

# Garantierte Straffreiheit bei diplomatischer Immunität

## Auch Menschenrechtsverletzungen gegen Frauen werden nicht geahndet

von Nivedita Prasad

**Je schlechter der vorhandene ausländergesetzliche Status von Migrantinnen ist, desto schlechter sind Arbeitsbedingungen und Bezahlung. Daher versuchen manche Frauen, ihren ArbeitgeberInnen den genauen Aufenthaltstitel zu verschweigen.**

**Frauen, die bei Diplomaten als Hausangestellte arbeiten, brauchen gar nicht erst zu versuchen, ihren Aufenthaltstitel ihren ArbeitgeberInnen gegenüber zu verheimlichen, denn dieser ist direkt von ihren Arbeitgebern abhängig.**

**S**oziologInnen sprechen von einer Wiederkehr der Dienstbotengesellschaft. Beratungsstellen für migrierte Frauen können dies auf praktischer Ebene nur bestätigen, denn immer häufiger haben wir es mit Frauen zu tun, die gegen Bezahlung den Haushalt und die Kinder anderer — auch Frauen — versorgen. Die Bezahlung und die Arbeitsbedingungen variieren stark — und es entsteht der Eindruck, als stünde die Ausbeutung im direktem Zusammenhang mit dem Aufenthaltstitel der einzelnen Frau. Je schlechter der vorhandene ausländergesetzliche Status, desto schlechter sind Arbeitsbedingungen und Bezahlung. Daher versuchen manche Frauen, ihren ArbeitgeberInnen den genauen Aufenthaltstitel zu verschweigen.

Frauen, die bei Diplomaten als Hausangestellte arbeiten, brauchen gar nicht erst zu versuchen, ihren Aufenthaltstitel ihren ArbeitgeberInnen gegenüber zu verheimlichen, denn dieser ist direkt von ihren Arbeitgebern abhängig.

### Rechtlicher Rahmen

Diplomaten können im Gegensatz zu allen anderen Bürgern Angestellte für ihren privaten Haushalt aus aller Welt einreisen lassen. Es ist international üblich, sich gegenseitig

Aufenthaltserlaubnisse — sogenannte Protokollausweise — für solche Arbeitnehmerinnen, unabhängig von ihrer Nationalität, auszustellen. Rein theoretisch, können natürlich auch Männer angeworben werden, aber de-facto scheinen es überdurchschnittlich Frauen zu sein, die als Hausangestellte angeworben werden. Daher verwendet die Autorin im folgenden die weibliche Form.

Die Arbeitnehmerinnen erhalten im Vorfeld Arbeitsverträge, mit denen sie zunächst ein Touristenvisa für die Einreise erhalten. Nach der Einreise muss die Arbeiterin beim Auswärtigem Amt angemeldet werden, um dort ihren Protokollausweis zu erhalten. Dieser ist an das Arbeitsverhältnis geknüpft, das heißt, er entfällt in dem Augenblick, wo das Arbeitsverhältnis beendet wird.

Eine weitere Besonderheit ist der rechtliche Status der Arbeitgeber, denn sie genießen nach dem Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961 Immunität im Empfangsstaat. Artikel 31 dieser Konvention macht dies deutlich:

*»Der diplomatische Vertreter genießt Immunität von der Strafgerichtsbarkeit des Empfangstaates. Ferner steht ihm die Immunität von dessen Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit zu ...*

*Ausgenommen sind einige Vermögenssachen.*

*Die Immunität des diplomatischen Vertreters von der Gerichtsbarkeit des Empfangstaates befreit ihn nicht von der Gerichtsbarkeit des Entsendestaates.«<sup>1</sup>*

Die Konvention regelt ferner, dass auch die Privatwohnungen von diplomatischen Vertretern durch Immunität geschützt sind.

### Auswirkung auf das Arbeitsverhältnis

Der Vorteil dieser Regelungen ist, dass die Arbeitnehmerinnen einen legalen Aufenthaltsstatus haben, und tatsächlich ist dies eine der wenigen Möglichkeiten für Arbeitsmigrantinnen aus den Trikontländern, legal nach Deutschland zu migrieren, sofern sie keine IT Spezialistinnen sind.

