesondere denen von Tampere 1999, die ausschließlich die BJI zum Inhalt haben, nach: „*The European Council is determined to develop the Union as an area of freedom, security and justice by making full use of the possibilities offered by the Treaty of Amsterdam*" (Tampere 1999: Abs. 2).

3.3.1.1. Kritik

Einige wesentliche Punkte, die bereits an dem Maastrichter Vertragswerk für die Dritte Säule kritisiert wurden, sind durch den Vertrag von Amsterdam nicht oder nur geringfügig verbessert worden:

---

[178] Zur näheren Illustration sollen die Felder illegale Migration und Asyl als Beispiel dienen. Für die Bereiche Migration und Asyl hat sich ein internationales Rechtsregime herausgebildet. Die Einhaltung dieser nach internationalen Normen festgelegten und nationalstaatlich verankerten Rechte für MigrantInnen sowie AsylwerberInnen, deren Durchsetzung von (kritischen) nationalen Gerichten überwacht werden schränken die Möglichkeiten der nationalstaatlichen Politikgestaltung ebenso ein wie die Interessen von starken gesellschaftlichen Akteuren wie z.B. Wirtschaftsorganisationen (vgl. Guiraudon 2001: 32). Um mehr Gestaltungsfreiheit zu erlangen, wird daher auf die EU-Ebene, die zu einem weit geringeren Maß diesen den Staat bindenden Regeln unterworfen ist, zurückgegriffen (vgl. Geddes 2001: 22) Vor allem die intergouvernementale Form der Zusammenarbeit, wie sie in der Dritten Säule praktiziert wird, hat weitaus weniger Beschränkungen: dies wird mit der schwachen Kompetenz der supranationalen Organe für den Titel VI insbesondere des Europäischen Parlaments sowie des Europäischen Gerichtshofes einerseits begründet. Zudem stehe die Europäische Union und vor allem die Dritte Säule weitaus weniger unter öffentlicher Beobachtung als dies in nationalen Foren der Politikentscheidungen der Fall sei. Die MS nutzen also und streben die Möglichkeiten auf EU-Ebene an um vermehrte Kontrolle über die Gestaltung der Migrations- und Asylpolitik und somit der Frage, wer zu welchen Bedingungen in das Land einreisen darf, wiederzuerlangen; die verstärkte Tätigkeit auf EU-Ebene ist daher nicht nur als Einschränkung der nationalstaatlichen Souveränität zu sehen, die angesichts transnationaler und internationale Probleme wie Migration und organisierte Kriminalität immer wieder beschworen wird, sondern *„[r]ather it can be argued that states are seeking to reassert control over forms of migration that their policies define as unwanted*" (Geddes 2001: 29).

[179] Deutschlands strebte beispielsweise zu Anfang der 1990er, angesichts einer steigenden Anzahl von Asylanträgen, zunehmend eine weitere Integration der Bereiche Justiz und Inneres auf EUropäischer Ebene an. Erhofft wurde dadurch einerseits ein Lastenausgleich zwischen den MS insbesondere hinsichtlich des Asylwesens; anderseits konnte ein innenpolitisch brisantes Thema (Asyl), das öffentlich kontrovers diskutiert wurde und letztlich auch zu Differenzen innerhalb der zu dem Zeitpunkt amtierenden CDU-FDP Koalition führte, auf die EU-Ebene verlagert werden. Auch wenn eine einheitliche EUropäische Asylpolitik letztlich zunächst ausblieb, so konnten zumindest restriktivere Politiken letztlich mit der Notwendigkeit einer Vereinheitlichung der Asylvorschriften aller MS im Rahmen der EU argumentiert werden (vgl. Monar 2001b: 756-758).

Dies betrifft zunächst die Tatsache, dass die Dritte Säule weiterhin intergouvernemental geregelt ist. Auch Titel IV ist in materieller Hinsicht letztlich erst ab 2004 vergemeinschaftet. Ein weiterer großer Kritikpunkt ist das Demokratiedefizit, das weiterhin für die BJI auszumachen ist. Im intergourvernementalen Dritten Pfeiler ist das Europäische Parlament weiterhin auf eine Rolle als Zuhörer beschränkt und somit aus den Entscheidungsfindungsprozessen und gesetzgeberischen Tätigkeiten weitgehend ausgeschlossen (vgl. Anderson/Apap 2002a: 55).

Als hinderlich hat erweist sich zudem die mangelnden Sanktionsmöglichkeiten bei der Nicht-Umsetzung von beschlossenen Maßnahmen seitens der MS. In der Ersten Säule kann die Kommission eine Säumigkeitsklage vor dem EuGH gegen den betreffenden MS einreichen; in der Dritte Säule fehlt diese Möglichkeit hinsichtlich mangelnder Umsetzung von Rahmenbeschlüssen durch die MS (vgl. KOM 2006/187 final: 4[180].

Schließlich wird beanstandet, dass die Prozesse in den BJI durch den Vertrag von Amsterdam nicht wie gewünscht verständlicher geregelt und vor allem transparenter geworden sind. Das Gegenteil sei vielmehr eingetreten: Die Teilung der Bereiche Justiz und Inneres auf die Erste und die Dritte Säule in Form von Titel IV bzw. VI trägt nicht gerade zum besseren Verständnis und zu einer verbesserten Übersichtlichkeit bei (vgl. Walker 1998: 237-238; Anderson/Apap 2002a: 13). Verstärkt wird diese Unübersichtlichkeit dadurch, dass zahlreiche Themen der BJI – wie im Falle dieser Arbeit Menschenhandel – unter beiden Titeln bearbeitet werden:

„*Whereas measures against trafficking in persons and illicit drug and arms trafficking will still have to be adoptet on the basis of Articles 29 and 30 TEU* [Titel VI/Dritte Säule; Anm. V.P.], *external border control and customs cooperation measures, which are essential elements of any effective action in this respect, are now covered by TEC provisions* [Titel IV, Erste Säule, Anm. V.P.]" (Monar 2001a: 278).

Die Inkorporation von Schengen, die der parallelen Bearbeitung mancher Themen ein Ende setzen sollte und für klare Strukturen und rechtliche Grundlagen sorgen sollte, trägt durch opt-in und opt-out - Möglichkeiten von Dänemark, England und Irland letztlich zur weiteren

[180] Die Umsetzung des Rahmenbeschlusses durch die MS erfolgte beispielsweise nur sehr schleppend. In ihrem im Rahmenbeschluss vorgesehenen Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung des Rahmenbeschlusses wird dieser Sachverhalt von der Kommission auch beklagt. Entgegen der Bestimmung in Art 10 Abs 1 des Rahmenbeschlusses, wonach die MS die erforderlichen Maßnahmen des Rahmenbeschlusses bis zum 1. August 2004 umgesetzt haben müssten und bis zu diesem Zeitpunkt zudem der Kommission die relevanten Informationen darüber weiterleiten müssten, sind bis zu dem erwähnten Zeitpunkt nur vier MS dieser Verpflichtung nachgekommen (Frankreich, Finnland, Zypern und Österreich), bis zum Februar 2005 immerhin fünfzehn MS und bis Ende 2005 waren nur mehr die Berichte von Portugal, Luxemburg, Irland und Lettland ausständig.

Fragmentierung der BJI bei; ebenso wie die Möglichkeit der MS die Zuständigkeit des EuGH zur Vorabentscheidung im Titel VI fakultativ festzulegen (vgl. Walker 1998: 237-238, Monar 2001a: 293).

3.3.2. Akteure

3.3.2.1. Europäische Rat

Der Europäische Rat tritt verstärkt als aktiver Akteur in den Bereichen Justiz und Inneres auf. Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wird als eines der Hauptziele (major objectives) der Europäischen Union gesehen; dies wird auch damit begründet, dass Freiheit, Sicherheit und Recht besonders wichtige Anliegen für die europäischen BürgerInnen seien (vgl. Ucarer 2001: 14). Der ER ist bestrebt, einen koordinierten Ansatz für die Arbeiten in den Bereichen Justiz und Inneres zu erarbeiten und vorzugeben. Insbesondere mit den Schlussfolgerungen von Tampere sowie erneute Bezugnahmen in anderen Treffen und Schlussfolgerungen konnte ein großer Impetus für das weitere Vorgehen in den BJI gegeben werden. Dies betrifft zum einen die Vorgabe eines thematischen Rahmens als auch Forderungen nach teilweise sehr konkreten Maßnahmen.

3.3.2.2. Rat

Der Rat bleibt in seiner Funktion als einziges legislatives Organ weiterhin der bestimmende Akteur der BJI, gleichwohl er insbesondere der Kommission vermehrt Gestaltungsspielraum zugesteht. Als hinderlich erweist sich für die meisten Bereiche weiterhin das Erfordernis der Einstimmigkeit. Dies zeigt sich zum Beispiel an dem langwierigen Verfahren, das der Verabschiedung des Rahmenbeschlusses voranging: dieser wurde erst zwei Jahre nach Veröffentlichung des Kommissionsvorschlags verabschiedet.

Generell kann aber festgehalten werden, dass der Rat, aus oben bereits dargelegten Gründen, weitaus aktiver in den BJI ist als zu Maastrichter Zeiten: So wurden in 53 Monaten Amsterdam 500 Texte für die BJI im Vergleich zu nur 324 während Maastricht (67 Monate) angenommen; vor allem die Zahl der rechtlich bindenden Dokumente ist angestiegen (36% im vergleich zu 10%) (vgl. Monar 2004: 127). Unterschiede zwischen Titel IV und Titel VI, die auf die institutionell bedingten Schwächen hinsichtlich der BJI hinweisen, können dabei ausgemacht werden:

„*Progress in matters under the first pillar has been both disappointing and slow perhaps because decisions have direct effect. Under the third pillar, there has been a great amount of*

activity perhaps because it is entirely within the competence of the member states when, how and if they implement decisions taken" (Anderson/Apap 2002a: 56).

