

# Weibliche Hausangestellte in privaten Haushalten von Diplomaten in der Bundesrepublik Deutschland

## I. Einleitung

Die deutsche Nichtregierungsorganisation Ban Ying e.V. informiert im folgenden über die Situation weiblicher Hausangestellter bei ausländischen Diplomaten in der Bundesrepublik Deutschland. Wir fordern den Ausschuss auf, ein Untersuchungsverfahren gem. Art. 8 des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (Frauenrechtsübereinkommen – CEDAW) einzuleiten mit dem Ziel, zu überprüfen, ob der Umgang der deutschen Behörden mit Hausangestellten in Diplomatenhaushalten eine systematische Verletzung von Art 6 des Übereinkommens (Frauenhandel) darstellt.

Die Situation von Hausangestellten in den Haushalten ausländischer Diplomaten hat in der letzten Zeit zunehmende Beachtung gefunden. Erst vor kurzem rückte das Buch „*Slave*“ von Mende Nazer, eine autobiographische Dokumentation über eine Sudanerin, die unter sklavereiähnlichen Bedingungen in einem privaten Diplomatenhaushalt in London gearbeitet hatte, die Situation dieser Frauen ins öffentliche Bewusstsein. Auch in der Medienberichterstattung anderer westlicher Länder ist von ähnlichen Fällen die Rede.<sup>1</sup>

Als nach dem Mauerfall und der Ernennung Berlins zur Hauptstadt zahlreiche Auslandsvertretungen ihren Sitz nach Berlin verlegten, registrierte Ban Ying e.V., eine Nichtregierungsorganisation, die Frauen vorwiegend aus Südostasien unterstützt, in einer zunehmenden Anzahl von Fällen Ausbeutung, Misshandlungen und Gewalt gegen weibliche Angestellte in Haushalten ausländischer Diplomaten.

---

<sup>1</sup> Z.B. Frankreich – ‘Rathna, Sklavin in Paris’, in : Der Tagesspiegel, 05.01.2001; USA/ Canada: ‘Abused Nannies find champion of their rights’, in: Financial Times, 14.06.2001.

Es ist uns bewusst, dass die von uns angesprochenen Menschenrechtsverletzungen ein internationales und wohl sogar globales Problem darstellen. Diese Menschenrechtsverletzungen ereignen sich vor dem Hintergrund eines extremen Machtungleichgewichts zwischen den Beteiligten: einerseits der ausländische Diplomat als Arbeitgeber – wohlhabend, mit hervorragender Ausbildung und hohem sozialem Ansehen, und insbesondere in rechtlicher Hinsicht geschützt durch den Status diplomatischer Immunität im Empfangsstaat. Auf der anderen Seite die ausländische Hausangestellte, in der Regel weiblich, typischerweise aus einem der Entwicklungsländer mit niedrigem Einkommensniveau, aufgrund ihrer Tätigkeit häufig verantwortlich für die finanzielle Unterstützung der gesamten im Herkunftsland verbliebenen Familie, mit niedrigem Bildungsstand, ohne Kenntnisse der Sprache des Landes, in dem sie sich als Arbeitsmigrantin aufhält, und mit einem prekären rechtlichen Status.

Dieses Machtungleichgewicht wird noch verschärft durch zwei Faktoren: zum einen die Art des Aufenthaltsstatus', mit dem die Hausangestellten völlig von ihrem Arbeitgeber abhängig sind, zum anderen die Art der ausgeübten Arbeit: sowohl ihr Arbeitsplatz als auch die Arbeitsbedingungen bleiben im verborgenen, innerhalb privater Haushalte; Kontakte zu dem Leben außerhalb dieses Haushalts haben sie kaum.

Aber selbst wenn im Fall von Misshandlungen, Gewalt oder Ausbeutung die Hausangestellte in der Lage ist, Kontakt zur Außenwelt aufzunehmen und dort Unterstützung zu suchen, so hat sie doch keinerlei rechtliche Möglichkeiten, gegen den Arbeitgeber vorzugehen, da dieser gemäß der Internationalen Konvention über Diplomatische und Konsularische Beziehungen, dem Wiener Übereinkommen von 1961, diplomatische Immunität genießt.

Mit der Situation ausländischer Angestellten in Privathaushalten befasst sich auch die Parlamentarische Versammlung des Europarats in der Empfehlung 1523 (2001): Häusliche Sklaverei. Was die Situation von Angestellten im Privathaushalt von Diplomaten angeht, sieht die Empfehlung des Europarats hier einen Widerspruch zu den Rechten von Hausangestellten, wie sie in der Europäischen Charta für

Menschenrechte garantiert sind, insbesondere was das Recht auf Zugang zur Zivil- und Strafgerichtsbarkeit angeht.<sup>2</sup> Der Europarat empfiehlt daher eine Änderung der Wiener Konvention dahingehend, dass die diplomatische Immunität für Rechtsverletzungen, die im privaten Bereich begangen werden, keine Anwendung finden sollte.<sup>3</sup>

Trotz der soeben angesprochenen internationalen Dimension des Themas möchten wir dem Ausschuss hier speziell die Situation von ausländischen weiblichen Angestellten in Privathaushalten von Diplomaten in Deutschland darstellen. Wir sind der Auffassung, dass die Bundesrepublik ihrer Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte dieser Frauen nicht in dem Umfang nachkommt, wie es ihr – auch unter Berücksichtigung des Prinzips der diplomatischen Immunität – möglich wäre.

Es geht uns im übrigen nicht darum, gegenüber allen ausländischen Diplomaten, die in Deutschland leben, den generellen Vorwurf der Ausbeutung und der Verletzung der Rechte ihrer privaten Hausangestellten zu erheben. Zwar haben wir in einer Vielzahl von Fällen Kenntnis von Ausbeutung, Misshandlung und Rechtsverletzungen; wir wissen aber auch von sehr vielen Diplomaten, die als Arbeitgeber faire Löhne bezahlen, angemessene Arbeitsbedingungen bieten und die einen korrekten Umgang mit ihrem Personal pflegen. Unsere Überlegungen und unsere Kritik setzt jedoch bei der Tatsache an, dass die rechtliche und tatsächliche Situation von Angestellten in Diplomatenhaushalten in Deutschland *strukturell* eine erhöhte Gefahr von Ausbeutung und Menschenrechtsverletzungen in sich birgt.

## **II. Voraussetzungen für die Einleitung eines Untersuchungsverfahrens**

Gemäß Art. 8 des Fakultativprotokolls kann der Ausschuss ein Untersuchungsverfahren einleiten, wenn er zuverlässige Angaben erhält, die auf

---

<sup>2</sup> Empfehlung 1523 (2001), No. 3; s.a.: Dok. 9102, Report of the Committee on Equal Opportunities for Women and Men (rapp.: Mr Connor), und Dok. 9136, Opinion of the Social, Health and Family Affairs Committee (rapp.: Ms Belohorska).

<sup>3</sup> Empfehlung 1523 (2001), Nr. 10 iv.

schwerwiegende oder systematische Verletzungen der im Übereinkommen niedergelegten Rechte durch einen der Vertragsstaaten hinweisen, sofern dieser Vertragsstaat sich nicht zum Zeitpunkt der Unterzeichnung oder Ratifizierung des Protokolls oder seines Beitritts dazu von seinem Recht Gebrauch gemacht hat zu erklären, dass er die Zuständigkeit des Ausschusses nicht anerkennen werde (Art. 10, Abs. I des Fakultativprotokolls).

Wir legen hiermit Informationen über die Situation von Hausangestellten in Privathaushalten von Diplomaten in der Bundesrepublik Deutschland vor. Wir fordern die Kommission auf, ein Untersuchungsverfahren gem. Art. 8 des Fakultativprotokolls einzuleiten um zu prüfen, ob der Umgang der deutschen Behörden mit Hausangestellten in Diplomatenhaushalten eine systematische Verletzung von Art. 6 CEDAW (Frauenhandel) darstellt.

Die Bundesrepublik Deutschland hat das Fakultativprotokoll am 15.1.2002 ratifiziert und dabei keine Erklärung gem. Art. 10 Abs. I des Fakultativprotokolls abgegeben.

