

**Bericht des Menschenrechtsbeirates zu
Identifizierung und Schutz
von Opfern des Menschenhandels**

2012

Abkürzungsverzeichnis

AG	Arbeitsgruppe
AGM-Kontrollen	Ausgleichsmaßnahmenkontrolle
BBF	Berufsbegleitende Fortbildung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
.BK	Bundeskriminalamt
BKA	Bundeskanzleramt
BM.I	Bundesministerium für Inneres
BPD	Bundespolizeidirektion
CEPOL	Europäische Polizeiakademie
EB 10	Ermittlungsbereich 10 für Schlepperei und Menschenhandel
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FPG	Fremdenpolizeigesetz
GRETA	ExpertInnengruppe des Europarates für den Kampf gegen Menschenhandel
ILO	International Labour Organisation, Internationale Arbeitsorganisation
IOM	International Organization of Migration, Internationale Organisation für Migration
LEFÖ-IBF	LEFÖ-Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels
LGBl.	Landesgesetzblatt
LKA	Landeskriminalamt
MRB	Menschenrechtsbeirat
NAG	Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz
NGO	Non-Governmental Organisation, Nichtregierungsorganisation
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PAZ	Polizeihaltezentrum
RL	Richtlinie
.SIAK	Sicherheitsakademie des BM.I
SPG	Sicherheitspolizeigesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees, VN-Flüchtlingshochkommissariat
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UPR	Universelle Staatenprüfung
VMÖ	Verein Menschenrechte Österreich
VN	Vereinte Nationen

EXECUTIVE SUMMARY

In Österreich erfuhr die Thematik Menschenhandel in den letzten Jahren zusehends größere politische und mediale Aufmerksamkeit. Gesteigertes Bewusstsein für das Problem und großes Engagement bei der Bekämpfung von Menschenhandel ist auch anhand der raschen Ratifizierung aller relevanten internationalen Übereinkommen durch Österreich zu erkennen. Die nationale Umsetzung von Maßnahmen zur Prävention von Menschenhandel, zum Schutz seiner Opfer, zur Strafverfolgung sowie zur internationalen Zusammenarbeit der Behörden und Nichtregierungsorganisationen wurde insbesondere durch die seit 2004 bestehende Task Force gegen Menschenhandel und den in diesem Rahmen erarbeiteten umfassenden nationalen Aktionsplänen gefördert. Dabei leistet die Task Force Menschenhandel als institutionalisierter Kooperationsmechanismus zwischen VertreterInnen aller sachlich zuständigen Ministerien, der Bundesländer und der NGOs einen wichtigen Beitrag. Auch von dem in diesem Gremium gleichfalls mitwirkenden BM.I – insbesondere durch BeamtInnen des Bundeskriminalamtes (.BK) und der Landeskriminalämter (LKA) - wurden große Anstrengungen unternommen, aktiv zur Bekämpfung des Menschenhandels in all seinen Formen beizutragen. Dennoch bestehen weiterhin Defizite und damit Möglichkeiten zur Verbesserung der polizeilichen Praxis, etwa bei der Identifizierung von Opfern des Menschenhandels.

Der gem. § 15a SPG eingerichtete Menschenrechtsbeirat setzte im September 2011 eine Arbeitsgruppe zum Thema „Menschenhandel“ ein, die die Tätigkeit der Sicherheitsbehörden, der sonst der Bundesministerin für Inneres nachgeordneten Behörden und der zur Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organe unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Menschenrechte bei der Bekämpfung des Menschenhandels – insbesondere im Kontext der Schubhaft und beim polizeilichen Einschreiten gegenüber der Ausübung von Prostitution – beobachten und überprüfen sollte. Die Arbeitsgruppe setzte sich aus Mitgliedern des Beirates (darunter die Leiterin der Arbeitsgruppe), seiner Kommissionen und der Task Force Menschenhandel (siehe 3.3.) zusammen.