3.3.2.3. Kommission

Der Vertrag von Amsterdam bleibt hinsichtlich der Bestimmungen über die Kompetenzen der Kommission zwar hinter den Wünschen der Kommission zurück: das Initiativrecht, gleichwohl immerhin auf alle Bereiche der BJI ausgeweitet, muss weiterhin mit den MS geteilt werden. Erst ab 2004 wird der Kommission das alleinige Initiativrecht zugestanden, und auch dies nur für den Titel IV der Ersten Säule. Titel VI wird hingegen weiterhin intergouvernemental geregelt sein bei zwischen Kommission und MS geteiltem Initiativrecht. Trotzdem wird die Stärkung der Kompetenzen der Kommission dahingehend gewertet, dass zumindest der Wille von Seiten der MS vorhanden ist, die Kommission künftig mehr in die Arbeiten in den BJI mit einzubeziehen als dies auf Basis des Maastrichter Vertrages geschehen ist (vgl. Ucarer 2001: 14).

Unbeschadet der weiterhin gegebenen institutionellen Einschränkungen konnte die Kommission ihre Stellung in den BJI im Vergleich zur Maastrichter Zeit wesentlich stärken (vgl. Ucarer 2001: 13-16). Die Möglichkeit der Einbringung von Gesetzesinitiativen in allen Bereichen wird von der Kommission aktiv genutzt. Da die Gesetzesvorschläge der Kommission zudem in ihrer Qualität denen der MS zumeist überlegen sind (vgl. Anderson/Apap 2002a: 2) wird verstärkt auf diese Kompetenz der Kommission zurückgegriffen. Insbesondere der Europäische Rat beauftragt die Kommission in einigen Bereichen direkt mit der Ausarbeitung von Vorschlägen zu geplanten Maßnahmen, so auch für den Rahmenbeschluss zu Menschenhandel.

Eine wichtige Rolle kommt der Kommission ferner weiterhin bei der Erstellung von Zusammenfassungen und Erläuterungen unterschiedlicher Politikbereiche, wie beispielsweise die Veröffentlichung eine halbjährliche Bilanz über die Fortschritte bei dem Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts[181] und der Erarbeitung eines gemeinsamen EUropäischen Ansatzes zu. Schließlich veröffentlicht die Kommission weiterhin Stellungnahmen zu aktuellen Themen und liefert somit wichtige Beiträge zu Diskussionsprozessen in den BJI.

[181] „In der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Bilanz des Tampere Programms und Perspektiven" werden in Fn. 1 alle Halbjahresberichte aufgelistet (vgl. KOM 2004 401 endgültig).

Die stärkere Einbeziehung der Kommission wird nicht zuletzt auch durch die Beauftragung der Kommission durch den Europäischen Rat mit der Einrichtung und Verwaltung eines SCOREboards ersichtlich: dieses listet alle Maßnahmen auf, die für die Schaffung eines RFSR getroffen werden müssen (nach Tampere etc.) sowie Fristen, bis wann diese umgesetzt werden müssen. Fortschritte und Säumigkeiten sind somit schnell ersichtlich und tragen ferner zur Übersichtlichkeit bei.

3.3.2.4. Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament ist aus den Arbeiten der Dritten Säule weiterhin ausgeschlossen und kann als Akteur nicht wesentlich in den Politikgestaltungs- und entscheidungsprozess eingreifen (vgl. Anderson/Apap 2002a: 55).

3.3.3. Insitutional Action Frame – Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Mit der Schaffung eines „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ werden die BJI erstmals mit einem Ziel versehen. Auch wenn im Vertragstext nicht näher erläutert wird, was genau der RFSR sein soll, so wird an Hand der zur Erreichung dieses Ziels - zunächst in dem letztlich erfolglosen Wiener Aktionsplan und schließlich in den Schlussfolgerungen von Tampere - geforderten Maßnahmen ersichtlich, was unter einem RFSR zu verstehen ist. Das SCOREboard der Kommission ist ein weiterer wichtiger Beitrag zur Füllung des RFSR mit konkreten Inhalten sowie zur Übersichtlichkeit und Nachvollziehbarkeit.

Der RFSR erfüllt seine Funktion als „Institutional Action Frame“ schließlich gerade auch durch die Ungenauigkeit der Begrifflichkeiten; wird doch dadurch einer Vielzahl von Themen ein möglicher Bezugspunkt geboten. Insofern handelt es sich nicht um einen kohärenten, in sich geschlossenen Frame, sondern vielmehr um eine Zahl sich nahestehender Frames (vgl. Rein/Schön 1994: 32), die ihre Verbindung im RFSR finden. So finden sich unter dem Postulat der Schaffung des RFSR Maßnahmen betreffend die Personenfreizügigkeit ebenso abgedeckt wie die Zusammenarbeit im Zivilrecht oder die Ausarbeitung einer EUropäischen Asylpolitik. Schließlich kann auch das Vorgehen gegen MH in den Kontext des RFSR gestellt werden, wobei dieser wiederum die verschiedensten Anknüpfungspunkte bietet: sei es, dass Personen, deren Menschenrechte verletzt werden, in einem RFSR das Recht darauf haben, dass gegen die MenschenhändlerInnen vorgegangen wird, sei es dass gegen kriminelle Organisation vorgegangen wird, um die Sicherheit aller legal im RFSR lebenden Personen zu schützen oder sei es, dass gegen Menschenhandel als Teil der illegalen Migration vorgegangen wird, um die Sicherheit im RFSR zu wahren. Ebenso können der Schutz der

Außengrenzen, die Erstellung von Visa, Maßnahmen gegen Rassismus, alles Bestandteile des RFSR, mit Menschenhandel in Verbindung gebracht werden und somit Menschenhandel als Teil des RFSR dargestellt werden. Der RFSR ist letztlich nicht als statisches, sondern als ein sich in Fluss befindliches Konzept zu begreifen.

Folgende Graphik bietet einen Überblick über die Beschlüsse, die in den BJI zur Schaffung des RFSR getroffen wurden:

Table 1: Decisions Taken in the JHA Area, 1 May 1999–31 December 2003[a]

	Conventions[b]	*Framework Decisions Art. 34 TEU*	*Decisions/ Common Positions Art. 34 TEU*	*Decisions Other*[c]	*Regulations*	*Directives*	*Resolutions*	*Recommen- dations*	*Conclusions*	*Other*[d]	*Total*
Asylum, immigration, frontiers				27	16	8	2		24	30	107
Civil law				17	9	1				4	31
Criminal law	4	15	9 (3 common positions)	8			1		3	16	56
Police co-operation	3		8	13			6	8	3	83	124
Customs co-operation (third pillar)	1						1			8	10
Horizontal issues: title VI (police and criminal, drugs, organized crime)			11	6			12	7	9	38	83
Horizontal issues: titles IV and VI (Schengen, enlargement, etc.)			1	23	1				3	61	89
Total	8	15	29	94	26	9	22	15	42	240	500

Notes: [a] This table has been kindly made available to the author by Hans G. Nilsson, Head of the Judicial Co-operation Unit of the General Secretariat of the Council of the EU.
[b] Including agreements under Articles 24 and 38 TEU.
[c] Negotiation mandates, authorization, etc.
[d] Action plans, reports, administrative decisions (budget, etc.).

Abb. 8: Monar 2004: 128

Für die Tampere Periode ist somit ein Fokus auf sicherheitspolitische Aspekte zu ungunsten von weiteren positiven Entwicklungen in den Bereichen „Freiheit“ und „Recht“ festzustellen (vgl. Anderson/Apap 2002a: 4; Monar 2004: 129).

3.3.4. Framing

3.3.4.1. Menschenrechte-Frame

Der Menschenrechtsframe kommt in weitaus geringerem Maße vor als während der Maastrichter Periode; so wird alleine der Begriff „Menschenrechte“ (Human Rights) in Amsterdam nur elf Mal erwähnt. Ferner werden vor allem Schlagworte bedient

(beispielsweise Schutz der Menschenrechte, Förderung von Demokratie etc.) und kaum konkrete Maßnahmen vorgeschlagen.

3.3.4.2. „Menschenhandel als kriminelles Problem"-Frame

Der Einführung eines Straftatbestandes „Menschenhandel" in allen MS wird zunächst weiterhin viel Platz eingeräumt; dieser wurde schließlich 2002 mit der Annahme des Rahmenbeschlusses erreicht. Als erfolgreicher „Abschluss" kann schließlich auch die Annahme der Verordnung gesehen werden, die Opfern von Menschenhandel und illegaler Migration, die bereits sind als ZeugInnen vor Gericht auszusagen, eine zeitlich befristete Aufenthaltsgenehmigung gewährt: letztlich in der Richtlinie zur Gesetzgebung gefunden. Infolge wird dieser Frame daher nicht mehr in dem Ausmaß wie zu Maastricht bedient, gleichwohl Menschenhandel weiterhin im Zusammenhang mit einem unionsweiten Kampf gegen Organisierte Kriminalität gesehen wird:

"*Smuggling and trafficking are mainly controlled by criminal networks* […]". (KOM 2003/323 final: 10); die Kooperation der Polizei- und Justizbehörden werden in diesem Zusammenhang daher weiterhin thematisiert. Als ein Schwerpunkt im Kampf gegen OK und gegen MH können auch die Bemühungen zum Vorgehen gegen Geldwäsche gesehen werden.

3.3.4.3. Frauenhandel-Frame

Der Frauenhandel-Frame kommt in wesentlich geringerem Ausmaß vor als zu der Maastrichter-Zeit. Dies beruht zum einen darauf, dass der Handelsbegriff auf alle Personen, Frauen, Männer und Kinder erweitert wurde und somit nur mehr geschlechterneutral von Menschenhandel die Rede ist, wie die Kommission selbst feststellt:

KOM 2002/71 final: 7)

"*As we have seen from the various measures and different ways of looking at the issue prior to this proposal, the target group first consisted predominantly of women who were the victims of trafficking in human beings. This was because at that time they accounted for the majority of victims. Children were soon added to the target group, as it became clear that they, too, were affected by this phenomenon in large numbers. Then the definition was widened to trafficking in human beings, to include all those who might be affected*".