Da der Ausschuss bisher noch kein öffentliches Untersuchungsverfahren durchgeführt hat und wenig Material über das Fakultativprotokoll zum Frauenrechtsübereinkommen vorliegt, wird in der vorliegenden Darstellung bezüglich der Zulässigkeitsvoraussetzungen für das Verfahren auf andere Quellen zurückgegriffen. Hierzu gehört insbesondere das Untersuchungsverfahren gem. Art. 20 des *Übereinkommens über die Abschaffung der Folter (Anti-Folter-Konvention - CAT)*, das bisher neben dem Verfahren gemäß dem Fakultativprotokoll zum Frauenrechtsübereinkommen CEDAW das einzige auf einem zwischenstaatlichen Übereinkommen basierende Untersuchungsverfahren darstellt, sowie das in einer Charta niedergelegte Verfahren 1503 vor der Menschenrechtskonvention, das allerdings nur in eingeschränktem Umfang als vergleichbar herangezogen werden kann. Es wird als „*petition-information-system*“<sup>4</sup> bezeichnet, da es nicht auf Anträge

---

<sup>4</sup> Alston, The Commission on Human Rights, in Alston, 1992: The United Nations and Human Rights, A Critical Appraisal, Oxford, S. 146.

von Einzelpersonen Bezug nimmt, sondern auf Situationen, denen ein einheitliches Muster schwerer Rechtsverletzungen zugrunde liegt.<sup>5</sup>

Art. 8 des Fakultativprotokolls zum Frauenrechtsübereinkommen CEDAW setzt weiterhin voraus, dass zuverlässige Informationen vorgelegt werden. Vergleichbare Regelungen finden sich für das Untersuchungsverfahren nach der Anti-Folter-Konvention und bei dem 1503-Verfahren vor der Menschenrechtskommission.

Um eine Information als zuverlässig im Sinne dieser Vorschriften zu bezeichnen, müssen daher zwei Voraussetzungen gegeben sein: erstens müssen die Informationen aus zuverlässiger Quelle stammen und zweitens muss das vorgelegte Material sachbezogen, schlüssig mittels glaubwürdiger Untersuchungsmethoden gewonnen worden sein.

Was die Zuverlässigkeit der Informationsquellen angeht, lässt sich auf die Regeln zurückgreifen, die von dem Unterausschuss zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte<sup>6</sup> zur Beurteilung der Zulässigkeit von Eingaben im Rahmen des 1503-Verfahrens angewendet wurden. Als zulässige Informationsquelle werden hier u.a. „Nichtregierungsorganisationen, die nach bestem Wissen in Übereinstimmung mit anerkannten Menschenrechtsgrundsätzen handeln, die mit ihren politischen Auffassungen nicht im Widerspruch zu den Vorgaben der Charta der Vereinten Nationen stehen und die direkte und zuverlässige Kenntnis von solchen Rechtsverletzungen haben“<sup>7</sup>. Dem entsprechend wurde das Verfahren gem. Art. 20 CAT aufgrund von Informationen von Nichtregierungsorganisationen eingeleitet.<sup>8</sup>

Ban Ying e.V. ist ein Verein, der 1988 gegründet wurde und jetzt zwei Projekte unterhält: eine Anlaufstelle für Frauen, hauptsächlich aus Südostasien, die seit 1989 existiert, sowie seit 1991 ein Koordinations- und Beratungszentrum für Betroffene von Frauenhandel. Beide Projekte wurden kontinuierlich durch die Berliner

<sup>5</sup> Schaber, Internationale Verrechtlichung der Menschenrechte, Baden-Baden 1996, S.123.

<sup>6</sup> früher: Unterausschuss zur Verhütung der Diskriminierung und zum Schutze von Minderheiten (*Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*)

<sup>7</sup> Unterausschuss zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte (*Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*), Entschließung 1 (XXIV), 1971

<sup>8</sup> Peru, A/56/44,par.144-193; Ägypten, A/51/44,par.180-222 ; Türkei, A/48/44/Add.1.

Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen finanziell gefördert. Ban Ying e.V. ist als Nichtregierungsorganisation auf nationaler und internationaler Ebene anerkannt. Ein Faltblatt und eine Broschüre mit einer Beschreibung der Arbeit des Vereins ist als **Anlage 3** beigefügt.

Zu der Zuverlässigkeit des vorgelegten Materials lässt sich folgendes sagen: Unsere hauptsächliche Informationsquelle sind Fälle, in denen Ban Ying e.V. die Betroffenen beraten hat, ergänzt durch Fälle, von denen Ban Ying e.V. über andere Nichtregierungsorganisationen, die in ähnlichen Gebieten tätig sind, erfahren hat. Alle diese Fälle wurden in einer von Ban Ying e.V. durchgeführten Umfrage erfasst. Aus dieser Umfrage ergeben sich zehn konkrete Fälle unzulässiger Arbeitsbedingungen von Hausangestellten bei Diplomaten innerhalb von drei Jahren. In allen zehn Fällen hatten die Opfer Kontakt mit Hilfsorganisationen in Deutschland. Ban Ying e.V. hat darüber hinaus Kenntnis von fünf weiteren konkreten Fällen – in denen die Opfer allerdings aus Angst keine Informationen geben wollten, die präzise genug waren, um in der Umfrage verwertet werden zu können. Der Fragebogen und die Ergebnisse der Umfrage sind als **Anlage 4** beigefügt.

Eine weitere wichtige Informationsquelle sind die Aussagen, Zahlen und Daten, die das Auswärtige Amt in Gesprächen mit Ban Ying e.V. angegeben hat.

Weiterhin beziehen wir uns auf die *Dienstanweisung des Auswärtigen Amtes* über Hausangestellte in Haushalten von Diplomaten.

Diese ist als **Anlage 5** beigefügt.

### **III. Die Situation von Hausangestellten in Haushalten von Diplomaten in der Bundesrepublik Deutschland<sup>9</sup>**

#### ***1. Tatsächliche Situation***

Üblicherweise beschäftigen Diplomaten, wenn sie sich im Ausland aufhalten, Hauspersonal in ihrem privaten Haushalt; dies gilt auch für Diplomaten in Deutschland.

Die Hausangestellten sind in der Regel Migrantinnen, die nur zum Zweck der Arbeitsaufnahme in einem Haushalt nach Deutschland einreisen. Der Großteil der Hausangestellten kommt von den Philippinen, Indien oder Sri Lanka, also aus Herkunftsländern mit einem niedrigen Einkommensniveau. Ihre Motivation für eine Arbeitsaufnahme im Ausland ist häufig die Tatsache, dass es in ihren Herkunftsländern für sie keine Arbeit gibt, die es ihnen ermöglicht, den Lebensunterhalt für sich und ihre Familien sicherzustellen. Wenn sie im Ausland eine Arbeit aufnehmen, übernehmen sie damit häufig auch die Verpflichtung, die Familie und Verwandte im Herkunftsland finanziell zu unterstützen.

Die Anwerbung der Frauen erfolgt üblicherweise über eine Agentur, die Hausangestellten Arbeit im Ausland vermittelt. Diese Agenturen gibt es in verschiedenen Ländern – u.a. auf den Philippinen. Diplomaten und andere Arbeitgeber wenden sich mit Stellenangeboten an die Agenturen. Wenn eine Frau, die eine Arbeit im Ausland sucht, die Anforderungen des Arbeitgebers erfüllt, kümmert sich die Agentur um ihre Reise- und Aufenthaltspapiere. In einigen Fällen hat sogar die Auslandsvertretung vor Ort für den Arbeitgeber Vorstellungsgespräche mit den Hausangestellten geführt und sich dann um Papiere gekümmert. Gegen Vorlage eines Einladungsschreiben, eines Gesundheitszeugnisses und ihres Reisepasses können die Frauen selbst oder die Agenturen ein Visum beantragen. In der Zwischenzeit setzt sich die Botschaft vom Entsendestaat des Arbeitgebers mit dem Auswärtigen Amt in Deutschland in Verbindung und teilt mit, dass ein Diplomat ihrer Botschaft die betreffende Person einstellen möchte. Wenn von Seiten des

---

<sup>9</sup> Die folgende Darstellung basiert auf Informationen von Ban Ying e.V., der im Anhang beigefügten von Ban Ying e.V. durchgeführten Umfrage und Aussagen, Zahlen und Daten des Auswärtigen Amtes.