Die Nachteile liegen aber auf der Hand, denn ob das Arbeitsverhältnis in gegenseitigem Einverständnis aufgelöst wurde, oder aber die Arbeitnehmerin vor Gewalt des Arbeitgebers flüchten musste, spielt bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses keine Rolle. Die Arbeitnehmer-

*Die Autorin ist indischer Herkunft. Sie ist wissenschaftliche Mitarbeiterin von Ban Ying.*

rin verliert in jedem Fall ihren Aufenthaltsstatus. Dieser besondere Status erhöht die Abhängigkeit vom Arbeitgeber natürlich immens.

Hinzu kommt, dass die diplomatische Immunität bedeutet, dass die Arbeitgeber im Zielland — in unserem Falle Deutschland — für Straftaten jeglicher Art, gerichtlich in keinem Fall zu belangen sind. Körperliche Misshandlung, sexuelle Übergriffe, andere Demütigungen wie das Verweigern von Nahrung oder das Nichtbezahlen der Arbeit bleiben völlig ungestraft — und dies wissen die Arbeitgeber im Vorfeld.

Theoretisch wäre die Gerichtsbarkeit des Entsendestaates zuständig. Der Autorin ist allerdings kein einzelner Fall bekannt, indem eine Hausangestellte einen Diplomaten erfolgreich gerichtlich belangen konnte.

## Anna R.

Anna ist Mitte 20, auf den Philippinen geboren und aufgewachsen. Sie hat dort die Schule besucht und konnte ihre Ausbildung aus finanziellen Gründen nicht beenden. Im September 2000 reiste sie nach Berlin, um hier als Babysitterin und Haushälterin für eine US — Diplomatin zu arbeiten.

Von September bis Februar hat sie dort 13 Stunden täglich gearbeitet. In dieser Zeit hat sie zwei Kinder, drei Kampfhunde und ein Haus mit sechs Zimmern und Garten versorgt. Sie selbst schlief in einer Kammer; gegessen hat sie, was die Kinder übrig ließen. Im Hause kam es immer wieder zu aggressiven Ausbrüchen der Arbeitgeberin. Als sie zum zweiten Mal heftig geschlagen wurde, entschloss sich Anna, das Haus der Diplomatin zu verlassen.

Mit diesem Schritt wurde sie bereits ausländerrechtlich illegalisiert. Sie ging zur Polizei, erstattete Anzeige wegen Körperverletzung und kam in der Ban Ying Zufluchtswohnung unter. Wir erfuhren, dass die Polizei zwar die Anzeige aufnehmen kann, aber nicht weiter tätig werden darf, weil die Arbeitgeberin diplomatische Immunität genießt. Auch eine Überprüfung ihres Arbeitsvertrages auf eventuelle Nachzahlungen oder Entschädigungen ist in Deutschland nicht möglich. Auch bei den einfach-

sten Angelegenheiten, wie die Herausgabe der persönlichen Gegenstände Annas, waren wir von der Gunst der Arbeitgeberin abhängig.

Eine juristische Verfolgung wegen Körperverletzung, sowie eine Überprüfung ihres Arbeitsvertrages in den USA erschienen uns zumindest theoretisch möglich. Erkundigungen bei einer spezialisierten Anwältin in den USA haben ergeben, dass Anna dort keine Klage einreichen kann, denn sowohl die Tat, als auch der Vertragsabschluss wurden außerhalb der USA begangen. Damit ist klar, dass hier ein straffreier Raum für US Diplomaten herrscht.

Anna ist im Juni 2001 auf die Philippinen zurückgekehrt, wo sie Schulden zu begleichen hat, die sie gemacht hat, um sich die Reise nach Deutschland zu finanzieren. Die Arbeitgeberin hat im selben Monat die Nachfolgerin von Anna — ebenfalls eine Filipina — eingestellt. Die Vorgängerin war eine Afrikanerin.