Frauen werden nur allgemein als, auf Grund ihres zumeist schlechteren gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Status in den Herkunftsländern, besonders von Menschenhandel gefährdete Gruppe gesehen. Frauenspezifische Maßnahmen werden keine genant; es wird nur allgemein

darauf verwiesen, dass Frauen- und Genderaspekte bei allen Maßnahmen berücksichtigt werden sollen.
Mit der Etablierung der Erweiterung des Menschenhandelsbegriffes zum einen hinsichtlich des Betroffenenfeldes und zum anderen hinsichtlich des Ausbeutungsbegriffs (auch Ausbeutung der Arbeitskraft) wird die sexuelle Ausbeutung von Frauen, die letztlich immer Prostitutionshandel hieß, sekundär: Prostitution wird zu Tampere nur vier Mal gegenüber siebenunddreißig Mal während Maastricht erwähnt.

3.3.4.4. Arbeitsmigration-Frame

Der Arbeitsmigrationsframe wird, in Zusammenhang mit Menschenhandel, weiterhin selten bedient. Der Menschenhandelsbegriff wurde zwar dahingehend erweitert, als dass darunter ausnahmslos sowohl die sexuelle Ausbeutung als auch die Ausbeutung der Arbeitskraft verstanden wird – insofern waren vorangegangenen Bemühungen erfolgreich[182].
Schließlich wird auch wieder auf die illegale Beschäftigung und wirtschaftliche Ausbeutung von MigrantInnen („economic exploitation of immigrants“) verwiesen. Diese wird von der Kommission in Zusammenhang mit der „European Employment Strategy“ gebracht. Allerdings wird dieser Punkt nur kurz thematisiert und, zumindest in den analysierten Dokumenten, nicht weiter forciert.

3.3.4.5. Illegale Migration-Frame

Der Europäische Rat hat Menschenhandel zumeist in den Kontext eines unionsweiten Vorgehens gegen illegale Migration gestellt. Die Dokumente, insbesondere die der Kommission, die ja zu einem Teil direkt im Auftrag des ER zu einem vorgegebenen Thema erstellt wurden, folgen diesen Vorgaben im Wesentlichen.
Illegale Migration wird dabei als Phänomen gesehen, dass es zu bekämpfen und verhindern gilt und welches überwiegend von kriminellen Netzwerken, die international agieren, organisiert wird. Menschenhandel ist hierbei ein Teilaspekt der illegalen Migration:

KOM 2002/71 final: 7
“*To put in the same text victims of action to facilitate illegal immigration and victims of trafficking in human beings reflects the fact that these two crimes are two particularly odious forms of a more general problem: the increase in illegal immigration*”.

[182] Kommt auch der internationale Kontext hinzu – ist allerdings nicht selbstverständlich: Europol weiterhin nur sexuelle Ausbeutung.

Menschenhandel wird folglich überwiegend als Teilaspekt der illegalen Migration gesehen. Dementsprechend stehen Themen, die mit dieser in Zusammenhang stehen, zunehmend im Fokus der Dokumente. Dies betrifft präventive Maßnahmen, d.h. wie kann illegale Migration durch Aufklärungskampagnen und Kooperationsformen mit Drittländern bereits in den Herkunftsländern vermindert werden, Maßnahmen zur Stärkung des Schutzes der EU-Außengrenzen, Bestrafung der Beihilfe zur illegalen Migration sowie Erleichterung der Rückführung von illegalen MigrantInnen in ihr Herkunftsland.

IV. Vergleich und Schlusswort

Die Forschungsthese dieser Arbeit war, dass wesentliche Änderungen des institutionellen und des diskursiven Umfelds die Handlungsalternativen der Akteure verändern und die Möglichkeit zu einer Änderung des Framings einer gegebenen Materie bieten. Framing wurde dabei als Resultat eines Prozesses verstanden, der die Interpretationsarbeit von Akteuren, die in einem institutionellen und diskursiven Umfeld agieren, das sie sowohl einschränkt als ihnen auch Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stellt, bezeichnet. Eine wesentliche Änderung des Framings von Menschenhandel in der Dritten Säule der Europäischen Union durch den Vertrag von Amsterdam wurde erwartet.
Am Anfang der Arbeit wurden fünf Fragestellungen festgehalten, die im Folgenden beantwortet werden. Zuerst möchte ich auf die ersten drei Fragestellungen eingehen:

1. Welche Akteure können Einfluss auf das Framing von Menschenhandel in der Dritten Säule der Europäischen Union nehmen?
2. In welchem institutionellen Umfeld agieren die Akteure und wie beschränkt dieses oder ermöglicht dieses ihre Handlungsmöglichkeiten?
3. Kann ein institutioneller Diskurs identifiziert werden, der einen erkennbaren Einfluss auf das Framing von Menschenhandel hat?

Der Vertrag von Amsterdam hat für die Bereiche Justiz und Inneres institutionelle Rahmenbedingungen geschaffen, die, insbesondere in der Dritten Säule der Europäischen Union, ein weitaus effizienteres Arbeiten ermöglichen als dies unter den Maastrichter Bestimmungen der Fall war. Das Ziel der Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat sich als ein wirkungsvoller Institutional Action Frame erwiesen, der eine konzeptionelle Verbindung der unterschiedlichen Thematiken der Titel IV und VI erlaubt. Diese Änderungen hinsichtlich der institutionellen und diskursiven Rahmenbedingungen

haben den Akteuren die Möglichkeit zu einem Re-Framing des Themenfeldes „Menschenhandel“ erlaubt:

Der Europäische Rat, der die wesentlichen Linien der künftigen EUropäischen Politik vorgibt, tritt in der Dritten Säule als neuer starker Akteur auf. Die Vorgaben zielen darauf, möglichst rasch die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu bewerkstelligen. Das Vorgehen gegen Menschenhandel wird dabei als Teil dieses RFSR verstanden. Der Europäische Rat stellt Menschenhandel dabei überwiegend in den Rahmen der Entwicklung einer gemeinsamen Politik gegen illegale Migration; Menschenhandel ist als Teilaspekt der illegalen Migration zu erachten. Illegale Migration wird dabei ebenso wie MH hauptsächlich von der internationalen Großkriminalität organisiert.

Der Rat arbeitet auf Basis der Bestimmungen des Vertrags von Amsterdam weitaus effektiver als während der Maastrichter Zeit. Er kommt insbesondere seiner zugedachten Rolle als gesetzesbeschließendes Organ nach; die wesentlichen inhaltlichen Impulse bezüglich Menschenhandel gehen allerdings vom Europäischen Rat und der Kommission aus und der Einfluss auf das Framing, zumindest wie es sich in den Dokumenten widerspiegelt, erscheint eher gering zu sein.

Das Europäische Parlament beschränkt sich auf die ihm durch den Vertrag von Amsterdam zugestandenen Rolle und hat, nun da Menschenhandel primärrechtlich in der Dritten Säule verankert ist, auf das Framing des Politikfeldes Menschenhandel kaum mehr Einfluss.

Die Kommission, gleichwohl sie weiterhin durch die vertraglichen Bestimmungen betreffend Titel IV bis 2004 und Titel VI bis auf unbestimmte Zeit, eine weitaus ungünstigere Stellung als in der Ersten Säule hat, nutzt den ihr zugestandenen Spielraum effektiv aus und ist ein aktiver Akteur in den BJI (vgl. Ucarer 2001). Diese bedeutendere Rolle der Kommission zeigt sich auch darin, dass der Europäische Rat verstärkt auf die Kommission zur Erstellung von Gesetzesvorschlägen und Ausarbeitung von Dossiers über Schwerpunkte der künftigen Europäischen Politik in den BJI zurückgreift. Der Gestaltungsspielraum der Kommission bezüglich des Framings von MH ist allerdings, trotz der verbesserten Stellung in der Dritten Säule, durch die konkreten Vorgaben des Europäischen Rates stark eingeschränkt. Neue Framingversuche, wie zum Beispiel die Bezugnahme auf die Europäische Beschäftigungsstrategie zur Minderung der wirtschaftlichen Ausbeutung von illegalen MigrantInnen, finden sich eher nur kurz in Nebensätzen – es sind dies allerdings Bezugspunkte, die aber die Möglichkeit für eine spätere (Re-)Aktivierung bieten.

Der Institutional Action Frame, der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ stellt den Akteuren ein Reservoir an möglichen Frames, mit denen Menschenhandel verknüpft

werden kann, zur Verfügung. Insbesondere der sicherheitspolitische Fokus des RFSR wird beim Framing von Menschenhandel übernommen. Thematisch wird Menschenhandel mit dem „Kampf gegen illegale Migration“ sowie dem „Kampf gegen Organisierte Kriminalität“ verbunden.

4. Wie wird Menschenhandel in der Europäischen Union dargestellt?
5. Sind wesentliche Änderungen des Framings festzustellen?

In der Maastrichter Periode wird Menschenhandel überwiegend unter Verwendung des „Frauenhandel-Frames“, des „Menschenhandel als kriminelles Problem – Frames“ sowie des „Menschenrechtsframe“ dargestellt. Dadurch ergibt sich ein Gesamtframing von Menschenhandel als Frauenhandel zur sexuellen Ausbeutung, der von der Organisierten Kriminalität durchgeführt wird. Das unionsweite Vorgehen gegen Organisierte Kriminalität soll daher forciert werden. Der Schutz der Opfer, deren Menschenrechte durch den Menschenhandel massiv verletzt werden, soll durch Hilfsprogramme wie STOP, Schulungen der zuständigen BeamtInnen und Unterstützung insbesondere durch Förderungen von NGOs, die sich der Opferhilfe verschrieben haben, gefördert werden.