Auswärtigen Amtes keine Bedenken bestehen, wird von dort die deutsche Botschaft im Herkunftsland der Frau benachrichtigt, dass ein Einreisevisum ausgestellt werden soll.

Das Flugticket wird üblicherweise vom Arbeitgeber bezahlt. In einigen Fällen wurde den Frauen gesagt, sie würden ihren ersten Lohn nach drei Monaten erhalten – so lange müssten sie die Kosten für das Flugticket abarbeiten. Die Vermittlungsagenturen werden normalerweise sowohl vom Arbeitgeber als auch von der Angestellten bezahlt. Die Reisepapiere und die Gesundheitsuntersuchung bezahlt in der Regel die Arbeitnehmerin.

## ***2. Rechtliche Rahmenbedingungen***

Private Hausangestellte in Diplomatenhaushalten benötigen keine Aufenthaltserlaubnis. Entsprechend der Wiener Konvention von 1961 können in Deutschland lebende Ausländer unter den Voraussetzungen des § 2 Abs.1 Nr. 2 AuslG vom Erfordernis der Aufenthaltsgenehmigung befreit werden.

Gemäß § 3 Nr. 4 DVAuslG (*Durchführungsverordnung zum Ausländergesetz*) benötigen privat beschäftigte Hausangestellte von Mitgliedern der diplomatischen Missionen ausdrücklich keine Aufenthaltsgenehmigung, wenn ihre Beschäftigung mit der förmlichen Genehmigung des Auswärtigen Amtes erfolgt.

Um die aufenthaltsrechtliche Situation der Mitglieder der diplomatischen und konsularischen Vertretungen sowie ihres privaten Personals und die gem. § 3 Nr.4 DVAuslG erforderliche förmliche Genehmigung des Auswärtigen Amtes zu regeln, wurde die Praxis der *Protokollausweise* entwickelt.

Seit 1.11.1999 werden vom Auswärtigen Amt rosafarbene laminierte Protokollausweise mit den folgenden Kennbuchstaben herausgegeben:

**D** für Diplomaten

**VB** für Verwaltungs- und technisches Personal



**DP** für dienstliches Hauspersonal

**OK** für Ortskräfte

**PP** für privates Hauspersonal.

Der Name des Arbeitgebers und der Botschaft sind auf dem Protokollausweis der Angestellten angegeben.

Die Protokollausweise werden jeweils auf ein Jahr befristet erteilt. Der PP Protokollausweis ist das Dokument, das den Aufenthaltsstatus einer bei Mitgliedern des diplomatischen oder konsularischen Corps privat beschäftigten Hausangestellten sicherstellt.

Die Erteilung dieses besonderen Aufenthaltstitels erfolgt auf der Grundlage einer *Dienstanweisung des Auswärtigen Amtes*.

Nachdem die Hausangestellte mit einem befristeten Visum in die BRD eingereist ist, muss die diplomatische Mission für sie den Protokollausweis beantragen. Hierfür müssen der Pass der Angestellten und die erforderlichen Erklärungen an das Auswärtige Amt geschickt werden. Es müssen folgende Verpflichtungserklärungen abgegeben werden:

- Der Arbeitgeber verpflichtet sich, eine Krankenversicherung für die Angestellte abzuschließen;
- Die Angestellte ist verpflichtet, im privaten Haushalt des Diplomaten zu wohnen, der Arbeitgeber hat ihr angemessenen Wohnraum zur Verfügung zu stellen;
- Der Arbeitgeber hat einen angemessenen Lohn zu bezahlen;
- Der Arbeitgeber hat für den Rückflug aufzukommen.

Die Angestellte kann den Protokollausweis nicht selbst beantragen. Stattdessen muss sie alle ihre Papiere dem Arbeitgeber aushändigen.

Einige dieser Erklärungen müssen auch von der Angestellten unterzeichnet werden. Eine Garantie, dass sie tatsächlich versteht, was sie unterschreibt, gibt es nicht; im übrigen ist sie auch nicht in der Position, die Unterschrift zu verweigern.

Eine arbeitsvertragliche Garantie angemessener Arbeitsbedingungen wurde bisher ebenso wenig verlangt, wie genaue Angaben über die getroffenen Vereinbarungen bezüglich der Art der Arbeit, der Bezahlung oder der Arbeitsbedingungen.

Im April 2003 wurde nun vom Auswärtigen Amt die Rundnote Nr. 7/2003 an die diplomatischen Missionen herausgegeben, laut derer ab sofort ein Beschäftigungsverhältnis mit Hausangestellten durch Verbalnote mit folgendem Wortlaut anzuzeigen ist:

„Es wird versichert dass

- der Arbeitgeber/die Arbeitgeberin mit dem/der Beschäftigten einen schriftlichen Vertrag abgeschlossen hat,
- dem/der Beschäftigten eine angemessene Vergütung bezahlt wird,
- das Arbeitsentgelt auf ein Konto des/der Beschäftigte/n eingezahlt wird,
- für den/die Beschäftigte/n eine Krankenversicherung abgeschlossen und durch regelmäßige Beitragszahlungen des Arbeitgebers aufrecht erhalten wird,
- die in der Bundesrepublik Deutschland geltenden arbeits- und sozialrechtlichen Mindeststandards eingehalten werden,
- der/die Beschäftigte im Haushalt des Arbeitgebers/der Arbeitgeberin - möglichst in einem eigenen Zimmer - untergebracht wird,
- der/die Arbeitgeber(in) nach Ablauf des Arbeitsvertrages (...) oder im Falle einer vorzeitigen Beendigung des Arbeitsvertrags (sei es durch den Arbeitgeber/die Arbeitgeberin oder den/die Beschäftigte) die Kosten für die Rückreise des /der Beschäftigten in sein/ihr Heimatland übernehmen wird,
- der/die Arbeitgeber(in) dem/der Beschäftigten die freie Verfügungsgewalt über seinen/ihren Reisepass und seinen/ihren Protokollausweis belassen wird.“

Der Protokollausweis wird für höchstens fünf Jahre erteilt. Nach Ablauf dieser Zeit muss die Angestellte ausreisen und darf frühestens nach einem Jahr wieder nach Deutschland einreisen. Wenn der Diplomat für weniger als fünf Jahre in Deutschland tätig ist, wird der Protokollausweis der Angestellten entsprechend für höchstens dieselbe Zeitdauer erteilt. Nach Ablauf dieser Zeit hat der Arbeitgeber für die Rückreise der Angestellten in ihr Herkunftsland zu sorgen. Der Aufenthaltstitel erlischt aber automatisch in dem Moment, in dem das Arbeitsverhältnis endet.

Entsprechend der Dienstanweisung des Auswärtigen Amtes soll jeder Arbeitgeberwechsel vermieden werden. Wenn überhaupt, kann ein Wechsel des Arbeitgebers nur nach vorheriger Genehmigung durch das Auswärtige Amt erfolgen.

Diese Regelungen gelten für alle Hausangestellten, die bei Diplomaten beschäftigt sind. Die uns vorliegenden Informationen reichen nicht aus, um eine Aussage darüber machen zu können, ob die Diplomaten üblicherweise den vom Auswärtigen Amt gestellten Anforderungen Folge leisten oder nicht. Wir gehen davon aus, dass die Mehrzahl der Diplomaten sich ihrer Verantwortung als Arbeitgeber bewußt ist und nicht beabsichtigt, Frauen, die sich in einer so ungeschützten Position befinden, auszubeuten. Allerdings haben wir zuverlässige Informationen darüber, dass einige Diplomaten ihre Machtposition gegenüber den Frauen, die sie als Angestellte beschäftigt haben, in unzulässiger Weise missbraucht haben.

### ***3. Arbeits- und Lebensbedingungen der Hausangestellten***

Alle in der Umfrage befragten Frauen gaben an, dass ihre Arbeitsbedingungen stark von dem abwichen, was zuvor vereinbart worden war.

Obwohl ihr Tätigkeitsbereich laut der vorherigen Vereinbarung nur die Haushaltsführung und Kinderbetreuung umfasste, wurde von ihnen neben Putzen, Waschen etc. auch verlangt im Garten zu arbeiten und Haustiere zu betreuen, in einigen Fällen den Diplomaten, seine Familie und Gäste bei Tisch zu bedienen.