Der Menschenrechtsbeirat erstattet im vorliegenden Bericht, der auf den Erkenntnissen der Arbeitsgruppe beruht, sieben Empfehlungen an das BM.I, die zusammenfassend am Ende des Berichts präsentiert werden (Kapitel 10). Zusätzlich enthalten die Kapitel 5 bis 9 konkrete Anregungen für die Vollzugspraxis.

Darüber hinaus enthält der Bericht eine umfangreiche Bestandsaufnahme der internationalen Normensetzung, auch in Relation zur innerstaatlichen Rechtslage und Praxis dargestellt. Er beschreibt zudem den speziellen rechtlichen und institutionellen Rahmen für den Zuständigkeitsbereich des BM.I bei der Bekämpfung des Menschenhandels. Der Bericht enthält des Weiteren folgende Themen: Identifizierung von Opfern des Menschenhandels beim polizeilichen Einschreiten im Kontext der Prostitution (Kapitel 5), Identifizierung von Opfern des Menschenhandels in der Schubhaft (Kapitel 6), Sensibilisierung für und Schulungen zur Thematik

Menschenhandel (Kapitel 7), Identifizierung von Opfern des Menschenhandels durch PolizeibeamtInnen (Kapitel 8), Begleitung und Schutz von Opfern des Menschenhandels (Kapitel 9).

Zur besseren Übersicht werden im Folgenden der Inhalt der einzelnen Kapitel zu den inhaltlichen Schwerpunkten der AG und die Anregungen in knapper Form zusammengefasst wiedergegeben, wobei diese summarische Wiedergabe die ausführlichen Informationen und Erwägungen des Berichts selbst nicht ersetzen kann.

Zusammenfassung Kapitel 5. Identifizierung von Opfern des Menschenhandels beim polizeilichen Einschreiten im Kontext der Prostitution

ExekutivbeamtInnen haben in ihrem Arbeitsalltag bei Bordellkontrollen, Rotlichtstreifen, so genannten „Schnellrichterstreifen“ und anderen routinemäßigen Einsätzen im Kontext der Prostitution regelmäßig Kontakt zu SexarbeiterInnen.

Für Opfer von Menschenhandel können die dabei entstehenden Begegnungen mit BeamtInnen einen ersten Kontakt zur Polizei darstellen. Neben anderen Faktoren bedingt daher das **Verhalten der BeamtInnen** dabei eine **erfolgreiche Identifizierung** und die **spätere Aussagebereitschaft** von Opfern gegen MenschenhändlerInnen.

Als verbesserungswürdig in der beobachteten Vorgehensweise von BeamtInnen wurde der fehlende Aufbau eines **Vertrauensverhältnisses** zu den „beamtshandelten“ Frauen erkannt. Der überwiegend auf **verwaltungspolizeiliche Aufgaben** gerichtete Fokus der BeamtInnen, ein häufig zu konstatierendes **fehlendes Problembewusstsein** und die **mangelnde Sensibilisierung** für die Thematik Menschenhandel in Kombination mit einer **vermeintlichen Unzuständigkeit** für das Delikt Menschenhandel sowie ein sehr unterschiedlicher Wissensstand über die Thematik seitens der BeamtInnen erschweren eine Identifizierung von möglichen Opfern.

Der Beirat formuliert deshalb **Anregungen** zur Veränderung der **Rahmenbedingungen von Amtshandlungen** hinsichtlich einer Verbesserung der Gesprächs- und Vertrauensbasis zwischen BeamtInnen und „beamtshandelten“ Frauen. Vorgeschlagen wird der **Erlass einer generellen Weisung der Bundesministerin für Inneres**, der BeamtInnen einen Handlungsleitfaden für den Umgang mit Opfern des Menschenhandels sowie mit Verdachtsmomenten bieten soll. Die **Zuständigkeit** und Pflichten aller BeamtInnen im Umgang mit dem Offizialdelikt Menschenhandel sollten darin als klare Handlungsanweisungen formuliert werden. **Sensibilisierungsarbeit** sowie vermehrte **und weitere Schulungstätigkeit** für BeamtInnen über die Thematik Menschenhandel werden angeregt. Ein regelmäßiger institutionalisierter Austausch zwischen den ExpertInnen für die Thematik Menschenhandel des .BK und der LKA einerseits und PolizistInnen der Polizeiinspektionen andererseits wird als sinnvoll erachtet. Zusätzlich sollte die **Kooperation mit NGOs** erweitert werden.

