

Informationen zum Umgang Italiens mit Betroffenen des Menschenhandels

Italien hat eine kostenfreie landesweite Telefon-Nummer für Betroffene des Menschenhandels: 800 290 290!

Rechtlicher Rahmen

Prostitution ist nicht verboten, wohl aber die Ausbeutung von Prostituierten. Es gibt seit 2003 eine Gesetzgebung zu Menschenhandel, die analog dem Palermoprotokoll ist. Darüber hinaus gibt es einige andere Gesetze, die Anwendung finden können z.B. Artikel 600 des Strafgesetzbuches "Reduzierung einer Person zu Bedingungen der Sklaverei oder sklavereiähnlicher Praktiken" oder Artikel 601 „Handel in Praktiken, die der Sklaverei ähnlichen.^{1&2}

Artikel 18 gilt für ganz Italien, aber nur in drei Regionen wird er zufriedenstellend umgesetzt. Dieser Artikel gilt für alle Formen des Menschenhandels und auch für alle Geschlechter - sofern es sich hierbei um MigrantInnen handelt.

Rechte für Betroffene des Menschenhandels

Grundlage für diese Rechte ist Artikel 18 des "Legislative Decree Nr. 286/98"³. Betroffene des Menschenhandels bekommen zunächst ein Bleiberecht, wenn davon ausgegangen wird, dass sie gefährdet sind. Die Gefährdung muss in Zusammenhang mit dem Verlassen der ausbeuterischen Verhältnisse stehen. Die betroffene Person muss gewillt sein, an einem Integrationsprogramm teilzunehmen. Diese Programme werden staatlich finanziert und von staatlich anerkannten NGO's⁴ koordiniert.

- Um ein Bleiberecht für zunächst 6 Monate zu bekommen, müssen die Betroffenen Angaben bei der Polizei machen (simple statement), nicht aber unter Eid oder eine Aussage vor Gericht. Sie müssen allerdings Angaben über Ihre Ausbeuter machen⁵

¹ Vgl. Pearson S. 137f.

² Elaine Pearson, die zunächst für Gaatw gearbeitet hat, hat in diesem Buch für Antislavery International eine internationale Vergleichstudie erstellt, in der sie auch das Italienische Modell analysiert. Auch IOM verlässt sich in seinen eigenen Veröffentlichung auf Pearsons Informationen.

³ Siehe Anlage 1

⁴ Fachberatungsstellen für Betroffene des Menschenhandels ?

⁵ Pearson S. 141

- Sie können dann einen befristeten Aufenthaltstitel ("Permesso di soggiorno"), bekommen, welcher unter bestimmten Voraussetzungen in einen unbefristeten umgewandelt werden kann.
- Zwingende Voraussetzung für einen unbefristeten Titel ist die Teilnahme an einem Integrationsprogramm, was eine Unterbringung, einen Sprachkurs und die Möglichkeit zu arbeiten⁶ oder sich auszubilden umfasst.
- Die Betroffenen können von einer nichtstaatlichen Organisation Unterstützung bekommen.

Laut Dr. Fulvia Morsaniga⁷, einer "Chief Commissary of the State Police, Immigration Office in the Questura⁸", ist das Immigrationsbüro verantwortlich für die Verteilung der Aufenthaltstitel. Betroffene des Menschenhandels bekommen ihre Titel auf zwei Wegen:

1. Die „juristische Route“, wenn sie offiziell Anzeige erstatten und vor Gericht zur Aussage bereit sind oder
2. die „soziale Route“ über die Beratungsstellen, wo sie sich entscheiden keine offizielle Beschwerde einzureichen, aber eine Aussage machen, die ihre Viktimisierung bestätigt.

Beim ersten Weg entscheidet die Staatsanwaltschaft, ob die Frau bleiben darf oder nicht. Beim zweiten Weg entscheidet es der/die „Questura“. Pearson bestätigt diese zwei Wege. Ihrer Meinung nach entscheidet bei beiden Wegen wohl aber letztendlich der/die „Questura“ über den Aufenthaltstitel. Offensichtlich ist der einzige Unterschied, dass bei der Sozialen Route, die Meinung der Staatsanwaltschaft völlig unerheblich ist.⁹

Davide Petrini hingegen sieht keinen wirklichen Unterschied in diesen beiden Wegen, weil die Praxis gezeigt hat, dass auch Betroffene, die über Beratungsstellen kommen, von der Polizei gebeten werden an einem „special evidence pre-trial hearing“ teilzunehmen.¹⁰ Bei dieser Anhörung sind der Richter und der Angeklagte anwesend.