Vereinbarungen über die Arbeitszeiten wurden zwischen dem Arbeitgeber und der Angestellten vorab nicht getroffen. Tatsächlich berichteten die Frauen, dass sie weit

über acht Stunden pro Tag arbeiten mussten: die angegebenen Arbeitszeiten bewegten sich zwischen 10 und 19 Stunden pro Tag, und dies normalerweise an sieben Tage pro Woche. Wenn die Frauen einen Tag frei nehmen durften, wurde dies als Entgegenkommen des Arbeitgebers gesehen. Da sie im Haushalt des Arbeitgebers lebten, wurde von ihnen erwartet, 24 Stunden am Tag zur Verfügung zu stehen. Diese Arbeitsbedingungen stellen einen eindeutigen Verstoß gegen das in Deutschland geltende Arbeitszeitgesetz dar. Nach dem Arbeitszeitgesetz ist ein Überschreiten einer Arbeitszeit von zehn Stunden pro Tag nur ausnahmsweise und unter sehr strengen Voraussetzungen zulässig; Verstöße durch den Arbeitgeber stellen einen Ordnungswidrigkeit dar.

Viele der befragten Frauen erhielten zudem keine angemessene Bezahlung für ihre Arbeit. Die Löhne bewegten sich zwischen € 120 pro Monat bei 19 Stunden Arbeit täglich und € 500 im Monat bei 69 Stunden wöchentlicher Arbeitszeit, wobei letzteres die beste Bezahlung war, die in der Umfrage überhaupt angegeben wurde.<sup>10</sup> Oftmals wurden von dem Betrag sogar noch die vom Arbeitgeber für die Frau zu entrichtenden Krankenkassenbeiträge in Abzug gebracht. Die Zahlungen erfolgten immer bar und ohne Quittung.

Die Lebensbedingungen der Hausangestellten sind ebenfalls unzumutbar. Sie sind in kleinen Zimmern untergebracht, die teilweise nicht einmal ausreichend möbliert waren. Da sie immer im Haushalt des Arbeitgebers lebten, hatten sie – wenn überhaupt – nur in sehr geringem Umfang Raum für Privatsphäre.

Alle von Ban Ying e.V. befragten Frauen berichteten außerdem über unmenschliche Behandlung. Sie waren physischer Gewalt, z.B. durch Schläge oder Schlafentzug, ausgesetzt. Zudem wurden sie oft in entwürdigender Weise behandelt, indem sie z.B. ständig angeschrien oder beleidigt wurden oder ihnen untersagt wurde, mit ihren Kolleginnen zu sprechen. Vier der Frauen berichteten, dass es ihnen nicht erlaubt war, das Haus zu verlassen: ihre persönliche Bewegungsfreiheit wurde somit eingeschränkt.

#### ***4. Die Handlungsmöglichkeiten der Betroffenen***

Es besteht für Frauen in dieser Situation keine realistische Möglichkeit, ihre Lage zu verändern oder zu verbessern.

Aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen ist es ihnen nicht erlaubt, ihren Arbeitgeber frei zu wählen oder zu wechseln; jeder Wechsel muss durch das Auswärtige Amt genehmigt werden. Nach den Erfahrungen von Ban Ying e.V. ist eine solche Genehmigung nur sehr schwer zu erhalten. Es entsteht dabei der Eindruck, dass die Genehmigung des Arbeitgeberwechsels letztlich alleine vom guten Willen des Sachbearbeiters abhängt. Nachvollziehbare Kriterien, nach denen diese Entscheidungen erfolgen, sind nicht ersichtlich, so dass die Hausangestellten nie sicher wissen können, mit welcher Entscheidung sie zu rechnen hätten.

Selbst wenn die Hausangestellte das Arbeitsverhältnis durch Kündigung beenden möchte, ist es nach Auskunft des Auswärtigen Amtes so, dass die Angestellte selbst nicht kündigen kann. Das Arbeitsverhältnis kann also nur durch den Arbeitgeber beendet werden.

Wenn die Hausangestellte sich entschließt, einfach wegzulaufen, ohne formal zu kündigen, so nimmt sie damit das Risiko auf sich, niemals für ihre Arbeit bezahlt zu werden. Außerdem erlischt damit die Gültigkeit ihres Protokollausweises, da diese vom Bestand des Arbeitsverhältnisses abhängt, so dass sie zur sofortigen Ausreise verpflichtet ist.

Es gibt beim Auswärtigen Amt keine Ansprechperson für die Hausangestellten von Diplomaten. Das Auswärtige Amt ist auch nicht auf Publikumsverkehr eingerichtet. Die meisten der Frauen wussten daher nicht einmal, wo sich das Auswärtige Amt überhaupt befindet und an wen sie sich wenden könnten, um Informationen über ihre rechtlichen Möglichkeiten zu bekommen.

---

<sup>10</sup> für weitere Informationen s. die beigefügte Umfrage (Anhang 4)

Werden die Hausangestellten Opfer einer durch den Arbeitgeber begangenen Straftat, kann kein Ermittlungsverfahren eingeleitet werden, da der Arbeitgeber als Diplomat entsprechend der Wiener Konvention Immunität genießt.

Wenn eine Frau also zur Polizei geht, kann diese nicht effektiv tätig werden. Es können keine Strafverfolgungsmaßnahmen gegen eine Person, die diplomatische Immunität genießt, durchgeführt werden. Zwar kann ein Verfahren eingeleitet werden, aber wenn der Beschuldigte sich weigert zu kooperieren oder auch nur bei der Polizei auszusagen, hat die Polizei keine weiteren Möglichkeiten, die Ermittlungen durchzuführen. Aufgrund der diplomatischen Immunität ist es auch nicht möglich, ausstehende Löhne gegenüber dem Arbeitgeber einzuklagen.

### ***5. Die diplomatische Immunität des Arbeitgebers: Die Wiener Konvention***

Zur Durchsetzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör kann jede/r vom Staat verlangen, dass dieser seine subjektiven Rechte gegenüber der verpflichteten Person garantiert. Ist die verpflichtete Person allerdings Mitglied einer diplomatischen Vertretung, untersagt Art. 31 der Wiener Konvention von 1961 die Durchführung sämtlicher Zwangsmaßnahmen und rechtlichen Schritte im Empfangsstaat. Sinn und Zweck dieser Regelung ist, wie sich aus der Präambel der Wiener Konvention ergibt, die effektive Ausführung der Aufgaben der diplomatischen Vertretungen sicherzustellen, nach dem Grundsatz *„ne impediatur legato“*.

Die diplomatische Immunität verhindert daher jegliche strafrechtliche und zivilrechtliche Verfolgung von Mitgliedern diplomatischer Vertretungen im Empfangsstaat. Trotzdem sind nach der Wiener Konvention Diplomaten – zumindest theoretisch – dennoch verpflichtet, sich an die Gesetze des Empfangsstaates zu halten, auch wenn keine rechtlichen Instrumente zur Durchsetzung gesetzlicher Vorschriften gegenüber Diplomaten bestehen.

Obwohl es Fälle gab, in denen dieses Privileg missbraucht wurde, halten die Verfassungsgerichte an der umfassenden Immunität ausländischer Diplomaten fest.<sup>11</sup> Mit dem Anspruch eines/einer jeden auf rechtliches Gehör ist das Prinzip der diplomatischen Immunität allerdings nur dann vereinbar, wenn den betroffenen Personen angemessene Alternativen zur Verfügung gestellt werden, durch die die Durchsetzung ihrer rechtlichen Interessen auf anderem Wege sichergestellt und garantiert wird.

Die Tatsache, dass die Gerichte im Entsendestaat des Diplomaten angerufen werden können, stellt alleine keine in diesem Sinne ausreichende Alternative dar. Die Staaten sind daher verpflichtet, angemessene Möglichkeiten zu schaffen und alle Anstrengungen zu unternehmen, um die Menschenrechte dort zu schützen, wo sie als Konsequenz aus der diplomatischen Immunität nicht ausreichend geschützt sind.