Zusammenfassung Kapitel 6. Identifizierung von Opfern des Menschenhandels in der Schubhaft

Um Opfern von Menschenhandel ohne Aufenthaltsberechtigung vor einer „sekundären Viktimisierung“ durch eine – mangels Identifizierung in Österreich vorgenommene – Abschiebung zu schützen und ihnen die Ausübung der ihnen zustehenden Opferrechte zu gewähren, sollten auch PAZ-BeamtInnen in ihrem Arbeitsalltag verstärkt zu einer Identifizierung solcher Opfer beitragen.

Die beobachtete **fehlende Sensibilisierung** und das **mangelnde Problembewusstsein** der PAZ-BeamtInnen für die Thematik erscheinen hinderlich für die Identifizierung von Opfern, weshalb dringender **Schulungsbedarf** zu attestieren ist. Der zeitliche Rahmen des Schubhaftsaufenthaltes, die Struktur der Schubhaft, Sprachbarrieren und der Informationsmangel von BeamtInnen über die ‚Vorgeschichte‘ von Angehaltenen bilden für die Opferidentifizierung **hinderliche Rahmenbedingungen**. GRETA, die ExpertInnengruppe des Europarates, stellte fest, dass nur wenige NGOs, die auf die Betreuung von Opfern des Frauenhandels spezialisiert sind, Zugang zu den PAZen hat.¹ Auch nach Auffassung des Beirates stellt der beschränkte **Zugang von NGOs zu PAZen** ein ungenutztes Potenzial für ein erfolgreiches Erkennen von Opfern des Menschenhandels dar.

Der Bericht regt daher die Erlassung einer generellen Weisung durch die Bundesministerin für Inneres an, die für PAZ-BeamtInnen eine **Handlungsanleitung** für den Umgang mit Opfern von Menschenhandel und dahingehenden Verdachtsmomenten bietet. Die Zuständigkeit und wichtige Aufgabe von PAZ-BeamtInnen – nämlich durch die Erhebung und die Weitergabe von Informationen entscheidend zur Identifizierung von Opfern beizutragen – sollte auch in **Schulungen** verdeutlicht werden. Ein dahingehendes **Pilotprojekt** wurde in Zusammenarbeit zwischen dem PAZ Rossauer Lände, BM.I, .BK, LEFÖ-IBF und MRB gestartet.

Eine vom .BK in Kooperation mit dem Verein LEFÖ-IBF erstellte **Indikatorenliste** zur Opfererkennung sollte für die speziellen Rahmenbedingungen des PAZ adaptiert und den BeamtInnen als praktische Hilfestellung bereitgestellt werden. Aktuelle **Informationsmaterialien** sollten sowohl für PAZ-BeamtInnen, als auch in mehrsprachiger Form für Schubhäftlinge bei der Erstbefragung und später in den Räumlichkeiten des offenen Vollzuges aufliegen.

Zusammenfassung Kapitel 7. Sensibilisierung für und Schulungen zur Thematik Menschenhandel

Das Erkennen einer Situation, in der Menschenhandel vorliegt, ist oft schwierig, da sich Opfer nicht immer als solche zu erkennen geben. Oft sind es PolizistInnen, die den Erstkontakt zu Opfern haben und später auch in Fällen von Menschenhandel

¹ GRETA Report, Council of Europe's Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (2011): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria, First Evaluation Round. para 84.

ermitteln. Sie sollten daher umfassend für die **Identifizierung** von und den Umgang mit Opfern geschult sein. **Sensibilisierungsarbeit** für die Thematik Menschenhandel und die Rechte von Opfern sollten Schulungsschwerpunkte bilden.