In einem Bericht von Esohe Aghatise¹¹, wird die Prozedur sehr genau beschrieben. Sie weist zunächst darauf hin, dass es eine Reihe von registrierten NGO's gibt, die autorisiert worden sind, diese Koordinationsaufgaben zu übernehmen. Eine enge Zusammenarbeit zwischen NGO's und Polizei ist dadurch natürlich notwendig.¹²

Die Praxis wird von Aghatise folgendermaßen beschrieben:

⁶ laut Petrini auch selbständige Arbeit. (S.194)

⁷ zitiert in einem Interview von Lee, Julie 2003.

⁸ Questura wird erläutert als „chief of police for each district“ – also Polizeichef im jeweiligen Bundesland. Für Berlin der Polizeipräsident?

⁹ Petrini S. 193; Petrini's Artikel ist Bestandteil der ersten Auswertung dieses Gesetzes durch die italienische NGO "on the road"

¹⁰ Vgl. ebenda S.190. ich glaube dies ähnelt im Wesentlichen einer richterlichen Vernehmung

¹¹ Vgl. Aghatise 2002, S. 15 ff.

¹² Problematisch klingt hier die Bemerkung: "...they are the ones who have direct control of and offer assistance to these girls..." (gemeint sind hier Polizei und NGO's) S. 16 ebenda.

1. Wenn die Aufenthaltsgenehmigung ausgestellt wird, ist es notwendig ein Integrationsprogramm zu präsentieren, auf das sich die Frau mit der Beratungsstelle geeinigt hat.
2. Dies wird dann der Polizei mitgeteilt.
3. Nach sechs Monaten wird nochmals über das Programm gesprochen – wenn alles ok ist, wird der Titel verlängert. Petrini weist darauf hin, dass der Aufenthaltstitel zurückgenommen wird, falls eine Betroffene wieder in der Prostitution arbeitet.¹³
4. Sollte die Frau als selbstständig und unabhängig gelten, schreibt die NGO einen entsprechenden Brief an die Polizei und teilt mit, dass das Programm beendet ist.¹⁴ Wenn sie dann einen Arbeitsplatz nachweisen kann, wird ihr Aufenthaltstitel in einen festen Titel umgewandelt – erst jetzt ist sie unabhängig und kann tun und lassen was sie will – solange sie nicht mit dem Gesetz in Konflikt gerät. Sollte sie mit dem Gesetz in Konflikt geraten, gelten für sie dieselben Regelungen wie für alle anderen MigrantInnen.
5. Offensichtlich kontrolliert die Polizei die Frauen, denn es ist die Rede von „The police carry out check ups and controls on the ‚girls‘“.¹⁵
6. Beratungsstellen können sich an die Polizei wenden, wenn es Schwierigkeiten mit einzelnen Betroffenen gibt! Dann wird die Frau vorgeladen und ein Gespräch mit ihr findet statt. Sollte es keine zufriedenstellende Lösung geben, muss die Polizei die Frau darauf aufmerksam machen, dass dies bedeuten kann, dass ihr Aufenthaltstitel nicht verlängert wird!¹⁶

„On the road“ hat einen Vertrag mit der lokalen Polizei, um Lücken des Gesetzes zu füllen. In diesem Vertrag ist folgendes zusätzlich vereinbart:

- Artikel 18 sieht vor, dass sämtliche „Expulsionorders“ (Abschiebeverfügungen) aufgehoben werden müssen. Der Aufenthaltstitel darf erst erteilt werden, wenn sämtliche dieser orders aufgehoben sind. Manche Betroffene haben mehrere solcher Verfügungen aus den unterschiedlichsten Regionen. Die Aufhebung kann entsprechend lange dauern. Dieser Vertrag mit der Polizei regelt, dass - solange diese orders nicht aufgehoben sind – die Betroffenen zunächst lediglich einen Aufenthaltsstitel für Italien erhalten; der spätere Titel ist ein Schengen-Titel.
- Um einen Titel zu bekommen, brauchen die Betroffenen Papiere – was natürlich die wenigstens haben. Der Vertrag regelt, dass eine „self declaration of identity“ akzeptiert wird.¹⁷
- Für einen unbefristeten Titel müssen die Betroffenen eine Arbeitsstelle nachweisen. Der Vertrag regelt, dass auch befristete Verträge akzeptiert werden.