In den Dokumenten zu Menschenhandel nach dem Vertrag von Amsterdam bis 2004 ist eine deutliche Änderung des Framings festzustellen. Menschenhandel wird nunmehr als ein Phänomen gesehen, das sowohl Männer als auch Frauen betreffen kann. Frauen werden lediglich, ebenso wie Kinder, als besonders gefährdete Opfergruppe ausgemacht. Frauenhandel zur sexuellen Ausbeutung ist zunehmend aus dem Blickwinkel geraten und dieser Frame wird weitaus weniger bedient als zuvor. Ebenso findet der menschenrechtliche Frame weitaus geringere Erwähnung und Maßnahmen zum Schutz der Opfer finden sich überwiegend nur im Zusammenhang mit ihrer Relevanz als ZeugInnen in der Strafverfolgung wieder. Die Definition von Menschenhandel wurde zwar insofern erweitert, als dass Menschenhandel nun explizit auch die Ausbeutung der Arbeitskraft von gehandelten Personen abdeckt – ansonsten werden Elemente des „Arbeitsmigrations-Frame“ allerdings kaum verwendet. Der hauptsächliche bediente Frame ist der der illegalen Migration (vgl. KOM 2003: P. 2.4.), welche zudem mit kriminellen Aktivitäten in Verbindung gebracht wird (vgl. Anderson/Apap 2002a: 38). Es ergibt sich dadurch ein Gesamtframing von Menschenhandel als Teil der illegalen Migration, die von der Großkriminalität organisiert und kontrolliert wird, und von dem Frauen (und Kinder) in besonderem Maße betroffen sind. Ziel ist es daher, illegale Migration zu verhindern und zu bekämpfen. Eine Erschwerung der illegalen Migration und härtere Strafen für die Beihilfe zur illegalen Migration helfen auch

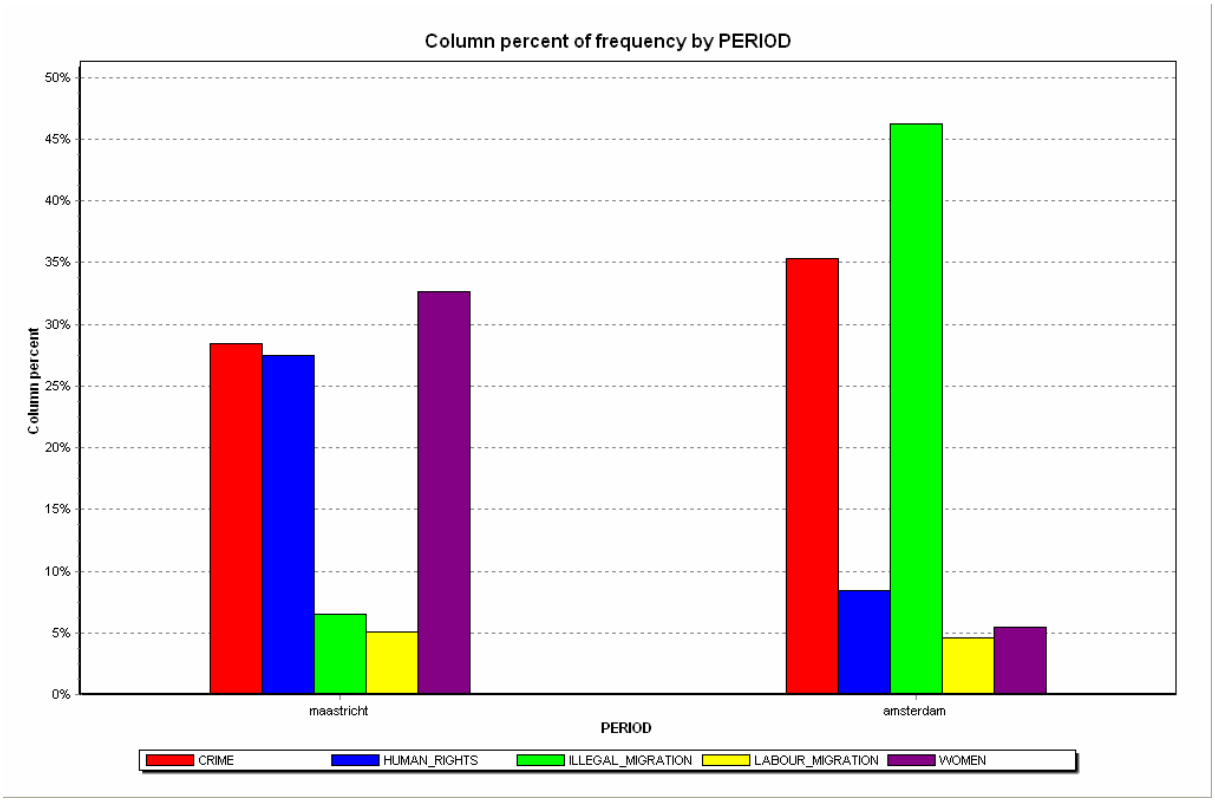
Menschenhandel, der eine besonders „verabscheuungswürdige“ Variante der illegalen Migration ist, zu verhindern.

Insgesamt lässt sich also feststellen, dass das Framing von Menschenhandel sich im Vergleich zur Maastrichter Periode signifikant geändert hat:

Abb. 9

KATEGORIEN	HÄUFIGKEIT/Maastricht	HÄUFIGKEITEN/Amsterdam
CRIME	28, 4 %	35, 3%
HUMAN RIGHTS	27,5 %	8,4%
ILLEGAL MIGRATION	6,5 %	46,2%
LABOUR MIGRATION	5,1 %	4,6%
WOMEN	32,6	5,5

Abb. 10



Das Framing steckt aber letztlich das Feld ab, innerhalb dessen eine Materie bearbeitet wird. Menschenhandel wird als Teilaspekt von illegaler Migration dargestellt. Illegale Migration[183]

[183] Sh. dazu ausführlich: Cholewinski 2000, Samers 2004

wird wiederum überwiegend im Zusammenhang mit kriminellen Aktivitäten gesehen; zudem können sich die MS eher auf repressive Maßnahmen zur Verhinderung von illegaler Migration einigen als eine gemeinsame Basis für eine gemeinschaftliche Politik und einen gesamtheitlichen Ansatz zur Migration, der auch die Rechte von MigrantInnen berücksichtigt, zu entwickeln (vgl. Anderson/Apap 2002a: 38-39). Die Bemühungen zielen vor allem darauf ab, den irregulären Eintritt von Personen auf EU-Territorium durch einen verbesserten Grenzschutz[184] zu verhindern und zu bestrafen, ebenso wie die Beihilfe dazu[185], und, falls er doch gelingen sollte, die Rückführung von „illegalen MigrantInnen" durch Möglichkeiten der Abschiebung sowie über Abschluss von Rücknahmeabkommen mit Drittstaaten[186] zu erleichtern (vgl. Cholewinski 2001; Samers 2004). Diese Politik mit Fokus auf Verhinderung und Erschwerung von illegaler Migration mindert allerdings nicht die Zahl der Personen, die in die EU-MS migrieren wollen; vielmehr führe sie letztlich nur dazu, dass MigrantInnen und auch Flüchtlinge zunehmend auf die Dienste von „Traffickers" zurückgreifen und auf Grund ihres Status als „illegale MigrantInnen" verstärkt für Ausbeutung anfällig sind und Menschenhandel somit eher zu- als abnimmt (vgl. Koser 2000: 92; Morrison 2001; Zavratnik Zimic 2004: 12; Experts Group 2004a: 63-65 Andrijasevic 2007).
So kommt Europol zu dem Schluss, dass sich die Maßnahmen der Europäischen Union zur Minderung und Verhinderung von Menschenhandel als ineffektiv erwiesen haben:

"*Despite increasing efforts to combat trafficking in human beings and illegal immigrant smuggling, both continue to flourish and to increase. At the same time, legislation, policies and strategies have proven inadequate to prevent and suppress trafficking in human beings and illegal immigrant smuggling or to protect the human rights of the victims*" (Europol 2005: 5[187]).

[184] Bisherige Maßnahmen in diesem Zusammenhang haben sich auf die Ausarbeitung von Kooperationsformen sowie die Ausarbeitung gemeinsamer Regelungen, Richtlinien und Ausbildungen bezüglich Grenzkontrollen und –überwachung sowie die Schaffung von Einheiten, welche nationale Behörden nötigenfalls in der Ausübung ihrer Tätigkeit unterstützen können sowie die gemeinsame Datenerfassung konzentriert

[185] Rahmenbeschluss des Rates vom 28. November 2002 betreffend die Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens für die Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt (ABl. L 328, 5 Dezember 2002, S. 0001 - 0003); Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt (ABl. L 328, 5 Dezember 2002, .S. 0017 - 0019).

[186] Solche Abkommen existieren mit der Russischer Föderation, Hong Kong, Macao (als autonome Regionen der VR China), Sri Lanka, Albanien; Gespräche laufen u.a. mit Marokko, Pakistan, Ukraine, Algerien, Türkei (vgl. KOM 323: S. 15)

[187] 2008 kommt Europol zu einem ähnlich negativen Befund (vgl. Europol 2008).

In Anbetracht dieser Ineffektivität des bisherigen Vorgehens gegen Menschenhandel scheint es angebracht, nicht nur die Angemessenheit der getätigten Maßnahmen zu hinterfragen. Vielmehr sollte eine kritische Auseinandersetzung mit der Problembenennung und Ursachenbenennung von Menschenhandel stattfinden. Durch die Darstellung von Menschenhandel als Teil der illegalen Migration, die in zunehmenden Maß per se kriminalisiert wird (vgl. Samers 2004), werden andere Aspekte von Menschenhandel vernachlässigt. Dies trifft insbesondere auf den Ausbeutungsaspekt zu, der nach der Definition wie im UN-Protokoll und im EU-Rahmenbeschluss festgelegt, ein wesentliches Element des Menschenhandelsprozesses ist (vgl. Experts Group 2004a: 47-54). Durch das Framing von Menschenhandel als Teil der illegalen Migration gerät dieser Aspekt jedoch, ebenso wie der Opferschutz, aus dem Blickfeld.