#### **IV. Systematische Verletzung der in der Konvention garantierten Rechte**

##### ***1. Verstoß gegen Art. 1 CEDAW, Diskriminierung von Frauen***

Das Frauenrechtsübereinkommen CEDAW definiert in Art. 1 den Begriff der Diskriminierung von Frauen. Gemäß der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 (11. Sitzung, 1992) soll der Begriff der Diskriminierung auch geschlechtsbezogene Gewalt umfassen; gemeint ist somit nicht nur Gewalt, die eine Frau gerade aufgrund der Tatsache erfährt, dass sie eine Frau ist, sondern auch Formen von Gewalt, von denen Frauen in besonderem Maße betroffen sind.

---

<sup>11</sup> hierzu ausführlich: „Grundrechte und Immunität der Angehörigen diplomatischer Missionen“, Prof. Dr. Carlos D. Esposito Massici und Prof Dr. Francisco J. Garcimartin Alvarez, Madrid, in: Zeitschrift für das internationale Privatrecht 1997, S. 129-132

„Die geschlechtsbezogene Gewalt, die die im allgemeinen Völkerrecht oder in Menschenrechtskonventionen verankerte Inanspruchnahme der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Frau beeinträchtigt oder vereitelt, gilt als Diskriminierung im Sinne von Art. 1 des Übereinkommens. Die Rechte und Freiheiten beziehen sich auf:

(...)

d) das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person

e) das Recht auf gleichen Schutz durch das Gesetz

(...)

g) das Recht auf das erreichbare Höchstmaß an körperlicher Gesundheit

h) das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen

Jedes dieser Rechte kann durch die oben beschriebene Situation der Hausangestellten bei Diplomaten betroffen sein, insbesondere das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen. Wie oben ausgeführt wurde, wissen wir von einer Vielzahl von Fällen, in denen es zu Ausbeutung, Misshandlungen und Rechtsverletzungen gekommen ist; die Ursache hierfür ist darin zu sehen, dass die rechtliche und tatsächliche Situation von Angestellten in Diplomatenhaushalten in Deutschland strukturell dazu beiträgt, Ausbeutung und Rechtsverletzungen zu ermöglichen.

Da die Ausbeutung im Zusammenhang mit häuslicher Arbeit, also in einem Bereich stattfindet, wo typischerweise überwiegend Frauen beschäftigt sind, handelt es sich bei den Betroffenen auch mehrheitlich um Frauen.

Es ist somit ein typischer Fall rechtlich und strukturell bedingter Diskriminierung im Sinne des Art. 1 CEDAW gegeben.



## 2. Verstoß gegen Art. 6 CEDAW

### Die Definition des Begriffs Frauenhandel

Art. 6 CEDAW verpflichtet die Vertragsstaaten, „alle geeigneten Maßnahmen, einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen, zur Abschaffung jeder Form des Frauenhandels“ zu treffen. Der Begriff Frauenhandel ist in dem Übereinkommen selbst nicht definiert. Eine Interpretation des Begriffs findet sich aber in der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 (11. Sitzung, 1992).

Die erste international verbindliche Definition des Begriffs Menschenhandel wurde vor kurzem in dem *Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels (Palermo-Protokoll<sup>12</sup>)* gegeben.

Danach meint Menschenhandel

***„die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder den Empfang von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen 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, zum Zwecke der Ausbeutung“.***

Diese Definition enthält drei Elemente:

- die *Handlung*: die Verbringung der betroffenen Person an einen anderen Ort;
- die Anwendung eines *Mittels*, durch das die betroffene Person genötigt wird und
- der *Zweck* der Handlung: die Ausbeutung der betroffenen Person.

In den Fällen, die von Ban Ying e.V. erfasst wurden, erfüllt die Situation der Hausangestellten in Diplomatenhaushalten diese Voraussetzungen: sowohl die Verbringung an einen anderen Ort, die Anwendung von nötigen oder Zwangsmitteln als auch die Ausbeutung als Ziel der Handlung.

Die **Verbringung an einen anderen Ort** entsprechend der Definition aus dem Palermo-Protokoll umfasst alle Stationen dieses Prozesses, beginnend mit der Anwerbung über die Beförderung bis hin zum Empfangen und Beherbergen der gehandelten Person am Zielort.

Hausangestellte in Diplomatenhaushalten haben normalerweise vor der Arbeitsaufnahme noch nicht in Deutschland gelebt. In einigen Fällen sind sie zusammen mit dem Diplomaten eingereist; andere wurden im Ausland für die Arbeit bei einem Diplomaten angeworben, der bereits in Deutschland lebte. In einem Fall, in dem Ban Ying e.V. die betroffene Frau beraten hatte, reiste die Angestellte aus ihrem Herkunftsland zunächst in ein drittes Land ein. Erst dort wurde ihr gesagt, dass ihr eigentliches Ziel Deutschland sei. Sie wusste nicht einmal, wer ihr Einreisevisum für Deutschland beantragt hat.

Die Anwerbung, mindestens jedoch das Empfangen und Beherbergen der Hausangestellten von Diplomaten im Zielland erfolgen durch den Arbeitgeber, Dritte oder Agenturen. In einigen Fällen organisieren die Agenturen außerdem auch den Transport. Da nach der Dienstanweisung des Auswärtigen Amtes die Hausangestellten verpflichtet sind, im Haushalt des Diplomaten zu wohnen, werden sie vom Arbeitgeber auf jeden Fall empfangen und beherbergt.

Das Palermo-Protokoll nennt eine große Bandbreite **nötigender oder nötigungsähnlicher Mittel**, die angewendet werden können, um die Handlungs- und Entscheidungsfreiheit der betroffenen Person einzuschränken und dadurch die Ausbeutung des Opfers zu ermöglichen.

---

<sup>12</sup> *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the Convention Against Transnational Organized Crime*; 40 ILM 335 (2001), UN-Doc A/55/383, 2. 11. 2000

Als ein mögliches Mittel wird **der Missbrauch von Macht oder die Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit** genannt. Die Beziehung zwischen der Hausangestellten und dem Diplomaten ist gekennzeichnet durch eine starke Machtposition des Arbeitgebers einerseits sowie eine Situation besonderer Hilflosigkeit der Hausangestellten andererseits.

Aufgrund der besonderen Vorschriften, die für Angestellte in Diplomatenhaushalten gelten, geht dieses Machtgefälle weit über eine üblicherweise zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer bestehende Hierarchie hinaus.

Der Protokollausweis, der die Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung der Arbeitnehmerin ersetzt, ist an einen speziellen Arbeitgeber gebunden. Der Arbeitgeber beantragt den *Protokollausweis* für die Hausangestellte. Die Angestellte selbst kann den Protokollausweis nicht beantragen. Das Dokument wird nur ausgestellt für die konkrete Tätigkeit und den Aufenthalt im Haushalt des Arbeitgebers; endet das Arbeitsverhältnis, wird der Protokollausweis sofort ungültig. Um den Protokollausweis zu beantragen, muss die Angestellte ihren Pass an den Arbeitgeber aushändigen.

Das Arbeitsverhältnis kann nicht durch eine Kündigung von Seiten der Angestellten beendet werden – weder wenn sie den Arbeitgeber wechseln möchte noch wenn sie ihre Stellung als Hausangestellte überhaupt aufgeben möchte.

Die Folge daraus ist eine uneingeschränkte Machtposition des Diplomaten bezüglich des Aufenthaltsstatus der Angestellten sowie bezüglich ihrer Verpflichtung, das Arbeitsverhältnis in seinem Haushalt fortzusetzen. Nur er hat das Wissen über die rechtliche Lage und die Voraussetzungen für den legalen Aufenthalt der Angestellten in Deutschland.

Außerdem spricht er die Sprache, kennt das Land, den kulturellen Hintergrund und das Rechtssystem. Und er weiß, dass Straftaten, die er begeht, für ihn keine Konsequenzen haben, da er diplomatische Immunität genießt.

Die Hausangestellte dagegen reist in das Land ausschließlich zum Zweck der Arbeitsaufnahme ein. Sie ist eine typische Arbeitsmigrantin. Sie hat normalerweise keine Deutschkenntnisse und kein soziales Umfeld in Deutschland. Aufgrund ihrer Arbeits- und Lebensbedingungen lebt sie abgeschnitten vom gesellschaftlichen

Umfeld, so dass es für sie extrem schwierig ist, Sprachkenntnisse zu erwerben oder persönliche Beziehungen aufzubauen. Sie lebt daher in sozialer und kultureller Isolation.