Kritisches:

¹³ Vgl. Petrini S. 195. Im Grunde genommen auch wie in Deutschland. Mit einem festen Titel ist es wohl kein Problem.

¹⁴ auch bei erwachsenen Frauen! Problematische Rolle für NGO's.

¹⁵ Aghatise S. 16

¹⁶ Was ist mit Frauen, die z.B. auf Grund von Drogen-/Alkoholproblemen, diese Programme immer wieder abbrechen?

¹⁷ Ist in Berlin mit der AE für Zeuginnen nicht anders.

Laut Aghatise

Dieses Gesetz hat als Hintergrund den Wunsch des Staates "moralische Degradierung" zu minimieren. Die Straßenprostitution wird als solche gesehen.¹⁸ Ferner weist sie darauf hin, dass das Gesetz dazu beiträgt, dass die Polizei die Betroffenen, die nicht kooperieren wollen, abschiebt. Ein weiteres Problem sieht sie in Fällen, wo Betroffene ihre Ausbeuter nicht identifizieren können.

Laut Pearson

- Der Questura entscheidet über den Aufenthaltstitel, dies tut er erst, wenn es genug Infos von Seiten der Betroffenen gibt, um eine Strafverfolgung zu beginnen.
- Einen festen Titel bekommen sie nur, wenn sie eindeutig integriert sind oder aber nach 18 Monaten eine Arbeit haben.
- Das Gesetz wird nicht überall gleich gehandhabt. Einzelne Bundesländer bestehen auf Aussagen unter Eid.
- Um diesen permit zu bekommen, muss die Frau sich ausweisen können!
- Polizei ist nicht verpflichtet MigrantInnen, die sie ohne Papiere aufgreifen, über Artikel 18 zu informieren, viele werden daher sicher abgeschoben.
- Eine Familienzusammenführung ist erst mit festem Titel möglich¹⁹

In einer Erklärung von TAMPEP ist die Rede davon, dass der Aufenthaltstitel von Seiten der Polizei willkürlich gewährt wird, weil keine standardisierte Prozedur für Antragstellerinnen existiert.²⁰

Eine vorsichtige Auswertung

Im Grunde genommen ähneln sich die Voraussetzungen, die Betroffene des Menschenhandels in Italien bzw. Deutschland erfüllen müssen, um einen Aufenthaltstitel zu bekommen. So weist Petrini beispielsweise darauf hin²¹, dass der/die Questura bevor er/sie einer Frau einen **Aufenthaltstitel** gewährt, sehr genau von der Polizei überprüfen lässt, inwiefern die Angaben stimmen oder nicht. Wenn eine Frau in Deutschland Angaben macht, die sich nicht bestätigen lassen, bekommt auch sie den Zeuginnenstatus nicht und damit auch nicht die Aufenthaltserlaubnis.

Italien hat auch das **Legalitätsprinzip** und befolgt es auch. Die Polizei muss aufgrund der Informationen der Betroffenen aktiv werden. Manchmal kommt es zu einem Verfahren, manchmal nicht. Es kommt durchaus vor, dass es gar keine Gerichtsverhandlung gibt – dies hat aber keine Auswirkung auf den Titel der Frau. Denn der Titel der Betroffenen ist völlig entkoppelt von ihrer möglichen Zeugenaussage. Von den Betroffenen wird erwartet, dass sie aussagen, wenn das Gericht dies verlangt. Wenn es soweit ist, gelten für sie aber dieselben Regeln wie

¹⁸ Vgl. Aghatise 2002. S.16. Der problematische Hintergrund des Gesetzes wird von allen ExpertInnen geteilt.

