



IJM

PHILIPPINEN

**Evaluationsstudie zur Leistungssteigerung
des Rechtssystems bei der Bekämpfung
von kommerzieller sexueller Ausbeutung
von Kindern**



Überblick

Im Jahr 2007 gründete IJM mit der Unterstützung der Bill & Melinda Gates Stiftung einen neuen Standort in Metro Cebu, Philippinen, der sich auf den Kampf gegen Menschenhandel und die Ausbeutung Minderjähriger im kommerziellen Sexhandel fokussiert. Die Stiftung finanzierte einen Teil der Aufbaurkosten des Büros unter der Bedingung, mittels einer Studie den Erfolg der Arbeit von IJM sowie die Stärkung des lokalen Rechtssystems in Bezug auf die Bekämpfung von Menschenhandel zu evaluieren.

Diese Studie wurde „Project Lantern“ (Projekt Laterne) genannt. Das Symbol der Laterne stand dabei für die Hoffnung, dass die Ergebnisse der Studie als Richtungsweiser im strategischen Kampf gegen Menschenhandel in Cebu dienen würden.

Schlüsselergebnis

Ziel des Modellversuchs war es, innerhalb von vier Jahren die Zahl der minderjährigen Opfer von Menschenhandel und sexueller Ausbeutung in Metro Cebu durch die Arbeit von IJM um 20 Prozent zu reduzieren. In enger Zusammenarbeit mit der Regierung sowie den verantwortlichen Behörden und Beamten in Metro Cebu klärte IJM Verbrechen auf und erzielte erste Verurteilungen der Täter. Zum Ende der Studie konnte festgestellt werden, dass 79 Prozent weniger Minderjährige als zuvor in der kommerziellen Sexindustrie ausgebeutet werden.

„Die Kooperation der Regierung mit IJM ist ein Beispiel für einen neuen Arbeitsansatz zur Stärkung des Rechtssystems, bei dem Regierung und Zivilgesellschaft als mächtige Verbündete zusammenarbeiten. Es geht nicht nur darum, die Täter strafrechtlich zu verfolgen, sondern auch die Betroffenen zu versorgen und zu stärken.“

LEILA DE LIMA, PHILIPPINISCHE JUSTIZMINISTERIN

Über einen Zeitraum von vier Jahren arbeitete IJM zusammen mit den lokalen Behörden in Metro Cebu, der zweitgrößten Stadt der Philippinen, um

- Polizisten und Staatsanwälte darin zu schulen, in Fällen von Menschenhandel nachhaltiger zu ermitteln,
- die Strafverfolgung dieses Verbrechens voranzutreiben,
- lokale Einrichtungen und Organisationen bei der Nachsorge von Betroffenen zu qualifizieren und
- das zivilgesellschaftliche Netzwerk auszubauen.

Hintergrund

Verschiedene Rahmenbedingungen, wie Armut, starke Urbanisierung, Konflikte, Naturkatastrophen und die Situation, dass viele Menschen für die Versorgung ihrer Familie Arbeit im Ausland suchen müssen, begünstigen das Problem von Menschenhandel einschließlich Sexhandel in Südostasien, sodass diese Region zu den am stärksten gefährdetsten der Welt gehört.

Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung finden sich so auch als gravierende Probleme auf den Philippinen. Frauen und Kinder werden aus armen, ländlichen Gegenden in große Städte wie Manila und Cebu verschleppt und dort kommerziell sexuell ausgebeutet. Auch aus anderen Ländern wie China, Südkorea und Russland werden Frauen auf den Philippinen für Sex gehandelt. Besonders besorgniserregend ist der hohe Anteil an Opfern im Kindesalter, deren kommerzielle sexuelle Ausbeutung in vielen Fällen mit Sextourismus in Verbindung steht. Es wird vermutet, dass auf den Philippinen im Jahr 2007 zwischen 20.000 und 100.000 Kinder kommerziell sexuell ausgebeutet wurden. Sextouristen kommen häufig aus Nordostasien, Europa und Nordamerika.