Die Hausangestellten kommen in der Regel aus Herkunftsländern mit niedrigem Einkommensniveau; sie sind für ihren Lebensunterhalt auf die häusliche Arbeit angewiesen, und sie tragen zudem die Verantwortung für ihre Familien. Was ihren Aufenthaltsstatus in Deutschland angeht, befinden sie sich in vollkommener Abhängigkeit von ihrem Arbeitgeber. Da es bei den zuständigen Behörden keine offizielle Ansprechperson für Hausangestellte gibt, bei der sie Beratung oder Information bekommen könnten, hat sie kein Wissen und keine Kontrollmöglichkeit über das Verfahren zur Erteilung des Aufenthaltstitels.

Die Vorschriften in *der Dienstanweisung des Auswärtigen Amtes* zwingen die Hausangestellten, im Haushalt des Arbeitgebers zu wohnen. Auch wenn die Dienstanweisung kein Gesetz darstellt, sondern eine interne Verwaltungsrichtlinie, die nur die Behörde selbst direkt verpflichtet, führt die Anwendung der Dienstanweisung durch die Behörde doch dazu, dass die Angestellten durch das Behördenhandeln faktisch gezwungen sind, im Haushalt des Arbeitgebers zu leben, da andernfalls der Aufenthalt in Deutschland und die Arbeit im Haushalt des Diplomaten nicht erlaubt würden.

Die Vorschriften der Dienstanweisung entfalten daher für die Hausangestellten praktisch in gleichem Maße Wirkungen, wie es bei einer gesetzlichen Vorschrift der Fall wäre. Aufgrund der Tatsache, dass die Hausangestellten gezwungen sind, im Haushalt des Diplomaten zu leben, sind sie in besonderem Maße gefährdet, Opfer von Übergriffen, erniedrigender Behandlung und Gewalt zu werden. Ebenso führt dieser Umstand zu unzumutbaren Arbeitszeiten und fehlender Privatsphäre.

Aufgrund der diplomatischen Immunität haben die Hausangestellten im Falle von Rechtsverletzungen keinerlei rechtlichen Schutz. Ebenso wenig haben sie die Möglichkeit, Arbeitnehmerinnenrechte wie (angemessene) Bezahlung, Sozialversicherungsschutz oder angemessene Arbeitsbedingungen gerichtlich durchzusetzen.

Nach alldem besteht eine extrem hierarchische Beziehung zwischen dem Diplomaten als Arbeitgeber und der Hausangestellten, von der alle Bereiche ihres Lebens in Deutschland geprägt sind.

Dass die Frau dennoch in dieser Situation ausharrt, wird ermöglicht *aufgrund* der Machtposition des Arbeitgebers und der besonderen Hilflosigkeit der Angestellten.

Auch wenn das Arbeitsverhältnis ursprünglich mit dem Einverständnis und dem Willen der Frauen zustande gekommen ist, so haben sie sich sicherlich nicht einverstanden erklärt mit diesem Ausmaß an Ausbeutung, mit inakzeptablen - oder sogar rechtswidrigen – Arbeitsbedingungen, mit unmenschlicher Behandlung und der Verletzung ihrer fundamentalen Menschenrechte. Aber das oben beschriebene Machtgefälle zwischen dem Arbeitgeber und der Angestellten bringt die Frau in eine unausweichliche Situation und lässt sie in häuslicher Sklaverei verharren. Die Situation, die die Hausangestellten in den Diplomatenhaushalten vorfinden, ihre Arbeits- und Lebensbedingungen und die Tatsache, dass sie diese Arbeit dennoch fortsetzen, sind daher, auch wenn das Arbeitsverhältnis ursprünglich mit Zustimmung der Frauen eingegangen wurde, nicht mehr das Ergebnis einer freien Willensentscheidung der Betroffenen.

Hausangestellte bei Diplomaten haben nicht die Möglichkeit, ihren Status nach Belieben zu verändern. Wenn sie sich einmal freiwillig in ein Arbeitsverhältnis als Hausangestellte begeben haben, haben sie keine Möglichkeit mehr, den Arbeitgeber frei zu wählen oder zu wechseln oder das Arbeitsverhältnis ordnungsgemäß zu beenden.

Sie leben unter Bedingungen, durch die ihre Handlungsfreiheit eingeschränkt wird: sie müssen ihren Pass an den Arbeitgeber herausgeben, damit er für sie den Protokollausweis beantragen kann, eine Garantie, dass sie den Pass wieder zurückbekommen werden, gibt es nicht; die Tatsache, dass sie im Haushalt des Arbeitgebers leben, setzt sie in extremem Maße der Gefahr aus, bedroht oder unter Druck gesetzt zu werden; da ihr Einkommen ausgesprochen gering ist, hat sie in der Regel auch nicht die finanziellen Mittel, um aus eigener Kraft das Land zu verlassen.

Nach der Definition des Palermo-Protokolls ist Menschenhandel dann gegeben, wenn die oben beschriebene Handlung **zum Zwecke der Ausbeutung** erfolgt.

Unter dem Begriff der **Ausbeutung** sind nach dem Protokoll zumindest die folgenden Sachverhalte zu verstehen:

***„...die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen“.***

Die Arbeit von Hausangestellten in Diplomatenhaushalten in Deutschland unter den tatsächlichen Bedingungen, wie sie oben beschrieben wurden, ist als Ausbeutung in diesem Sinne zu qualifizieren, da die tatsächliche und rechtliche Situation der Hausangestellten zu einer Situation führen kann, die der Sklaverei ähnlich ist.

Entsprechend wird auch in der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 (11. Sitzung, 1992) klargestellt, dass der Begriff Frauenhandel sich nicht ausschließlich auf den Handel in die (Zwangs-) Prostitution bezieht, sondern auch auf andere Formen der Ausbeutung, so z.B. auf

***„das Anwerben von Frauen aus Entwicklungsländern zu häuslicher Arbeit in Industriestaaten“.***

Im Palermo-Protokoll selbst findet sich keine Definition der Begriffe Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken.

Diese Begriffe werden aber von der UN in dem ***Zusatzabkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken*** definiert. Als eine Form sklavereiähnlicher Praktiken nennt Art.1 Ziff.1 b)

***„Leibeigenschaft, d.h. die Stellung einer Person, die durch Gesetz, Gewohnheitsrecht oder Vereinbarung verpflichtet ist, auf einem***

***einer anderen Person gehörenden Grundstück zu leben und zu arbeiten und dieser Person bestimmte entgeltliche oder unentgeltliche Dienste zu leisten, ohne seine Stellung selbständig ändern zu können“.***

Die Situation der Hausangestellten in Diplomatenhaushalten in Deutschland entspricht dieser Definition.

### **Verstoß gegen Art. 6 CEDAW durch die Bundesrepublik Deutschland**

Wie oben dargelegt wurde, können die Fälle der Hausangestellten, die in der Umfrage von Ban Ying e.V. dokumentiert sind, als Fälle von Frauenhandel gemäß Art. 6 CEDAW bezeichnet werden. Um festzustellen, ob hierin eine Verstoß der Bundesrepublik Deutschland gegen Art. 6 CEDAW gegeben ist, muss zunächst geprüft werden, ob Art. 6 CEDAW überhaupt ein individuelles Recht darstellt, dessen Verletzung nach dem Fakultativprotokoll **justiziabel** ist.

Die Frage der Justiziabilität der in CEDAW niedergelegten Rechte wurde im Zuge der Erarbeitung der Entwürfe zum Fakultativprotokoll diskutiert. Dabei stand auch zur Diskussion, ob das Zusatzprotokoll einen „*a la carte*“- Ansatz verfolgen sollte, d.h. einen Ansatz, wonach nur einige Vorschriften des Übereinkommens Gegenstand einer Klage oder eines Untersuchungsverfahrens sein könnten. Schließlich hat man sich im Rahmen des Fakultativprotokolls aber zu einer umfassenden Herangehensweise bekannt. Das bedeutet, dass grundsätzlich jede Vorschrift des Übereinkommens Gegenstand eines Verfahrens nach dem Fakultativprotokoll sein kann.