¹⁹ Pearson S. 145ff

²⁰ Vgl. Advocacy Net News Bulletin 2003

²¹ Vgl. Petrini, S. 192

für italienische StaatsbürgerInnen – die auch eine Zeugenpflicht haben. Sollten die Betroffenen nicht aussagen, können sie ebenso wie italienische BürgerInnen dafür bestraft werden, aber sie können nicht abgeschoben werden.²²

Ein wesentlicher Unterschied zu der Situation von Betroffenen in Deutschland ist, dass sie in Italien nicht automatisch Zeuginnen sein müssen. Hinzu kommt, dass sie nach den ersten Aussagen ohne Druck zur Ruhe kommen können und sich in garantierter Sicherheit überlegen können, ob sie eine gerichtliche Aussage machen wollen oder nicht. Wir wissen, dass eine Bedenkzeit in der Regel die Aussagebereitschaft und Aussagefähigkeit von traumatisierten Menschen erhöht. Die Betroffenen haben zudem die theoretische Möglichkeit zunächst „nur“ Angaben zu machen, um später mit einem festen Aufenthaltstitel ihre Kinder nachzuholen und dann als Zeuginnen auszusagen.

Denn mit einem festen Titel – nach 18 Monaten - können Kinder auf jeden Fall aus dem Herkunftsland nachreisen. Sollte es zu einem Gerichtsverfahren kommen, ist dies in der Regel nach diesen 18 Monaten, sodass die Kinder vor der Aussage in Sicherheit wären. Für diese **Familienzusammenführungen** gelten auch dieselben Bestimmungen wie für alle MigrantInnen – genügend Wohnraum, Verdienst etc.²³

Wir wissen, dass in Deutschland Verteidiger immer wieder versuchen Zeuginnen zu unterstellen, sie würden nur aussagen, um sich einen Aufenthalt zu „erschleichen“. Wenn alle Betroffenen des Menschenhandels - unabhängig davon ob sie aussagen oder nicht - einen Aufenthaltstitel haben, können Verteidiger diese - für die **Glaubwürdigkeit der Zeuginnen** sehr wichtige - Strategie nicht mehr gegen sie einsetzen.²⁴

Der andere wesentliche Unterschied ist die Verpflichtung, sich an **Integrationsprogrammen** zu beteiligen. Theoretisch können wir nichts dagegen haben – im Grunde genommen ist es das, was NGO'S seit längerem fordern. Mir ist aber unklar, was passiert wenn eine Betroffene sich zunächst nicht in der Lage fühlt Integrationskurse zu machen. Ich finde die Vorstellung befremdlich, dass wir, bevor wir mit den Betroffenen zur Ausländerbehörde gehen, mit ihnen erstmal über Integrationsprogramme reden müssen.

Schwierig ist auch die Situation für Frauen mit **Drogen-/Alkoholproblemen**. Denn auch sie sind natürlich berechtigt an einem entsprechenden Programm teilzunehmen. Allerdings knüpft sich ihr Aufenthalt daran, diese Kurse „erfolgreich“ abzuschließen.

Der schwierigste Punkt ist aber meiner Ansicht nach die **Rolle der Beratungsstellen**. Die Vorstellung, die Verlängerung des Aufenthalts der Klientin hängt von meiner Information über ihre „Integrationsbereitschaft“ ab, finde ich nicht akzeptabel. Hier denke ich, müsste ein anderer Weg gefunden werden. Andererseits ist es de facto in einigen Fällen in Deutschland auch heute schon so. Wenn eine Frau nach dem Prozess eine Aufenthaltserlaubnis beantragt, spielen genau diese Sachen eine Rolle: Macht Sie einen Deutschkurs, eine Ausbildung etc. Diese Informationen

²² Marco Bufo, Koordinator von „ On the Road“; kannte keinen Fall, wo Beugehaft angewendet wurde.

²³ mir ist nicht klar, ob Kinder aus Gefährdungsgründen auch vorher geholt werden können.

²⁴ Vgl. auch Pearson S. 45

werden von uns – aber natürlich nur auf Wunsch der Klientin – dem Antrag auf Befugnis hinzugefügt. Die Beraterinnen selbst schreibt auch noch eine Befürwortung für diesen Antrag.