Während die rechtlichen Definitionen zu Menschenhandel, Prostitution und Minderjährigkeit auf den Philippinen sehr präzise sind, finden sich in der gesellschaftlichen Praxis meist verwaschene Vorstellungen von diesen Definitionen und auch ihre Relevanz wird infrage gestellt. Pädophilie wird im philippinischen Recht auf die sexuelle Beziehung zu einem Kind, welches noch nicht die sexuelle Reife erlangt hat, eingegrenzt. Dies führt zu einer gewissen kulturellen Akzeptanz von Teenagern in der kommerziellen Sexindustrie.

Ziel, Strategie und Vorgehen der Arbeit von IJM in Cebu

Die Zahl der minderjährigen Opfer von Menschenhandel und kommerzieller sexueller Ausbeutung in Metro Cebu nachhaltig verringern und die Fähigkeiten und Kapazitäten von allen am Kampf gegen Menschenhandel Beteiligten vor Ort steigern.

Strategie und Vorgehen:

Kooperative Fallarbeit

- Bereitstellung von Informationen für lokale Strafverfolgungsbehörden über aktuelle Ermittlungen in Fällen von Menschenhandel und sexueller Ausbeutung
- Unterstützung bei der Festnahme und Strafverfolgung mutmaßlicher Menschenhändler
- Gewährleistung angemessener Nachsorge für Betroffene von Menschenhandel

Systemreformierung

- Aufbau von Ressourcen lokaler Behörden zur Förderung der Strafverfolgung
- Strukturelle Veränderungen zur Durchsetzung von Gesetzen in Fällen von Menschenhandel und sexueller Ausbeutung (zum Beispiel opfersensible Gerichtsabläufe und Schulung von Polizeieinheiten)

Nachhaltige Zielsicherung

- Fortlaufende Evaluierung und Unterstützung der Behörden
- Schaffung von Bewusstsein und Kapazitäten der lokalen Zivilgesellschaft im Kampf gegen Menschenhandel

Evaluierung

Vor Projektbeginn wurde eine Eingangsstudie von externen Gutachtern durchgeführt, um die Anzahl von Minderjährigen in der kommerziellen Sexindustrie zu ermitteln. Nach zwei Jahren fand eine Zwischenevaluierung und nach erneuten zwei Jahren eine letzte Erhebung statt. Diese Daten gaben einen guten Überblick über die Entwicklungen in der Verfügbarkeit von Minderjährigen in der kommerziellen Sexindustrie im Projektverlauf.

Eine weitere Gruppe externer Gutachter nutzte die Daten, um die Effektivität des Programms sowie die Validität der verwendeten Daten zu bewerten. Die Analyse bestätigte den Erfolg: „Insgesamt zeigte der auf der Strafverfolgung basierende Ansatz von Project Lantern zur Bekämpfung von Sexhandel in Cebu seine Bedeutung durch seinen Beitrag zur signifikanten Ausweitung der Polizeieinsätze, Nachsorge befreiter Opfer und strafrechtlichen Verfolgung von Tätern. Weiter zeigte das Programm, dass das Rechtssystem nun immer mehr in der Lage ist, selbständig gegen Menschenhandel vorzugehen und so zu einer Abschreckung vor Sexhandel führt.“

Erfolge der Arbeit von IJM

VERBESSERUNGEN DES GESETZESVOLLZUGS

Erhebliche Zunahme von Opferbefreiungen

Während des Untersuchungszeitraums (Januar 2007 bis September 2010) befreite die Polizei in enger Zusammenarbeit mit IJM in Metro Cebu 259 Opfer aus dem Sexhandel. In den drei Jahren zuvor (2004-2006) wurden insgesamt lediglich 27 Opfer befreit.