VI. Literaturverzeichnis

5.1. Primärliteratur – EU-Quellen

Verträge:

(alle unter http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/index.htm nachzusehen)

Maastricht:

Vertrag über die Europäische Union ABl. C 191, 29. Juli 1992

konsolidierte Fassung: Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV-M, EUV-M): ABl. C 224, 31. August 1992

Amsterdam:

Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte. ABl. C 340, 10. November 1997

konsolidierte Fassungen:

EGV-A: Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. ABl. C 340, 10. November 1997

EUV-A: Vertrag über die Europäische Union. ABl. C 340, 10. November 1997

Nizza:

Vertrag von Nizza. ABl. C 80, 10. März 2001

konsolidierte Fassungen:

EGV-N: Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ABl. C 325, 24. Dezember 2002

EUV-N: Vertrag über die Europäische Union. ABl. C 325, 24. Dezember 2002

EP-Dokumente

Resolution on trafficking in human beings. ABl. C 32, 05.02. 1996, S. 88-93

Resolution on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on trafficking in women for the purpose of sexual exploitation. ABl. C 14, 19.01. 1998, S. 39-43

European Parliament resolution on the communication from the Commission to the Council and the European Parliament 'For further actions in the fight against trafficking in women'. ABl. C 59, 23.02. 2001, S. 307-313

Europäischer Rat: http://europa.eu/european-council/index_en.htm

Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency Conclusions.

Feira European Council, 19-20 June 2000. Presidency Conclusions

Laeken European Council, 14-15 December 2001. Presidency Conclusions

Seville European Council, 21-22 June 2002. Presidency Conclusions

Thessaloniki European Council, 20 June 2003. Presidency Conclusions

Ratsdokumente:

The Hague Ministerial Declaration on European Guidelines for Effective Measures to Prevent and Combat Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation. Ministerial Conference under the Presidency of the European Union, The Hague, 24-26 April 1997, www.legislationonline.com,

Joint Action of 24 February 1997 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union (sic) concerning action to combat trafficking in human beings and sexual exploitation of children. ABl. L 063, 04. 03. 1997, S. 2-6

Action plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice - Text adopted by the Justice and Home Affairs Council of 3 December 1998. ABl. C 019, 23.01. 1999, S. 1-15

Proposal for a comprehensive plan to combat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union. ABl. C 142, 14.06. 2002, S. 24-36

Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in humang beings. ABl. L 203, 01.08. 2002, S. 1-4

Council Conclusions of 8 May 2003. ABl. C 137, 12.06. 2003, S. 1-9

Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third country national who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities. ABl. L 261, 06.08. 2004, S. 19-23

Council of the European Union: The Hague Programme : strengthening freedom, security and justice in the European Union. ABl. C 053, 03.03. 2005, S. 1-14

EU plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings. ABl. C 311, 09.12. 2005, S. 1-12

Kommissionsdokumente:

KOM 1996/567 final: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. On Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation. Brüssel 20.11.1996. (http://aei.pitt.edu/6286/[188], 12.05.2007)

KOM 1998/726 final: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. For further actions in the fight against trafficking in women. Brüssel 09.12. 1998

KOM/2000/828 final: Proposal for Council Decision establishing a second phase of the programme of incentives, exchanges, training and cooperation for persons responsible for combating trade in human beings and the sexual exploitation of children (STOP II)., 27.03. 2001

KOM(2000) 854 final: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Combating trafficking in human beings and combating the sexual exploitation of children and child pornography. Two proposals for framework decisions.

KOM/2001/672 final: Communication form the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal Migration., 15.11. 2001

KOM/2002/71 final: Proposal for a Council Directive on the short-term residence permit issued to victims of action to facilitate illegal immigration or trafficking in human beings who cooperate with the competent authorities. final, Brüssel 11.02. 2002

KOM/2003/323 final: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council in View of the European Council of Thessaloniki on the Development of a Common Policy on Illegal Immigration, Smuggling and Trafficking of Human Beings, External Borders and the Return of Illegal Residents.. Brüssel, 03.06. 2003

Commission Decision of 25 March 2003 setting up a consultative group, to be known as the 'Experts Group on Trafficking in Human Beings'. ABl. L 79, 26.03. 2003, S. 25-27

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientation (dazugehörig: SEC (2004) 680 und Sec (2004) 693). COM/2004/401 final. Brüssel 02.06. 2004

[188] Archive of European Integration (AEI)

KOM/2004/412 final Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions. Study on the links between legal and illegal migration. Brüssel 04.06. 2004

KOM 2005/514 final Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Fighting trafficking in human beings : an integrated approach and proposals for an action plan. COM/2005/514 final. Brüssel, 18.10. 2005

KOM 2006/187 final: Report from the Commission to the Council and the European Parliament based on Article 10 of the Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings. COM/2006/187 final

Europoldokumente:

Europol 2005: Europol Public Information: Legislation on Trafficking in Human Beings and Illegal Immigrant Smuggling. http://www.europol.eu.int/publications/Other/Reports%202005/Legislation%20on%20THB%20and%20IIS%20Public.pdf, 14.10. 2007

Europol 2008: Europol Factsheet: Trafficking in Human Beings in the European Union: A Europol Perspective. http://www.europol.europa.eu/publications/Serious_Crime_Overviews/Trafficking_in_human_beings_2008.pdf, 22.06.2008

Experts Group on Trafficking in Human Beings:

Experts Group 2004a: Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings. http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc/report_expert_group_1204_en.pdf, 11.08. 2008 (Achtung! 239 S, 2,04 MB)

Experts Group 2004b: Opinion of 18 May 2004 on reflection period and residence permit for victims of trafficking in human beings. http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc/opinion_experts_group_2004_en.pdf, 11.06. 2008

5.2. Sekundärliteratur

Adamson, Fiona B. (2006): Crossing Borders. International Migration and National Security. In: International Security, Jg. 31, Nr. 1, S. 165-199

Anderson, Bridget; O'Connell Davidson, Julia (2002): Trafficking - A Demand Led Problem? A Multi-Country Pilot Study. Report published by Save the Children Sweden, Sida and the Ministry for Foreign Affairs Sweden. www.unodc.org/pdf/brazil/trafficking-a%20demand%20led%20problem.pdf, 03. März 2008

Anderson, Bridget; Rogaly, Ben (2005): Forced Labour and Migration to the UK. Study prepared by COMPAS in collaboration with the Trades Union Congress. http://www.compas.ox.ac.uk/publications/papers/Forced%20Labour%20TUC%20Report.pdf, 25.02.2008

Anderson, Malcolm; Apap, Joanna (2002a): Striking a Balance Between Freedom, Security and Justice in an Enlarged European Union. Brussels: CEPS, Center for European Policy Studies

Anderson, Malcolm; Apap, Joanna (Hg.) (2002b): Police and Justice Co-operation and the New European Borders. Brüssel, Center for European Policy Studies.

Andrees, Beate; van der Linden, Mariska N.J. (2005): Designing Trafficking Research from a Labour Market Perspective: The ILO Experience. In: Gozdziak/Laczko (Hg.), S. 55-73

Andrijasevic, Rutvica (2002): Problematic Trafficking for the Sex Sector. A Case of Eastern European Women in the EU. In: Spijkerboer; van Walsum (Hg.), S. 86-103

Appleyard, Reginald (2001): International Migration Policies: 1950-2000. In: International Migration, Jg. 39, Nr. 6, S. 7-20

Appleyard, Reginald; Siddique, Muhammed A.B. (2001): International Migration into the 21st Century: Selected Issues. In: Siddique (Hg.)

Arbeitsgruppe Migrantinnen und Gewalt (Hg.) (2003): Migration von Frauen und strukturelle Gewalt. Reihe Dokumentation Band 17. Milena Verlag

Aronowitz, Alexis A. (2001): Smuggling and Trafficking in Human Beings: The Phenomenon, the Markets That Drive It and The Organisations That Promote It. In: European Journal on Criminal Policy and Research, Jg. 9, S. 163-195

Benford, Robert D.; Snow, David A. (2000): Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. In: Annual Review of Sociology, Jg. 26, S. 611-639

Berman, Jacqueline (2003): (Un)Popular Strangers and Crises (Un)Bounded: Discourses of Sex-Trafficking, the European Political Community and the Panicked State of the Modern State. In: European Journal of International Relations. Jg. 9, Nr. 1, S. 37-86

Beyme, Klaus von (2000): Die politischen Theorien der Gegenwart. Eine Einführung. Westdeutscher Verlag Wiesbaden, 8. Auflage

Boidi, Maria Cristina (sic) (2003): Frauenhandel. Das neue Gesicht der Migration. In: Arbeitsgruppe Migrantinnen und Gewalt (Hg.), S. 53-68

Bruckert, Christine (2002): Trafficking In Human Beings and Organized Crime: A Literature Review. Unpublished Paper, http://www.rcmp-grc.gc.ca/pdfs/traffick_e.pdf, 13.12.2007

Brunovskis, Anette, Tyldum, Guri (2005): Describing the Unobserved: Methodological Challenges in Empirical Studies on Human Trafficking. In: Gozdziak/Laczko (Hg.), S. 17-34

Cholewinski, Ryszard (2000): The EU Acquis on Irregular Migration: Reinforcing Security at the Expense of Rights. In: European Journal of Migration and Law, Bd. 2, Nr. 3-4, 2000, S. 361-405

Collett, Elizabeth A.; Gozdziak, Elzbieta (2005): Research on Human Trafficking in North America: A Review of Literature. In: Gozdziak/Laczko (Hg.): S. 99-128

Crosland, Beth; Morrison, John: (2001): The Trafficking and Smuggling of Refugees: The End Game in European Asylum Policy? New Issues in Refugee Research. UNHCR Working Papers, Nr. 39, http://www.unhcr.org, am 28.11.2007

Cullen, Peter; Medved, Felicita (2002): Counteracting Human Trafficking: An Analysis of European Union Policy. In: Anderson, Malcolm; Apap, Joanna (Hg.): Police and Justice Co-operation and the New European Borders. Brüssel, Center for European Policy Studies.