Einige Staaten lehnen ein solches System ab, weil sie befürchten, dass einige MigrantInnen sich auf diesem Wege legalisieren werden. Antislavery International weist darauf hin, dass dies weder in Italien, noch in Belgien, noch in den Niederlanden stattgefunden hat. Bereits jetzt entscheidet ja die Polizei auch in Deutschland, ob eine Frau Betroffene des Menschenhandels ist oder nicht. Diese Rolle hätte die Polizei auch, wenn wir das italienische Modell praktizieren würden. Der einzige Unterschied wäre, dass die Trennung zwischen der Prozedur um den Aufenthalt und der Teilnahme an der juristischen Verfolgung der Täter die Bedürfnisse der Betroffenen in den Mittelpunkt stellen würde und nicht wie zurzeit ihre Notwendigkeit als Zeuginnen²⁵.

²⁵ Vgl. ebenda S.44.

Literaturverzeichnis

- Advocacy Net
News Bulletin
2003: "US Global Trafficking Review Favors Governments and Ignores Civil Society Charge Advocates in Italy and Nigeria 7/03", Number 7, July 2003.07/03" Heruntergeladen am 24.2.2002 bei: http://www.advocacynet.org/pr_view/pr_11.html
- Aghatise, Esohe
2002: "Trafficking for Prostitution in Italy: concept paper", präsentiert im Nov.2002 beim Expert Group meeting on trafficking in women and girls, in Glen Cove, New York. S. 15 ff. Dieser Bericht ist zu beziehen bei: <http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/trafficking2002/reports/EP-Aghatise.PDF>
- Lee, Julie 2003: "Italy's Article 18 helps trafficking victims and prosecutors alike" aus : Advocacy newsletter September 2003. Heruntergeladen am 19.2.2004 bei: http://www.advocacynet.org/news_view/news_266.html
- Pearson, Elaine
2002: "Human traffic human rights: redefining witness protection", Anti Slavery International, 2002.
- Petrini, Davide
2002: "Results and problematic crux identified by the research under legal outlines"; in: On the road (Ed.): Article 18: Protection of victims of trafficking and fight against crime, research report, Martinsicuro, 2002. S.190

Anlage 1:
Inoffizielle Übersetzung aus dem Englischen

**Einwanderungskonsolidierungsgesetz
(Rechtsverordnung vom 25. Juli 1998, Nr. 286)**

**Artikel 18
(Aufenthaltsbewilligungen aus Gründen gesellschaftlichen Schutzes)**

1. Wenn durch polizeiliche Maßnahmen, Ermittlungen oder Gerichtsverfahren, die irgendeine der Straftaten betreffen, welche in Art. 3 des Gesetzes 75 (1958)²⁶ oder in Art. 380 der Strafprozessordnung²⁷ aufgeführt sind, oder wenn durch die sozialen Einrichtungen einer Bezirksverwaltung²⁸ bei Ausübung ihrer Fürsorgetätigkeit Situationen von Missbrauch oder schwerer Ausbeutung eines ausländischen Staatsangehörigen festgestellt werden, und wenn die Sicherheit dieses ausländischen Staatsangehörigen gefährdet ist als Folge von Versuchen, der Abhängigkeit von einer kriminellen Organisation zu entkommen, die einer der oben genannten Straftaten nachgeht, oder als Folge von Aussagen, die in Untersuchungsverfahren oder im Verlaufe von Gerichtsverfahren gemacht werden, kann der Polizeichef, der auch auf Vorschlag des Staatsanwalts oder mit günstiger Stellungnahme desselben tätig wird, eine Sonderaufenthaltsgenehmigung erteilen, durch die der ausländische Staatsangehörige in die Lage versetzt wird, der Situation des Missbrauchs und der Abhängigkeit von der kriminellen Organisation zu entkommen und an einem sozialen Hilfs- und Eingliederungsprogramm teilzunehmen.
2. Zusammen mit dem im obigen Absatz 1 dargelegten Vorschlag oder der Stellungnahme erhält der Polizeichef Mitteilungen zu den Einzelheiten, die die Existenz der oben genannten Umstände belegen, wobei insbesondere auf die Schwere und Unmittelbarkeit der Gefahr für den ausländischen Staatsangehörigen und die Bedeutung seiner Mitarbeit bei der Bekämpfung der kriminellen Organisation oder der Identifizierung und Festnahme der Täter eingegangen wird, die die in Absatz 1 beschriebenen Straftaten begangen haben. Die Modalitäten der Beteiligung des ausländischen Staatsangehörigen an einem sozialen Hilfs- und Integrationsprogramm werden dem Bürgermeister zur Kenntnis gebracht.
3. Die Ausführungsbestimmungen enthalten die notwendigen Erfordernisse für die Programme, die anderen, als den in den örtlichen Verwaltungen institutionell für die sozialen Einrichtungen Zuständigen übertragen werden, und auch für deren diesbezügliche Überwachung. Dieselben Bestimmungen führen die Erfordernisse auf, die diese Einrichtungen erfüllen müssen, um ihre Kompetenz und Fähigkeit zur Gewährung von sozialer Hilfe und Integration