Bildung und Schulung einer Sondereinheit zur Bekämpfung des Menschenhandels

IJM konzentrierte einen beträchtlichen Teil seiner Ressourcen auf die Verbesserung des Gesetzesvollzugs, um Verbrechen von Menschenhandel zu ermitteln und Opfer zu befreien. Zu den wichtigsten Herangehensweisen zählten intensive und professionelle Schulungen für Behörden, vor allem für das Personal der philippinischen Nationalpolizei (Philippine National Police, PNP). Dabei zeichneten sich zwei große Herausforderungen ab. Zum einen der häufige Wechsel von Einheiten und Zuständigkeiten innerhalb der PNP, welcher einer konsequenten, auch über einen längeren Zeitraum andauernden Strafverfolgung im Wege stand. Zum anderen gab es zuvor nur wenige Polizisten, die für Ermittlungen in Fällen von Menschenhandel speziell ausgebildet und eingesetzt wurden. Als Reaktion darauf setzte sich IJM für die Errichtung einer polizeilichen Sondereinheit zur Bekämpfung des Menschenhandels ein, in der Beamte zusätzliches Training erhalten und nicht nach kurzer Zeit in andere Einheiten versetzt werden.

Im Jahr 2009 unterzeichnete das Regionalbüro der Polizei (Region VII, PRO-7) zusammen mit IJM eine Vereinbarung, in welcher der Aufbau und die Ausbildung einer

regionalen Einheit zur Bekämpfung von Menschenhandel (Regional Anti-Human Trafficking Task Force, RATTF) festgelegt wurde. In den Zuständigkeitsbereich der RATTF fallen Überwachungen, Befreiungseinsätze und Strafverfolgungen von Tätern im Bereich des Menschenhandels. Diese Sondereinheit trug maßgeblich zum großen Erfolg im Kampf gegen Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung Minderjähriger in Metro Cebu bei.

VERBESSERUNG DER STRAFVERFOLGUNG UND STÄRKUNG DES RICHTERSYSTEMS

Anklage von 107 mutmaßlichen Menschenhändlern

Während des Projektzeitraums führten die von IJM unterstützten strafrechtlichen Ermittlungen dazu, dass 107 Verdächtige wegen Verstößen gegen das philippinische Gesetz zur Bekämpfung von Menschenhandel (RA 9208) vor Gericht angeklagt wurden.

Mehr Schutz für Opferzeugen während des Prozesses

IJM stellte fest, dass der geringe Zeugenschutz während den Untersuchungsverfahren und Gerichtsverhandlungen ein Hindernis für eine effektive und erfolgreiche Strafverfolgung darstellte. Nach philippinischem Strafverfahrensrecht kann eine Festnahme ohne Haftbefehl erfolgen. Dabei führt ein Staatsanwalt eine Anhörung durch, um Beweise gegen die verhaftete Person zu überprüfen und dann zu entscheiden, ob die entsprechende Person angeklagt werden soll oder nicht. Opferzeugen mussten für gewöhnlich im selben Raum warten wie die angeklagten Täter und wurden dabei oft Schikanen, Einschüchterungen und psychischem Druck ausgesetzt. Um effektiven Schutz zu gewährleisten und erneuter Traumatisierung vorzubeugen, entwarf und errichtete IJM zusammen mit dem regionalen Staatsanwalt und der Staatsanwaltschaft in Metro Cebu für sämtliche Fälle einen geschützten und angenehmen Aufenthaltsbereich für Opferzeugen.