## Anna R. ein Einzelfall?

Bei Ban Ying hatten wir einige wenige Klientinnen, die als Hausangestellte in den Privaträumen von Botschaftsangehörigen gearbeitet haben. Einige von ihnen waren zufrieden mit ihrer Arbeit und dem Lohn, zwei berichteten allerdings von Gewalt und Ausbeutung der primitivsten Art. Wir wissen durch die Medien, dass es sich hierbei keineswegs um seltene Ausnahmen handelt. Einige

Fälle wie den der indonesischen Frau Ratna, die bei einem Diplomaten aus dem Sultanat Oman in Paris regelrecht gefangen gehalten wurde,<sup>2</sup> werden von den Medien wahrgenommen. Andere Fälle — wie der Fall der Filipina Antonietta Peras Ybanez, die als Hausangestellte des malaysischen Botschafters in Bonn auf rätselhafte Weise zu Tode kam<sup>3</sup> — wurden von der Presse weitgehend ignoriert. Über das Ausmaß dieser Form der Ausbeutung können wir uns daher nur hypothetisch äußern. In Deutschland gibt es keine gesicherten Angaben aus diesem Bereich. In Österreich gab es im vergangenen Jahr eine parlamentarische Anfrage in der festgestellt wurde:

»Das BMAA ist sich bewusst, dass ausländische Hausangestellte, die von Diplomaten oder Angestellten internationaler Organisationen beschäftigt werden, mitunter nicht nach den in Österreich geltenden Maßstäben, sondern denen ihres Herkunftslandes bzw. des Herkunftslandes ihrer Dienstgeber behandelt werden und dass es ihnen im Gegensatz zu österreichischen Dienstnehmern auf Grund ihrer sprachlichen und sonstigen Isolation nicht einfach ist, über unangemessene Arbeitsbedingungen Beschwerde zu führen.«<sup>4</sup>

Ein Artikel von Angelika Kartusch vom Ludwig Boltzmann-Institut war der Anfrage vorausgegangen, aus dem deutlich hervorging, dass es auch in Österreich zu schweren Menschenrechtsverletzungen an Frauen gekommen ist.



aus: IBON Facts & Figures v. 15.-30. Nov. 1999, S. 12

Dass es aber einen dringenden Handlungsbedarf gibt, zeigt sich nicht zuletzt durch einen Bericht des Europarates vom Mai 2001, der sich sehr besorgt darüber äußert, dass offenbar eine größere Anzahl von Frauen als Hausangestellte von Botschaftsangehörigen oder anderen Diplomaten ausgebeutet werden. Dem Bericht zufolge handelt es sich um Frauen, die zwischen 15 und 18 Stunden am Tag arbeiten, die über kein eigenes Zimmer verfügen und oft nur das zu Essen bekommen, was ihnen die Arbeitgeber überlassen.<sup>5</sup> Dass dies keine Übertreibungen sind, wissen wir von den von uns betreuten Fällen.

Was die Opfer angeht, scheinen sie fast immer Frauen asiatischer Herkunft zu sein. Dies bestätigt auch der Bericht des Europarates, wonach die meisten Opfer Frauen aus Indien, Indonesien, den Philippinen oder Sri Lanka waren.

Um etwas mehr über das Ausmaß dieser Form der Ausbeutung zu erfahren, hat Ban Ying einen Fragebogen entworfen und an diejenigen Partnerorganisationen geschickt, von denen wir wissen, dass sie ähnliche Fälle in der Beratung hatten. Über das Ausmaß können wir derzeit keine differenzierten Angaben machen, erstaunlich ist allerdings, dass wir ziemlich schnell auf etwa zehn Fälle bundesweit gestoßen sind. Auch hier sind alle betroffenen Frauen asiatischer Herkunft.

## Schlussfolgerungen

Das Problem ist seit einigen Jahren bekannt — und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) bringen immer mehr Fälle an die Öffentlichkeit, — so dass sich viele Staaten verpflichtet sehen, hier etwas zu unternehmen. Manche Staaten antworten, indem sie die Mobilität von Frauen einschränken, wie zum Beispiel Bangladesch, wo es Frauen nicht mehr gestattet wird, im Ausland als Hausangestellte zu arbeiten. Dass dies keine Lösung sein kann, liegt auf der Hand. Vielmehr geht es meiner Ansicht nach darum, die Position der Frauen im Zielland zu stärken und die Rechte auf der Seite der Diplomaten etwas einzuschränken.