²⁶ Anmerkung des Übersetzers: Das Gesetz über die Ausbeutung von Prostitution anderer

²⁷ Anmerkung des Übersetzers: Fälle, in denen die Polizei den Täter festnehmen muss

²⁸ Anmerkung des Übersetzers: Gemeinde- oder Regionalräte

sowie zur Bereitstellung angemessener organisatorischer Einrichtungen unter Beweis zu stellen.²⁹

4. Die gemäß diesem Artikel ausgestellte Aufenthaltserlaubnis hat eine Dauer von sechs Monaten und kann um ein Jahr oder mehr verlängert werden, wenn dies aus Justizgründen erforderlich ist. Diese Aufenthaltserlaubnis wird widerrufen, falls der Inhaber aus den Sozialprogrammen aussteigt oder sich ein Verhalten zuschulden kommen lässt, das mit den Zielen des Programms unvereinbar ist, wie von der Staatsanwaltschaft oder der sozialen Einrichtung der Bezirksverwaltung innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches oder dem Polizeichef gemeldet³⁰, oder aber in dem Fall, dass die weiteren Umstände, die ursprünglich zur Ausstellung der Aufenthaltserlaubnis geführt haben, entfallen sind.
5. Die gemäß diesem Artikel ausgestellte Aufenthaltserlaubnis ermöglicht den Zugang zu sozialen Einrichtungen und zu Ausbildungsstätten sowie die Meldung beim Arbeitsamt und die Möglichkeit, Arbeit zu erhalten, vorausgesetzt, dass das erforderliche Mindestalter erfüllt ist. Sollte der Inhaber der Aufenthaltsgenehmigung zum Zeitpunkt des Ablaufs derselben eine Arbeitsstelle innehaben, kann diese Erlaubnis für die Dauer des Arbeitsvertrages verlängert werden. Im Falle eines auf unbestimmte Dauer abgeschlossenen Arbeitsvertrages kommen die Modalitäten für die Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis aus solchen Gründen zur Anwendung. Auch kann die in diesem Artikel vorgesehene Aufenthaltserlaubnis aus Ausbildungsgründen in eine Daueraufenthaltsgenehmigung umgewandelt werden, wenn der Inhaber dieser Erlaubnis bei einer offiziellen Ausbildungseinrichtung eingeschrieben ist.
6. Die gemäß diesem Artikel erteilte Aufenthaltserlaubnis kann auf Vorschlag des Staatsanwalts bei dem Aufsicht führenden Richter am Jugendgericht³¹ nach der Entlassung eines ausländischen Staatsangehörigen aus einer Haftanstalt - nach Verbüßung einer Freiheitsstrafe aufgrund von Straftaten, die er als Jugendlicher begangen hat - erteilt werden, wenn er seine Teilnahme an einem sozialen Hilfs- und Integrationsprogramm konkret nachgewiesen hat.
7. Die aus diesem Artikel resultierende finanzielle Belastung wird auf 5 Milliarden italienische Lire für das Jahr 1997 und jährlich 10 Milliarden italienische Lire von 1998 an geschätzt.

²⁹ Anmerkung des Übersetzers: Der Kontext dieses Absatzes ist in Bezug auf die genannten Einrichtungen nicht klar erkennbar

³⁰ Anmerkung des Übersetzers: In diesem Absatz ist nicht klar erkennbar, wie die genannte Meldung erfolgt.

³¹ Anmerkung des Übersetzers: Die wörtliche Übersetzung würde lauten: Des Staatsanwalts des Aufsicht führenden Richters des Jugendgerichts