Weiterbildung und Mittelbereitstellung für Richter und Staatsanwälte

IJM konzipierte einen strafprozessualen Leitfaden, um Staatsanwälte, Richter und Strafverfolgungsbeamte für Rechtsfragen zu rüsten, die bei der Strafverfolgung von Verstößen gegen das philippinische Gesetz gegen Menschenhandel (RA 9208) regelmäßig aufkommen. Außerdem veranstaltete IJM Schulungen für Richter und Staatsanwälte. Ebenso wurde eine Gruppe von Praktikanten mit rechtlicher Ausbildung und Freiwilligen zusammengestellt, die Staatsanwälte und Strafverfolgungsbehörden unterstützen und in Zukunft als private Ankläger agieren könnten. In Kooperation mit der University of San Carlos Law School in Cebu City unterrichtete IJM Studierende in der Rechtshilfe für Fälle von Menschenhandel.

VERBESSERTER NACHSORGEANGEBOTE

Hilfe für 228 Betroffene von Menschenhandel

Während des Projektzeitraums konnte IJM 228 Betroffenen direkte Unterstützung anbieten.

Strukturelle Verbesserung von Nachsorgeeinrichtungen

IJM arbeitete mit lokalen Nachsorgeeinrichtungen zusammen, um dringend erforderliche strukturelle Verbesserungen zu bewirken. Dazu gehörten die Bereitstellung eines Raums für Beratungs- und Therapiegespräche, eines Meditationsraums und weitere Verbesserungen in Langzeitunterkünften für Betroffene.

Training von Akteuren in Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen

In staatlichen sowie nichtstaatlichen Nachsorgeeinrichtungen in Cebu bildete IJM das Personal und die Sozialarbeiter fachlich für eine traumafokussierte Therapie und andere grundlegende psychosoziale Ansätze aus.

Projekte zur wirtschaftlichen Eigenständigkeit und Reintegration

IJM schulte Anbieter von Nachsorge darin, die betreuten, jungen Frauen für den Arbeitsmarkt zu befähigen. Daneben warb IJM in Unternehmen dafür, Arbeitsplätze zu vermitteln und berufliche Ausbildungen anzubieten.

ÖFFENTLICHER UND POLITISCHER WILLE

Lokale Regierung

In den Jahren 2008 und 2009 verabschiedeten Metro Cebu, Mandaue City und Lapu-Lapu City Rechtsverordnungen zur Bekämpfung des Menschenhandels. Mitarbeiter von IJM unterstützten lokale Regierungseinheiten bei der Einführung dieser Reformen. Dazu gehörten Schulungen, Aufklärungsveranstaltungen, Unterstützung bei Fällen und der Aufbau eines behördenübergreifenden Gremiums gegen Menschenhandel (Inter-Agency Council Against Trafficking, IACAT) in jeder der drei Städte.

Öffentliche Interessenvertretung

IJM arbeitete mit anderen Organisationen zusammen daran, den Wunsch der Öffentlichkeit nach der Durchsetzung der Gesetze gegen Menschenhandel zu stärken. Dafür fanden Schulungen in Ortsgemeinden, Aktivitäten zur Mobilisierung von Kirchen und Studierenden und eine breite Medienkampagne statt. Letzteres führte zu einem erheblichen qualitativen und quantitativen Anstieg der Berichterstattung über Menschenhandel.

Auswirkungen der Arbeit von IJM

Nach vier Jahren kooperativer Fallarbeit und Systemreformen in Zusammenarbeit mit staatlichen Behörden, lokalen Regierungen und anderen Akteuren in und um Metro Cebu bewerteten externe Gutachter die Ergebnisse der Arbeit von IJM:

- Im Vergleich zu den Zahlen der Eingangsstudie vor Beginn des vierjährigen Project Lantern, zeigte die Abschlussevaluation von 2010 einen drastischen Rückgang der Anzahl der Opfer: Es konnten 79 Prozent weniger Minderjährige, die illegal für Sex verkauft werden, ausgemacht werden.
- Die von IJM geschulten Beamten waren stärker motiviert und zeigten ein höheres Engagement darin, Fälle aufzuklären.
- Die Gutachter stellten außerdem eine Steigerung der Aktivitäten der Strafverfolgungsbehörden in Fällen von Menschenhandel und sexueller Ausbeutung fest.
- Angebote für Betroffene von Menschenhandel, wie Unterkünfte, Beratung und Möglichkeiten zur beruflichen Ausbildung, wurden in dem Zeitraum stark erweitert.