Der Wortlaut des Art. 6 CEDAW schreibt eine Verpflichtung der Vertragsstaaten fest – die Verpflichtung zur Abschaffung von Frauenhandel. Damit wird nicht ausdrücklich ein individuelles Recht garantiert, wie es z.B. bei den Grundrechten und Bürgerrechten der Fall ist, die im klassischen Verständnis als Abwehrrechte gegen den Staat gesehen werden und diesen verpflichten, nicht in den Schutzbereich dieser Rechte einzugreifen.

Dennoch sind sich Menschenrechtsexperten einig, dass die Pflicht des Staates zur Nichteinmischung – die sogenannte Verpflichtung „zu respektieren“ – nur eine Variante innerhalb der verschiedenen Staatspflichten im Rahmen der Menschenrechte darstellt, und dass diese zumindest mit der Verpflichtung zum Schutz von Rechten und der Verpflichtung zum Tätigwerden kombiniert werden muss.<sup>13</sup> Die Verpflichtung vor Rechtsverletzungen zu schützen und diese zu verhindern erfordert ein angemessenes Instrumentarium in rechtlicher und institutioneller Hinsicht. Art. 6 CEDAW bezieht sich auf die Verpflichtung zum Schutz von Rechten: die Vertragsstaaten haben alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um Frauen davor zu schützen, Opfer von Frauenhandel zu werden. Die Vorschrift ist somit als ein typisches Beispiel dafür anzusehen, dass von den Vertragsstaaten verlangt wird, im Bereich nicht-staatlichen Handelns regelnd tätig zu werden.<sup>14</sup>

Dies wird unterstrichen durch das Konzept spezifischer Frauenrechte, das von WissenschaftlerInnen und Frauenrechtsaktivistinnen innerhalb der letzten 30 Jahre entwickelt wurde. Darin wird besonders die Bedeutung der Trennung zwischen öffentlichen und privaten Bereichen innerhalb traditioneller Menschenrechtstheorien hervorgehoben, die oftmals diejenigen Übergriffe außer acht lässt, von denen Frauen besonders betroffen sind. Zur Durchsetzung von Menschenrechten für Frauen muss die klassische Sichtweise auf die Menschenrechte neu überdacht werden.<sup>15</sup>

Die in CEDAW niedergelegten Rechte legen einen Begriff von Diskriminierung zugrunde, der sich sowohl auf den öffentlichen als auch auf den privaten Bereich bezieht. Ausgehend von der weiten Definition des Begriffs Diskriminierung in Art. 1 CEDAW und der großen Bandbreite von Zielen, die in Art. 2 CEDAW genannt werden und sich auch auf die privaten Bereiche der Gesellschaft beziehen, kann es als ein durchgehendes Charakteristikum des Übereinkommens bezeichnet werden, dass dieses in großem Umfang Verpflichtungen des Staates festschreibt, gerade in der privaten Sphäre einzugreifen, wobei das Prinzip der Nichteinmischung zurückzutreten

---

<sup>13</sup> Dies wurde umfassend entwickelt bezüglich ökonomischer, sozialer und kultureller Rechte; s. G.J.H. van Hoof, *The legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights*, in: Philip Alston und K. Tomasevski (Hrsg.) *The Right to Food* (1987), S.97.

<sup>14</sup> Henry J. Steiner/ Philip Alston: *International Human Rights in Context. Law Politics Moral*, S. 18

<sup>15</sup> Hilary Charlesworth, Christine Chinkin: *The Gender of Jus Cogens*, *Hum.Rts Q.* 63 (1993), und die Beiträge in: Dorinda Dollmeyer (Hrsg.), *Reconceiving Reality: Women and International Law* (1993).



hat gegenüber der Verpflichtung, die Rechte von Frauen zu schützen, sicherzustellen und zu befördern.<sup>16</sup>

Ausgehend von dieser Tatsache stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang die Verpflichtung, Frauen davor zu schützen, Opfer von Frauenhandel zu werden, ein einklagbares subjektives Recht der einzelnen Frau darstellt. Auch hier ist es einhellige Meinung unter Experten, dass jede Vorschrift im Rahmen der Menschenrechtsgesetzgebung im Kern ein einklagbares Recht enthält. Die Frage der Einklagbarkeit stellt sich somit lediglich in Bezug auf die Intensität der Verpflichtung (respektieren, schützen, tätigwerden); die Verpflichtung zur Nichteinmischung ist problemlos einklagbar, gleiches wird in den meisten Fällen auch für die Verpflichtung zum Schutz von Rechten gelten.

Die Frage, ob ein Verstoß gegen Art. 6 CEDAW vorliegt, ist daher vor dem Hintergrund der individuellen Fallkonstellationen und konkreten Situationen zu betrachten: ob Deutschland **gegen seine Verpflichtung verstoßen hat**, Frauen mit allen zu Gebote stehenden Mitteln vor Frauenhandel zu schützen.

Innerhalb der letzten 15 Jahre ist das Thema Frauenhandel zunehmend ins Blickfeld internationaler Organisationen wie der UN, der OSZE, dem Europarat und der EU, gerückt und wurde dort als schwere Menschenrechtsverletzung anerkannt und behandelt. Internationale Dokumente stellen übereinstimmend fest, dass der Kampf gegen Menschenhandel auf drei Säulen gestützt werden muss: Prävention, Strafverfolgung der Täter und der Schutz der Opfer.

Der Wortlaut des Art. 6 CEDAW, wonach die Vertragsstaaten verpflichtet sind, „alle geeigneten Maßnahmen“ zu treffen, verlangt von den Vertragsstaaten, entsprechende Maßnahmen in diesen drei Bereichen zu ergreifen: Prävention, Strafverfolgung und Opferschutz. Auch wenn die Formulierung einerseits einen gewissen Ermessensspielraum der Vertragsstaaten bezüglich der Wahl der Mittel beinhaltet, die jeder Staat im Rahmen seiner nationalen Gesetzgebung und Rechtspraxis für angemessen erachtet, so wird doch andererseits in Art. 6 CEDAW die Pflicht festgeschrieben, alle die Maßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind.

---

<sup>16</sup> Henry J. Steiner/ Philip Alston: International Human Rights in Context. Law Politics Moral, S. 179

Wir sind der Auffassung, dass die Einzelfälle, die von Ban Ying e.V. erfasst wurden, ebenso wie die Dienstanweisung des Auswärtigen Amtes und die Äußerungen des Auswärtigen Amtes verdeutlichen, dass die Maßnahmen, die von deutscher Seite zum Schutze der Hausangestellten bei Diplomaten getroffen werden, nicht ausreichend sind, und zwar weder im Bereich der Prävention, noch bei der Strafverfolgung und dem Opferschutz.

Der diplomatische Status verhindert jede Art von Strafverfolgung. Die Lücke in diesem Bereich muss jedoch kompensiert werden durch zusätzliche Anstrengungen in den Bereichen der Prävention und des Opferschutzes, um die getroffenen Maßnahmen als ausreichend im Sinne der internationalen Übereinkommen im Bereich der Menschenrechte und insbesondere im Sinne von CEDAW zu bezeichnen.

Sowohl durch die rechtliche Ausgestaltung des Aufenthaltstitels in Form des Protokollausweises als auch durch die konkrete Ausgestaltung des Antragsverfahrens, insbesondere die starke Bedeutung des Bestands des Arbeitsverhältnisses und die Verpflichtung der Frauen, im Haushalt zu leben, werden Strukturen etabliert, die Frauenhandel fördern.

In der Rundnote des Auswärtigen Amtes No.7/2003 vom 8. April 2003 hat das Auswärtige Amt klargestellt, dass die Arbeitgeber die Einhaltung gewisser Mindeststandards und Vorschriften garantieren müssen, z.B. der Abschluß eines schriftlichen Vertrages, angemessene Entlohnung entsprechend der rechtlichen Standards in Deutschland, die Überweisung der Gehälter auf ein Bankkonto, die Einhaltung der in Deutschland geltenden arbeits- und sozialrechtlichen Mindeststandards sowie das Recht der Angestellten auf uneingeschränkte Verfügungsgewalt über ihre Papiere. Die Diplomaten haben nunmehr durch Verbalnote zu erklären, dass sie diese Standards erfüllen werden. Außerdem wurde vom Auswärtigen Amt darauf hingewiesen, dass im Falle schwerer Verstöße gegen diese Vorgaben die zuständige diplomatische Vertretung aufgefordert werden wird, die diplomatische Immunität des betreffenden Diplomaten aufzuheben.