Davies, John (2002): The Role of Migration Policy in Creating and Sustaining Trafficking Harm. Unpublished Paper, European Conference on Preventing and Combating Trafficking of Human Beings, 18-20 September 2002. http://www.belgium.iom.int/STOPConference/Conference%20Papers/OSLO.pdf, 30. Mai 2008

Daviter, Falk (2007): Policy Framing in the European Union. In: Journal of European Public Policy. Bd. 14, Nr. 4, S. 654-666

Derks, Annuska (2000): Combating Trafficking in South-East Asia. A Review of Policy and Programme Responses. IOM Migration Research Series, Nr. 2;

http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/serial_publications/mrs_2_2000.pdf, 23.04.2008

DeVries, Petra (2004): An Image of Sexual Danger: Prostitution, the White Slave and the Political Campaign Against Woman Trafficking in Historical Perspective. In: Zavratnik Zimic (Hg.): S. 21-28

den Boer, Monica (2001): The Incorporation of Schengen Into the TEU: A Bridge Too Far? In: Monar/Wessels (Hg.), S. 296-320

Doezema, Jo (2000): Loose Women or Lost Women? The Re-emergence of the Myth of White Slavery in Contemporary Discourses of Trafficking in Women. In: Gender Issues, Bd. 18, Nr. 1, S. 23-50

Doezema, Jo (2002): Who Gets to Choose? Coercion, Consent, and the UN Trafficking Protocol. In: Gender and Development, Bd. 10., Nr. 1, S. 20-27

Donati, Paolo R. (2001): Die Rahmenanalyse politischer Diskurse. In: Keller et. al. (Hg.), S. 145-175

Entman, Robert M. (1993): Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. In: Journal of Communication. Bd. 43, Nr. 3, S. 51-58

Fischer, Frank (2003): Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices. Oxford University Press: Oxford, New York u.a.

Fischer-Tiné, Harald (2003): „The Greatest Blot on British Rule in the East“: „Weißer Sklavenhandel“ und die britische Kolonialherrschaft in Indien (ca. 1870-1920). In: Comparativ: Leipziger Beiträge zur Universalgeschichte und vergleichenden Gesellschaftsforschung. Hg. Mann, Michael: Menschenhandel und unfreie Arbeit. Nr.2/2003, S. 114-137

Fotiou, Anastasios; Triandafyllidou, Anna (1998): Sustainability and Modernity in the European Union: A Frame Theory Approach to Policy-Making. In: Sociological Research Online, Vl. 3, Nr. 1, http://www.socresonline.org.uk/socresonline/3/1/2.html, 20. 03. 2007

Förg-Rob, Elisabeth; Jauk, Barbara (1996): Frauenhandel. Gesetzlich geschützter Markt für die „Ware Frau“. In: Juridikum. Zeitschrift im Rechtsstaat. Nr. 2, S. 14-16

Geddes, Andrew (2001): International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe. In: International Migration, Jg. 39, Nr. 6, Special Issue 2/2001, S. 21-42

Geisler, Alexandra: Gehandelte Frauen. Menschenhandel zum Zweck der Prostitution mit Frauen aus Osteuropa. In: ISIS Berlin e.V. (Hg.): „Forschungsberichte“, Berlin 2004

Gozdziak, Elzbieta; Laczko, Frank (2005): Data and Research on Human Trafficking. A Global Survey (Offprint of the Special Issue of International Migration Vol 43 (1/2) 2005), Genf, IOM, http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/data_res_human.pdf, 19.10.2007

Guiraudon, Virginie; Joppke, Christian (Hg.) (2001): Controlling a New Migration World. Routledge/EUI Studies in the Political Economy of Welfare. Ferrera, Maurizio; Rhodes, Martin (Hg.), Bd. 4, 2001

Guiraudon, Virginie (2001): De-nationalizing Control: Analyzing State Responses to Constraints on Migration Control. In: Guiraudon/Joppke (Hg.) 2001, S. 31-64

Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary C. R. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. In: Political Studies, Bd. 44, Nr. 4, S. 936-957

Hammar, Tomas (2001): Politics of Immigration Control and Politicisation of International Migration. In: Siddique (Hg.), S. 15-28

Hay, Colin (2002): Political Analysis. A Critical Introduction. Basingstoke, Palgrave

Héritier, Adrienne (Hg.) (1993): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft Bd. 24.

Herzfeld, Beth (2002): Slavery and Gender: Women's Double Exploitation. In: Gender and Development, Bd. 10., Nr. 1, S. 50-55

Hofmann, Johannes (2002): Menschenhandel. Beziehungen zur Organisierten Kriminalität und Versuche der strafrechtlichen Bekämpfung. In: Laubenthal, Klaus (Hg.): Würzburger Schriften zur Kriminalwissenschaft. Bd. 4. Frankfurt a. M., Berlin u.a., Univ-Diss.

Hummer, Waldemar (2002): Menschenrechte und internationale Schutzverfahren. In: Nohlen, Dieter (Hg.): Lexikon Dritte Welt. Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen. Reinbek bei Hamburg

Huysmans, Jef (2000): The European Union and the Securitization of Migration. In: Journal of Common Market Studies, Jg. 38, Nr. 5, 2000, S. 751-777

ILO: Stopping Forced Labour. Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. ILO 2001. http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/forcedlabor/2, 20.10.2007

ILO: Forced Labour, Child Labour and Human Trafficking in Europe: An ILO Perspective. Technical paper for the EU/IOM STOP "European Conference on Preventing and

Combating Trafficking in Human Beings", 18-20 September 2002, Brussels, Belgium, Genf 2002

IOM: Trafficking of Women to Countries of the European Union: Characteristics, Trends and Policy Issues. Conference on Trafficking in Women for Sexual Exploitation. Vienna, June 1995

Joppke, Christian; Guiraudon, Virginie (2001): Controlling a New Migration World. Routledge. EUI Studies in the Political Economy of Welfare. Routledge

Jordan, Ann D.2002a: Human Rights or Wrongs? The Struggle for a Rights-Based Response to Trafficking in Human Beings. In: Gender and Development, Jg. 10., Nr. 1, März, S. 28-37

Jordan, Ann D. 2002b: Handbuch zum Menschenhandelsprotokoll der Vereinten Nationen. http://www.ban-ying.de/downloads/handbuch.pdf[189], 28.10.2007

Kaiser, André 2006: Kapitel IX: Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus: James March und Johan Olsen. In: Brodocz/Schaal. (Hg.): Politische Theorien der Gegenwart II. Eine Einführung. Opladen & Farmington Hills, 2. Auflage, S. 313-342

Kangaspunta, Kristiina (2003): Mapping the Inhuman Trade: Preliminary Findings of the Database on Traffickin in Human Beings. In: Forum on Crime and Society, Jg. 3, Nr. 1/2, 2003, S. 81-103

Keller, Reiner; Hirseland, Andreas; Schneider, Werner; Viehöver, Willy (Hg.) 2001: Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden. Leske + Budrich: Opladen

Kelly, Liz (2003): The Wrong Debate: Reflections on Why Force Is Not the Key Issue With Respect to Trafficking in Women for Sexual Exploitation. In: Feminist Review, Nr. 73, S. 139-144

Kelly, Liz (2005): „You Can Find Anything You Want": A Critical Reflection on Research on Trafficking in Persons within and into Europe. In: Gozdziak/Laczko (Hg.), S. 235-266

Klemp, Ludgera (1993): Frauenarbeit im Spannungsfeld von Weltmarkt, Macht und Geschlechterhierarchien. In: Vierteljahresbericht. Probleme der internationalen Zusammenarbeit. Nr. 133, S. 233-241

Knelangen, Wilhelm (2001): Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit. Forschungen zur Europäischen Integration Bd. 4, Opladen

[189] Die englische Originalfassung ist unter http://www.globalrights.org/site/DocServer/Annotated_Protocol.pdf?docID=2723 abrufbar.

Koelble, Thomas A. (1995): The New Institutionalism in Political Science and Sociology. Review Article. In: Comparative Politics, Jg. 27, Nr. 2: S. 231-243

Kohler-Koch, Beate (2000): Framing: the Bottleneck of Constructing Legitimate Institutions. In: Journal of European Public Policy, Bd. 7, Nr. 4, S. 513-531

Koser, Khalid (2000): Asylum Policies, Trafficking and Vulnerability. In: International Migration, Bd. 38, Nr. 3, S. 91-111)

Kraus-Vonjahr, Martin (2002): Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa. Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union nach Amsterdam und Nizza. In: Europäische Hochschulschriften. Reihe II Rechtswissenschaften Bd. 3495, Univ.-Diss., Frankfurt am Main 2002

Laczko, Frank (2005): Introduction. In: Gozdziak/Laczko (Hg.), S. 5-16

Lee, Maggy (2005): Human Trade and the Criminalization of Irregular Migration. In: International Journal of the Sociology of Law. Jg. 33, 2005, S. 1-15

Locher, Birgit (2002): Die Konstruktion des Opfers. Muster und Topoi im Diskurs über Frauenhandel. In: ZFG/ZFS (Hg.): Körper und Geschlecht. Bremer-Oldenburger Vorlesungen zur Frauen- und Geschlechterforschung. Studien interdisziplinäre Geschlechterforschung. Opladen, S. 153-166

Locher, Birgit (2003): International Norms and European Policy Making: Trafficking in Women in the EU. Paper presented at the Annual Meeting of the International Studies Association, 26 February- 1 March 2003, Portland; Centre for European Studies (CEuS) - Working Papers, Nr. 6/2002 http://www.monnet-centre.uni-bremen.de/pdf/wp/2002-6-Locher.pdf, 25.09.2007

Lohrmann, Reinhard (2000): Migrants, Refugees and Insecurity. Current Threats to Peace? In: International Migration, Jg. 38, Nr. 4, S. 3-22

Marshall, Phil (2001): Globalization, Migration and Trafficking. Some Thoughts from the South-East Asia Region. Paper to the Globalization Workshop in Kuala Lumpur, 8-10 May 2001. UN-Inter Agency Project on Trafficking in Women and Children in the MekongSub-region. Unveröffentlichtes Paper. http://www.un.or.th/TraffickingProject/Publications/globalisation_paper.pdf, 21. 07. 2008

Mitsilegas, Valsamis (2001): Defining Organised Crime in the European Union: the Limits of European Criminal Law in an Area of “Freedom, Security and Justice”. In: European Law Review, Jg. 26, S. 565-581

Mitsilegas, Valsamis; Monar; Jörg; Rees; Wyn (2003): The European Union and Internal Security. Guardian of the People? Basingstoke

Monar, Jörg (Hg.) (1994): The Third Pillar of the European Union. Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs, Brüssel