Das Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen,

das die Immunität und damit die Straffreiheit für Diplomaten garantiert, ist von 1961 — also aus der Zeit des kalten Krieges. Zu der damaligen Zeit hat es sicherlich Sinn gemacht, eine solche Konvention zu verabschieden. Auch war es nur durch diese Regelungen möglich beispielsweise Täter des Naziregimes vom israelischen Geheimdienst zu verfolgen und diese



aus: Women in Sabah, Kota Kinabalu 1992, S. 21

nach Israel zu bringen. Es bleibt allerdings fraglich, ob diese Konvention, insbesondere Art. 30.1. — der den Schutz der privaten Räume von Diplomaten garantiert —, noch zeitgemäß ist. Denn die Hausangestellten betreten in der Regel nur die privaten Räume der Diplomaten, sie sind nicht in den Botschaften tätig — sie betreten sie meist nicht einmal.

Der Bericht des Europarates empfiehlt, die Wiener Konvention von 1961 zu überarbeiten, damit Immunität nicht mit Straffreiheit gleichgesetzt wird. Des weiteren fordert der EU-Rat alle Mitgliedsorganisationen dazu auf, strafgesetzliche Regelungen gegen Sklaverei zu garantieren. So erstrebenswert dies auch ist, ich denke, es reicht nicht aus, lediglich die Fälle zu kriminalisieren, die unter Sklaverei oder zeitgenössischen Formen der Sklaverei verstanden werden. Es muss vielmehr darum gehen, Menschen, die für Diplomaten arbeiten, dieselben Rechte zu ihrem Schutz zu geben, wie sie allen anderen Arbeitnehmern auch zustehen. Es ist meiner Ansicht nach nicht nachvollziehbar, dass die privaten Räume von Diplomaten nach wie vor in dieser Konvention geschützt bleiben, denn die Tätigkeit dieser Hausangestellten ist keineswegs eine, die die Handlungsfreiheit der betreffenden Botschaft einschränken oder gar gefährden könnte.

Eine andere Überlegung könnte sein, die Entsendestaaten der

Diplomaten künftig zu verpflichten, sich bei etwaigen Beschwerden zuständig zu fühlen. Auch müsste der Entsendestaat die Einreise der Arbeitnehmerin in ihr Territorium gestatten, so dass diese dort sämtliche Ansprüche überprüfen lassen kann. In dieser Zeit müsste der Arbeitnehmerin ein Zugang zur Justiz, aber auch zur psychosozialen Versorgung des Landes gewährt werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass sich Fälle wie die von Anna R. nicht wiederholen und die Arbeitgeber etwas zu befürchten haben, falls sie ihre Hausangestellten nicht adäquat behandeln bzw. bezahlen.

Ferner wird in dem Bericht des EU Rates die Ansicht geäußert, dass ein Widerspruch im Internationalen Recht zwischen der Wiener Konvention und Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention besteht, die den Zugang zur Justiz für alle Menschen sichert. Möglicherweise begehen EU Staaten somit einen Verstoß gegen die europäische Menschenrechtskonvention, wenn eine Gruppe von Menschen — hier Arbeitsmigrantinnen — keine Möglichkeit haben, sich gegen Ausbeutung und Ausnutzung gerichtlich zur Wehr zu setzen. Abschließend kann dies aber derzeit nicht beurteilt werden. Es bleibt abzuwarten, ob dieser festgestellte juristische Widerspruch Folgen haben wird, die denen zu Gute kommen, die derzeit keinerlei Anspruch auf einen Mindestschutz ihrer Rechte haben.

## Anmerkungen und Literatur

- 1) Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen Artikel 31.4
- 2) Tagesspiegel vom 5.1.2001
- 3) Balita Nr. 67/97
- 4) Außenministerium in Wien 2000
- 5) EU Committee on equal opportunities for women and men, 2001.

Außenministerium in Wien 2000: »Schrittliche parlamentarische Anfrage über die Situation von ausländischen Haushaltshilfen in Haushalten von Diplomaten und Angestellten internationaler Organisationen«. Nr. 1726/J-BR/2000.

Balita Nr. 67/97: »Malaysische Botschaft, offenes Feuer im Zimmer kostet philippinischer Haushaltshilfe das Leben«.

EU Committee on equal opportunities for women and men, 2001: »Domestic Slavery«. Doc. 9102 17th May 2001.

Kartusch, Angelika 2000: »Diplomatische Sklaverei«. In Format 30/00.

Schultz, Susanne 1997: »Wiederkehr der Dienstbotengesellschaft«. In: Solidarische Welt.

Tagesspiegel 5.1.2001: »Moderne Sklaverei. Ratna, Sklavin in Paris«.

UNO 18. April 1961: »Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen«.