Da diese Rundnote erst in jüngster Zeit erlassen wurde, kann über ihre Auswirkungen zur Zeit noch keine Aussage gemacht werden. Wir haben allerdings inzwischen Kenntnis von einem Fall, in dem ein Hausangestellter entlassen wurde, weil der Arbeitgeber es ablehnte, ihn unter den in der Rundnote vorausgesetzten Arbeitsbedingungen zu beschäftigen.

Es ist äußerst wünschenswert, dass das Auswärtige Amt seine ablehnende Haltung bezüglich der unkorrekten Behandlung von Hausangestellten zum Ausdruck bringt. Es muss allerdings auch betont werden, dass die vom Auswärtigen Amt nun getroffenen Maßnahmen sich ausschließlich an die Arbeitgeber richten und sie auffordern, sich freiwillig den geforderten Standards zu unterwerfen.

Insbesondere in Bezug auf präventive Maßnahmen ist allerdings zu berücksichtigen, dass im Falle von Rechtsverletzungen die bloße Verpflichtung des Diplomaten, Rechtsverletzungen zu unterlassen wohl nicht ausreichend sein wird, da diese für den Diplomaten nicht sanktionsbewehrt ist. Es ist daher unerlässlich, Verfahren zu schaffen, die Verstöße gegen die vom Auswärtigen Amt aufgestellten Vorschriften verhindern können. Dies gilt sowohl für das Verfahren zur Erteilung der Protokollausweise als auch für Kontrollmöglichkeiten, ob die angebotenen Arbeitsbedingungen und die Bezahlung tatsächlich angemessen sind.

Es wäre die Anwendung zahlreicher möglicher Maßnahmen denkbar, die im Einklang mit der aktuellen Rechtslage die tatsächliche Situation ausgebeuteter Hausangestellter verbessern könnten. Es ist hier zu denken an:

1. Maßnahmen auf dem Gebiet der Prävention:

- Transparenz finanzieller Transaktionen, insbesondere eine klare Trennung zwischen Lohnanspruch und Sozialversicherungsbeiträgen, um sowohl den Hausangestellten als auch den Behörden die Feststellung von Vertragsverletzungen zu erleichtern;
- Keine Verpflichtung der Hausangestellten im Haushalt des Arbeitgebers zu wohnen;
- Die Möglichkeit der Antragsstellung für den Protokollausweis durch die angestellte Person selbst;

- Die Einführung eines Antragsverfahrens, bei dem sichergestellt ist, dass die Hausangestellte im Besitz ihrer Papiere bleibt;
- Die Bereitstellung von Informationen über Hilfsorganisationen im Rahmen des Antragsverfahrens;
- Eine Ansprechperson beim Auswärtigen Amt für Fälle von Übergriffen / Rechtsverletzungen / Vertragsverstößen etc.

## 2. Maßnahmen auf dem Gebiet der Strafverfolgung

- Konsequenzen bei Verstößen jenseits der Strafverfolgung unter Bezug auf die trotz diplomatischer Immunität bestehende Verpflichtung, die bestehenden Gesetze einzuhalten,
- Abmahnungen bei berechtigten Beschwerden über Rechtsverstöße,
- Keine Erteilung von Protokollausweisen für die Tätigkeit bei Diplomaten im Fall berechtigter Beschwerden.

## 3. Maßnahmen auf dem Gebiet des Opferschutzes, einschließlich Maßnahmen zur Wiedergutmachung:

- Die Einrichtung einer Beschwerdestelle.
- Die Öffnung der beim Auswärtigen Amt bestehenden Ausgleichsstelle für offene Forderungen gegen Diplomaten auch für Ansprüche von Hausangestellten.
- Schaffung von Einrichtungen zum Schutz und zur Unterbringung von Opfern.
- Die Einrichtung eines Opferfonds bei schweren Übergriffen.
- Die grundsätzliche Erlaubnis zum Arbeitgeberwechsel während eines laufenden Beschwerdeverfahrens.
- Die Einrichtung von Vermittlungsagenturen zur Unterstützung bei der Suche nach einem neuen Arbeitgeber innerhalb Deutschlands.

Deutschland kommt seiner Pflicht zur Ergreifung aller erforderlichen Maßnahmen gegen Frauenhandel daher nicht nach. Auch wenn Art. 6 CEDAW in erster Linie eine Staatspflicht festschreibt, so stellt dies doch auch eine Verletzung der in dem Übereinkommen niedergelegten Individualrechte dar.

## Systematischer Verstoß gegen das Übereinkommen

Die Einleitung eines Untersuchungsverfahrens setzt voraus, dass die Verstöße gegen das Übereinkommen systematisch erfolgen. Die vorliegende Situation stellt einen systematischen Verstoß gegen Art. 6 CEDAW dar.

Anders als im Rahmen des 1503-Verfahrens ist Voraussetzung für das Untersuchungsverfahren gem. Art. 8 des Fakultativprotokolls zum Frauenrechtsübereinkommen nicht das Vorliegen von schweren *und* systematischen Rechtsverletzungen (kumulativ), sondern nur das Vorliegen von systematischen *oder* schwerwiegenden Rechtsverletzungen (alternativ).

Der Begriff systematisch bezieht sich auf Umfang oder Häufigkeit von Verstößen oder auf die Existenz von Strukturen oder politischen Vorgaben, die zu Verstößen führen. Auch beim Untersuchungsverfahren gem. Art. 20 CAT spielt der Begriff der „systematischen“ Anwendung von Folterung als Voraussetzung für eine Untersuchung eine Rolle. Bezugnehmend auf diese Formulierung, hat der Ausschuss zur Verhütung der Folter folgende Auffassung geäußert: *„Der Ausschuss meint, dass Folter dann systematisch angewendet wird, wenn offensichtlich ist, dass die berichteten Fälle von Folter sich nicht zufällig an einem bestimmten Ort oder zu einem bestimmten Zeitpunkt ereigneten, sondern zumindest in einem bedeutenden Teil des in Rede stehenden Landes als üblich, weit verbreitet und planmäßig anzusehen sind. Folter kann tatsächlich auch dann einen systematischen Charakter haben, wenn dies nicht das Ergebnis einer direkten Absicht der Regierung ist. Sie kann sich in Folge von Faktoren ergeben, zu deren Kontrolle die Regierung nur schwer in der Lage ist, und ihre Existenz kann auf eine Diskrepanz zwischen den politischen Maßgaben der Zentralregierung und deren Umsetzung durch die lokalen Verwaltungsbehörden hindeuten. Eine unzureichende Gesetzgebung, die praktisch der Anwendung von Folter Raum bietet, kann ebenfalls zur systematischen Natur dieser Praxis beitragen.“*<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> *Official Records* der Generalversammlung, 48. Sitzung, Supp. Nr. 44 (A/48/44/Add.1), par. 39 ; CAT, Untersuchungsverfahren gem. Art. 20: Peru. 16/05/2001. A/56/44,,par.144-193; par. 20

Der wichtige Aspekt bei dieser Auffassung ist, dass für den systematischen Charakter eines Rechtsverstoßes nicht die direkte Absicht der Regierung ausschlaggebend sein muss. Auch eine unzureichende Gesetzgebung oder deren Umsetzung, die Raum für Rechtsverstöße durch Dritte lassen, können zu einer solchen Annahme führen.

Die Praxis der deutschen Behörden, wie sie vorliegend dargestellt wurde, ist zwar nicht planmäßig darauf gerichtet, die Rechte der Hausangestellten zu verletzen; aber es wird durch diese Rechtspraxis ein System struktureller Gefährdungen für die Menschenrechte der Frauen geschaffen und dadurch schließlich gegen die Verpflichtung zur Bekämpfung von Frauenhandel verstoßen. Da diese strukturelle Gefährdung das Ergebnis einer Politik nach Maßgabe offizieller Vorgaben in Form der Dienstanweisung ist, muss dieser Verstoß gegen Art. 6 CEDAW als systematisch betrachtet werden.