Monar, Jörg (1996): Der Dritte Pfeiler der Europäischen Union zu Beginn der Regierungskonferenz: Bilanz und Reformbedarf. In: Integration. Vierteljahreszeitschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration. Jg. 19, Nr. 2, S. 93-101

Monar, Jörg; Wessels, Wolfgang (Hg.) 2001: The European Union After the Treaty of Amsterdam. Continuum. London und New York

Monar, Jörg (2001a): Justice and Home Affairs After Amsterdam: the Treaty Reforms and the Challenge of Their Implementation. In: Monar/Wessels (Hg.): S. 267-296

Monar Jörg (2001b) The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs. In: Journal of Common Market Studies. Bd. 39, Nr. 4, S. 747-764

Monar, Jörg (2004): Justice and Home Affairs. In: Journal of Common Market Studies. Bd. 42, Sondernr. 1, S. 117-133

Moreno-Fontes Chammartin, Gloria; Taran, Patrick A. (2003): Perspectives on Labour Migration. Getting at the Roots: Stopping Exploitation of Migrant Workers by Organized Crime. http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/pom/pom3e.pdf, 30. März 2007

Morrison, John (2002): FMO Research Guide: Human Smuggling and Trafficking. http://www.forcedmigration.org/guides/fmo011/fmo011[190], 30. Mai 2008, unveröffentlichtes Arbeitspapier

Mumm, Susan 2006: Josephine Butler and the International Traffic in Women. In: Daggers, Jenny; Neal, Diana: Sex, Gender, and Religion: Josephine Butler Revisited. New York 2006, S. 56-72

Neisser, Heinrich; Verschraegen, Bea: Die Europäische Union. Anspruch und Wirklichkeit [mit Vertrag von Nizza]. Springer, Wien 2001

Nullmeier, Frank 2001: Politikwissenschaft auf dem Weg zur Diskursanalyse? In: Keller et al (Hg.) 2001: Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. S. 285-311

Oberloher, Robert F. (2003a): Moderne Sklaverei im OK-Netz. effiziente OK-Konfrontation mittels koordiniert-kooperativer Mehrebenenpolitik. Univ.-Diss., WUV-Wien

[190] FMO: Forced Migration Online; http://www.forcedmigration.org/

Oberloher, Robert F. (2003b): Das transnational organisierte Netz der Menschenhandelsverbrechen. Eine neue Herausforderung für die internationale Gemeinschaft in Sachen umfassender Sicherheitspolitik. OIIP Arbeitspapier. Wien

O'Connell Davidson, Julia (2006): Will the Real Sex Slave Please Stand Up? In: Feminist Review, Jg. 83, S. 4-22

Obokata, Tom (2006): Trafficking of Human Beings from a Human Rights Perspective: Towards a Holistic Approach. In: International Studies in Human Rights, Bd.. 89., Martinus Nijhoff Publishers, Leiden; Boston

Outshoorn, Joyce: Introduction (2004): Prostitution, Women's Movements and Democratic Politics. In: Outshoorn, Joyce (Hg.): The Politics of Prostitution. Women's Movements, Democratic States and the Globalisation of Sex Commerce. Cambridge 2004, S. 1-20

Paulus, Manfred (2003): Frauenhandel und Zwangsprostitution. Tatort: Europa. Verlag Deutsche Polizeiliteratur GMBH Buchvertrieb, Hilden/Rhld.

Pearson, Elaine (2002): Half-hearted Protection: What Does Victim Protection Really Mean for Victims of Trafficking in Europe? In: Gender and Development, Jg. 10., Nr. 1, S. 56-59

Piper, Nicola (2005): Gender and Migration. A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration. http://www.gcim.org/attachements/TP10.pdf[191], 20. 07. 2007

Potts, LeRoy G. Jr. (2003): Global trafficking in Human Beings: Assessing the Success Of the United Nations Protocol To Prevent Trafficking In Persons. In: The George Washington International Law Review. Jg. 35, Nr. 1, S. 227-249

Raymond, Janice G. (2002): The New UN Trafficking Protocol. In: Women's Studies International Forum. Jg. 25, Nr. 5, S. 491-502

Richards, Kathy (2004): The Trafficking of Migrant Workers: What are the Links Between Labour Trafficking and Corruption? In: International Migration, Jg. 42, Nr. 5, S. 147-168

Rijken, Conny (2003): Trafficking in Persons. Prosecution From a European Perspective. The Hague 2003

Rochford, E. Burke Jr.; Snow, David A. et. al. (1986): Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation. In: American Sociological Review, Jg. 51, S. 464-481

[191] GCIM: Global Commission on International Migration

Roß, Bettina (Hg.) (2004): Migration, Geschlecht und Staatsbürgerschaft. Perspektiven für eine anti-rassistische und feministische Politik und Politikwissenschaft. In: Arbeitskreis „Politik und Geschlecht“ in der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft e.V., Bd. 16, Verlag für Sozialwissenschaften

Ruggiero, Vincenzo (1997): Trafficking in Human Beings: Slaves in Contemporary Europe. In: International Journal of the Sociology of Law, Jg. 25, Nr.3, 1997, S. 231-244

Salt, John; Stein, Jeremy (1997): Migration as a Business: The Case of Trafficking. In: International Migration, Jg. 35, Nr. 4, S. 467-494

Salt, John (2000): Trafficking and Human Smuggling. A European Perspective. In: International Migration, Bd. 38, Nr. 3, S. 31-56

Salt, John (2001): The Business of International Migration. In: Siddique (Hg.) 2001, S. 86-108

Samers, Michael (2004): An Emerging Geopolitics of ‘Illegal’ Immigration in the European Union. In: European Journal of Migration and Law, Bd. 6, Nr. 1, S. 27-45

Sauer, Birgit (2000): „Feminisierung" eines männlichen Projekts? Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung, in: Appelt, Erna; Weiss, Alexandra (Hg.): *Globalisierung und der Angriff auf die europäischen Wohlfahrtsstaaten*, Hamburg, Argument Verlag, 2000, S. 67-83

Siddique, Muhammed A.B.(Hg.) (2001): International Migration into the 21st Century: Essays in Honour of Reginald Appleyard. Cheltenham, Northampton

Skeldon, Ronald (2000): Trafficking: A Perspective from Asia. In: International Migration, Bd. 38, Nr. 3, S. 7-30

Spijkerboer, Thomas; van Walsum, Sarah (Hg.) (2007): Women and Immigration Law. New Variations on Classical Feminist Themes. Routledge, Cavendish

Stalker, Peter (2002): Migration Trends and Migration Policy in Europe. In: International Migration. Bd. 40, Nr. 5, S. 151-179

Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen; Longstreth, Frank (Hg.) (1997): Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis. In: Lange, Peter et. al (Hg.): Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge University Press 1997

Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen (1997): Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: Steinmo, Thelen, Longstreth 1997, S. 1-33

Taran, Patrick A.: Human Rights of Migrants (2001): Challenges of the New Decade. In: International Migration, Bd. 38, Nr. 6, S. 7-51

Thun-Hohenstein, Christoph (1997): Der Vertrag von Amsterdam. Die neue Verfassung der EU. Der neue EG-Vertrag. Der neue EU-Vertrag. Erläuterung der neuen Bestimmungen. Wien, C.H. Beck, München

Ucarer, Emek M. (2001): From the Sidelines to Center Stage: Sidekick No More? The European Commission in Justice and Home Affairs. European Integration online Papers (EioP), Vol. 5, Nr. 5, http://eiop.or.at/eiop/texte/2001.005a.htm, 13. 02. 2008

Van Impe, Kristof: People for Sale (2000): The Need for a Multidisciplinary Approach towards Human Trafficking. In: International Migration, Bd. 38, Nr. 3, S. 113-131

Walker, Neil (1998): Justice and Home Affairs: In: The International and Comparative Law Quarterly, Bd. 47, Nr. 1, S. 231-238

Weir, Margaret 1997: Ideas and the Politics of Bounded Innovation. In: Steinmo/Thelen/ Longstreth 1997, S. 188-216

Yun, Gao (2004): Chinese Migrants and Forced Labour in Europe. International Labour Office, Genf, 2004. http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/forcedlabor/7

Zavratnik Zimic, Simona (Hg.): Women and Trafficking. Peace Institute 2004

Zavratnik Zimic, Simona: Sex Trafficking: the State, Security, Criminality, Morality – and the Victim. In: Zavratnik Zimic (Hg.) 2004: S. 9-20

Zimowska, Agnieszka (2004): Der internationale Frauenhandel als Migrationschance? Neue Perspektive auf Handlungsstrategien migrantischer Sexarbeiterinnen in der deutsch-polnischen Grenzprostitution. In: Roß (Hg.) , S. 49-66

VI. Abbildungsverzeichnis

Abb.1 Framing: eigene Darstellung

Abb. 2: Vergleich Schätzungen zu Menschenhandel (http://www.unescobkk.org/fileadmin/user_upload/culture/Trafficking/project/Graph_Worldwide_Sept_2004.pdf, am 18. 01. 2007

Abb. 3: Weibliche Migration. H. Zlotnik: "Data Insight The Global Dimension of Female Migration", in: United Nations. International Migration Report: 2002, No. E. 03. Xiii. 4 (New York, United Nations, 2002), nach Piper 2005: 3, Hervorhebung V.P.