Anhaltende Fortschritte

Aufgrund des nachweislichen Erfolgs des vierjährigen Projects Lantern und der Arbeit von IJM in Metro Cebu weitete IJM seinen Radius auf die gesamte Insel Cebu und deren angrenzende Regionen aus. Weiterhin in enger Kooperation mit der philippinischen Regierung zeigt sich auch hier eine gute Entwicklung in der strafrechtlichen Verfolgung von Fällen. Von 2010 bis Juli 2014 konnte IJM in Cebu zusammen mit den lokalen Behörden weitere 368 Frauen und Mädchen befreien, 126 mutmaßliche Täter verhaften und die Verurteilung von 28 Menschenhändlern sicherstellen.

Um sowohl in Metro Cebu als auch in der gesamten Region nachhaltige Erfolge zu erzielen, setzt IJM den Schwerpunkt weiterhin auf die Weiterbildung von Beamten verschiedener Positionen und die regelmäßige Evaluierung der Entwicklung in den Regionen.

Durch die Unterstützung und Advocacyarbeit von IJM in anderen Teilen des Landes, in Manila und Pampanga, wurden die zuvor durchgeführten Reformen in Cebu nun auch hier repliziert. In beiden Städten gibt es mittlerweile Sondereinheiten der Polizei zur Bekämpfung des Menschenhandels, opfersensible Verfahrensänderungen und Verbesserungen in der Verwaltung. IJM bietet regelmäßig Schulungen für Richter, Staats- und Rechtsanwälte an sowie ein Anti-Menschenhandel-Referenzhandbuch, das zusammen mit dem US-Justizministerium entwickelt wurde. Darüber hinaus gibt es Gespräche darüber, eine landesweite Sondereinheit der Polizei zur Bekämpfung des Menschenhandels zu gründen. Ebenso hat sich die philippinische Regie-

rung dazu verpflichtet, das bereits in Cebu erfolgreiche Netz an Nachsorgeprogrammen für Betroffene auch in Manila nachzubilden. Dafür wird der Aufbau eines sicheren Beratungs- und Behandlungszentrums für Betroffene von Menschenhandel finanziell und personell unterstützt.

Im Jahr 2013 zeigte die Regierung durch die Verabschiedung eines neuen Gesetzes gegen Menschenhandel (RA 10364) ihren anhaltenden Einsatz im Kampf gegen dieses Verbrechen. Die wichtigsten Verbesserungen des neuen Gesetzes beinhalteten den Auftrag an die PNP (Philippine National Police), Einheiten zur Bekämpfung des Menschenhandels im ganzen Land aufzubauen. Strafverfolgungs- und Sozialbehörden werden zur engen Zusammenarbeit in Fällen von Menschenhandel verpflichtet. Das Gesetz sieht ebenso die Finanzierung von Mitarbeitern des Gremiums zur Bekämpfung von Menschenhandel vor.

Das neue Gesetz erfasst nun auch geringere und besonders schwere Verstöße im Bereich des Menschenhandels, zum Beispiel ist der Versuch fortan strafbar. Die Einbeziehung geringerer Verstöße führt

dazu, dass Richter einen größeren Ermessensspielraum in der Urteilsfindung haben und Staatsanwälte Vereinbarungen anstreben können. Dies ist ein wichtiges Instrument, um die massiven Verfahrensstauungen, die vielen Opfern von Menschenhandel ihr Recht verwehren, abzubauen. Anwälte von IJM berichten, dass diese Maßnahmen die Überführung von Tätern bereits beträchtlich gesteigert haben, weil die Bereitschaft der Staatsanwälte zur Verfolgung der Straftaten steigt.