Abb. 4: the trafficking business, Salt 2001: 104

Abb. 5: Organisierte Kriminalität/Menschenhandel: Kelly 2005: 251

Abb. 6: Tabelle, eigene Darstellung

Abb. 7: Graphik, eigene Darstellung mit Wordstat

Abb. 8: Beschlüsse für die BJI: Monar 2004: 128

Abb. 9: Tabelle, eigene Darstellung

Abb. 10: Graphik, eigene Darstellung

VII. Abkürzungsverzeichnis

Abs: Absatz

Art: Artikel

BJI: Bereiche Justiz und Inneres

CATW: Coalition Against Trafficking in Women

EP: Europäisches Parlament

etc.: et cetera

EU: Europäische Union

FH: Frauenhandel

GV: Generalversammlung der Vereinten Nationen

HL: Herkunftsland/-länder

i.V.m.: in Verbindung mit

MG: Mitglied

MH: Menschenhandel

MS: Mitgliedstaat(en) der EU

MOEL: Mittel- und Osteuropäische Länder

MR: Menschenrecht(e)

NGO: Non-governmental Organisation

OK: Organisierte Kriminalität

P.: Punkt

sh.: siehe

TS: Transitland/-länder

u.a.: und andere

u.ä.: und ähnliches

UN: United Nations

usf.: und so fort

usw.: und so weiter

WWU: Wirtschafts- und Währungsunion

z.B.: zum Beispiel

ZBJI: Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres

ZL: Zielland/-länder

VIII. Anhang

Simstat und Wordstat

Zwei Programme wurden zur Bearbeitung des Datenmaterials verwendet: Simstat (Version 2.5.5.)und Wordstat (Version 5.1.13c), die zusammen ein Bearbeitungsmodul bilden.
Provalis stellt auf seiner Homepage[192] eine kostenlos Testversion, die über alle Funktionen verfügt und nur geringen Einschränkungen unterworfen ist (z.B. ist die Zahl der Texteinheiten die eingegeben werden können auf zwanzig beschränkt) zur Verfügung gestellt (eine Anschaffung der Lizenz für die Benutzung der vollständigen Version für ein Jahr war finanziell nicht erschwinglich). Die Testversion ist allerdings auf zehn Durchläufe beschränkt.

Vorbereitung

Zuerst galt es, das Datenmaterial zu bestimmen. Es wurden Dokumente vom Europäischem Parlament, der Kommission und dem Rat, die Frauen/Menschenhandel im Titel stehen haben und die zwischen Maastricht 1993 und bis 2004 veröffentlicht wurden, als Untersuchungsmaterial genommen. Reine Gesetzestexte, wie zum Beispiel der Rahmenbeschluss des Rates über Menschenhandel, wurden weggelassen; da diese nicht wirklich Aufschluss geben, wurde zumeist der Entwurf der Kommission bevorzugt (vgl. Rahmenbeschluss). Ferner wurde die jeweils englische Version der Dokumente gewählt. Diese Wahl hat einen praktischen Grund: ein Dokument (KOM 1996) stand nur auf Englisch zur Verfügung. Anstatt es einfach wegzulassen, wurden alle Dokumente in der englischen Fassung bearbeitet.
Als nächstes mussten die Texte in Simstat eingegeben werden. Sie mussten dazu allerdings in einem Textformat (doc, rtf) abgespeichert sein, damit das Programm sie lesen kann. Alle Dokumente sind daher als .doc Dateien abgespeichert worden. Bei einem Dokument stellte sich das Problem, dass dieses nur in einer eingescannten Version auffindbar war (KOM 1996): das Dokument musste daher abgetippt werden. Folgende zwölf Dokumente bilden nun letztlich das Datenmaterial. „M“ bedeutet, dass die Dokumente der Maastrichter Periode zugeordnet wurden, „A“ dass sie in die Zeit ab dem in Kraft treten des Vertrags von Amsterdam fallen.

EP

Resolution on trafficking in human beings. (M)

[192] http://www.provalisresearch.com/

Resolution on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on trafficking in women for the purpose of sexual exploitation. (M)

European Parliament resolution on the communication from the Commission to the Council and the European Parliament 'For further actions in the fight against trafficking in women'[193] (M)

KOM

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. On Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation. COM/1996/567final. Brüssel 20.11.1996 (M)

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. For further actions in the fight against trafficking in women. COM/1998/726 final, Brüssel 09.12. 1998 (M)

KOM(2000) 854 final: Communication from th Commission to the Council and the European Parliament. Combating trafficking in human beings and combating the sexual exploitation of children and chld pornography. Two proposals for framework decisions. (A)

Proposal for a Council Directive on the short-term residence permit issued to victims of action to facilitate illegal immigration or trafficking in human beings who cooperate with the competent authorities. COM/2002/71 final, Brüssel 11.02. 2002 (A)

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council in View of the European Council of Thessaloniki on the Development of a Common Policy on Illegal Immigration, Smuggling and Trafficking of Human Beings, External Borders and the Return of Illegal Residents. COM/2003/323 final. Brüssel, 03.06. 2003 (A)

Rat

The Hague Ministerial Declaration on European Guidelines for Effective Measures to Prevent and Combat Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation. Ministerial Conference under the Presidency of the European Union, The Hague, 24-26 April 1997. (M)

Joint Action of 24 February 1997 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union (sic) concerning action to combat trafficking in human beings and sexual exploitation of children. (M)

[193]Das Dokument wurde zwar 2000 beschlossen und fällt somit formal gesehen unter die Amsterdamer-Periode. Es ist jedoch die Antwort auf COM 1998 726 final und wurde somit der Maastrichter Periode zugeordnet.

Proposal for a comprehensive plan to combat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union. (A)

Council Conclusions of 8 May 2003. (A)

Simstat

Als nächster Schritt wurden die Variablen ausgewählt: es wurde eine abhängige (Text) und drei unabhängige (Datum, Akteur, Periode) Variablen bestimmt. Danach wurde jeder Text einzeln eingegeben und codiert, zum Beispiel:

Datum	Akteure	Texte	Period
1996	2	Memo	1

Unter dem Datum wurde die Jahreszahl des Dokuments eingegeben, bei Akteur steht 1 für Kommission, 2 für Europäisches Parlament und 3 für Rat. Period 1 ist Maastricht, Period 2 ist Amsterdam. Memo bezeichnet lediglich, dass die zu bearbeitenden Datei eine längere Textdatei ist (im Gegensatz zu rein numerischen Dateien).
Dann konnte unter Menüpunkt *Statistics* Unterpunkt *Content Analysis* Wordstat zur weiteren Bearbeitung der Textdokumente herangezogen werden.

Wordstat

Wordstat verfügt zunächst über zahlreiche Nebenfunktionen, die für die Bearbeitung und die Organisation des Datenmaterials hilfreich sind. Neben der Erstellung von Häufigkeitslisten von Wörtern können beispielsweise auch Phrasen, bestehend aus zwischen zwei bis zu sieben Wörtern, nach Häufigkeiten gelistet werden (Keyword Extraction).
Eine weitere interessante Funktion ist die „Keyword-in-Context" – Suche. Es kann dabei ein Wort eingegeben werden und infolge die benachbarten Wörter, die Sätze oder Absätze (dies ist vom Benutzer je nach Bedarf einzustellen) , in denen dieses vorkommt, angezeigt werden. Diese Funktion konnte zum einen dazu verwendet werden, um zu überprüfen, ob Wörter und Phrasen korrekt Kategorien zugeordnet wurden. „Sexual exploitation" wurde beispielsweise zunächst als Wort für die Kategorie „Frauenhandel" in Betracht gezogen. Sodann wurde die „Keyword-in-Context" - Suche bedient. Es zeigte sich, dass „sexual exploitation" auch häufig in Zusammenhang mit Kinderhandel, der nicht Gegenstand dieser Arbeit ist, vorkommt. Die Fälle, in denen „sexual exploitation" in unmittelbarer Nähe zu Kindern befinden wurden daher abgeändert damit sie nicht mehr von der Kategorie Frauenhandel erfasst werden können

(und in „sexoal explutation“ umgewandelt). Als hilfreich erwies sich diese Funktion ferner, wenn ein Wort je nach Kontext zwei unterschiedlichen Kategorien zugewiesen werden konnte: dies war zum Beispiel bei dem Wort „victim“ der Fall: dieses konnte zum einen in Zusammenhang mit Schutzmaßnahmen, auf die mit diesem Wort Bezeichneten Anspruch haben, also in einem menschenrechtlichem Frame verwendet werden. Eine andere Möglichkeit, die vorgefunden wurde, war die, der Funktion des Opfers als Zeuge/in in einem Prozess gegen MenschenhändlerInnen und somit im „Menschenhandel als Verbrechen“ – Frame. Durch eine leichte Abänderung der Worte je nach Kontext konnten diese Unklarheiten ebenfalls bereinigt werden.
Die Hauptfunktion von Wordstat ist allerdings das Arbeiten mit Kategorien. Es können dabei ganze „Kategorienbäume“ erstellt werden; ich habe mich allerdings auf nur eine Ebene beschränkt. Insgesamt wurden sechs Kategorien verwendet: „Frauenhandel“, „Arbeitsmigration“, „Menschenrechte“, „Verbrechen“, „illegale Migration“. Zur Bearbeitung wurde eine zusätzliche Hilfskategorie, „neutral“, eingerichtet, die Begriffen wie „trafficking in human beings“ und „trafficking of human beings“ beinhaltet. Diese hatte lediglich die Funktion, die Bearbeitung des Textmaterials durch die Kennzeichnung der Begriffe zu erleichtern und wurde für die letztliche Auswertung der Daten wieder gelöscht.
Es besteht während der Arbeit mit Wordstat ständig die Möglichkeit, auf das Textfenster, in dem alle Dokumente verfügbar sind, zurückzugreifen. Wörter und Phrasen, die Kategorien zugeordnet wurden, werden dabei optisch hervorgehoben. Es können den Kategorien auch unterschiedliche Farben zugewiesen werden, wodurch weitere Eindrücke gesammelt werden können und der Blick schnell auf als wichtige identifizierte Passagen gelenkt wird:

Ferner können alle Textpassagen, in denen Wörter und/oder Phrasen vorkommen, die einer Kategorie zugeordnet worden sind, in einem Fenster aufgelistet werden. Es wird so erleichtert, häufig verwendete Argumentationslinien zu erfassen. Es kann so auch überprüft werden, ob die Kategorie stimmig ist und sich keine „falschen“ Textpassagen eingeschlichen haben bzw. diese Fehler nötigenfalls bereinigen.
Schließlich können Häufigkeiten der Kategorien erstellt werden. In Kreuztabellen können ferner die Kategorien im Verhältnis zu den gewählten Variablen dargestellt werden, d.h. Kategorien/Datum, Kategorien/Akteure und Kategorien/Periode sind die möglichen Darstellungsweisen, wobei die Kreuztabelle von Kategorien/Periode die für die Fragestellung dieser Arbeit entscheidende war.