Im Rahmen der österreichischen Sicherheitsexekutive erweisen sich BeamtInnen des .BK und der EB 10 aufgrund ihrer Kenntnisse als ExpertInnen für die Thematik Menschenhandel. Es können aber auch BeamtInnen anderer Zuständigkeiten im Rahmen ihrer Tätigkeit mit Opfern des Menschenhandels in Kontakt kommen. Aus diesem Grund sollten Schulungen an die vielfältigen Arbeitssituationen von PolizeibeamtInnen und die damit verbundenen diversen Möglichkeiten der Identifizierung von Opfern des Menschenhandels besser angepasst werden.

Die Thematik Menschenhandel ist aktuell nicht verpflichtender Bestandteil in der Grund- und Weiterbildung von BeamtInnen. Die freiwilligen Fortbildungsveranstaltungen an der .SIAK können aufgrund der Zielgruppe – BeamtInnen im Außendienst und höherer Verwendungsgruppen – und sehr beschränkter TeilnehmerInnenzahlen nur von wenigen BeamtInnen in Anspruch genommen werden. Regelmäßig aktualisierte und auf die Anforderungen der jeweiligen Dienstgruppen angepasste Informationsmaterialien im Intranet des BM.I – unter anderem in Form eines überarbeiteten kriminalistischen Leitfadens – tragen zur Aufrechterhaltung des Problembewusstseins bei.

Hinsichtlich einer Verbesserung der Schulungstätigkeit für PolizeibeamtInnen im Bereich Menschenhandel schlägt die AG vor, verpflichtende Schulungen über die Thematik im Rahmen der **polizeilichen Grund- und Weiterbildung** (berufsbegleitende Fortbildung) einzuführen. Die bestehenden **freiwilligen Schulungsangebote** an der .SIAK sollen auf **alle Dienst- und Verwendungsgruppen** ausgeweitet werden.

Insbesondere soll die Durchführung eines **Pilotprojekts** zur Entwicklung eines für den Kontext der **PAZen** spezialisierten **Schulungskonzepts** weiter gefördert und die Umsetzung in Form erster Schulungsdurchgänge an den Standorten Wien und Salzburg ermöglicht werden.

Zusammenfassung Kapitel 8. Identifizierung von Opfern des Menschenhandels durch PolizeibeamtInnen

Die Identifizierung von Opfern des Menschenhandels ist gleichzeitig die Vorbedingung für sowie der erste Schritt zur Gewährung von Schutz für Opfer und der Wahrung ihrer Rechte.

Die große Bedeutung der Identifizierung – insbesondere durch PolizeibeamtInnen – ergibt sich vorwiegend daraus, dass Menschenhandel kein Anzeige-, sondern überwiegend ein „Kontrolldelikt“ ist. Dies bedeutet, dass Opfer sich aus verschiedenen Gründen selbst nicht als solche zu erkennen geben und deshalb oft erst im Rahmen der Ermittlungstätigkeit der Polizei identifiziert werden können.

Es bedarf also praktischer Maßnahmen und Richtlinien, die PolizeibeamtInnen bei der Identifizierung von Opfern helfen und eine erfolgreiche Identifizierung ermöglichen.

Neben einer Reihe internationaler Kriterienkataloge zur Identifizierung von Opfern des Menschenhandels, wurde auf Basis der ILO „Delphi-Kriterien“ vom .BK in Kooperation mit LEFÖ-IBF ein vierteiliger, an den österreichischen Kontext angepasster Katalog von **Indikatoren zur Opfererkennung im Kontext von Menschenhandel und grenzüberschreitender Prostitution** entwickelt.

Dieser Kriterienkatalog sollte im Rahmen von Schulungen und durch Informationsmaterialien den BeamtInnen verstärkt näher gebracht werden. Hinsichtlich der praktischen Nutzung des Indikatorenkataloges durch PolizeibeamtInnen sollte dieser weiter an die **spezifischen Arbeitskontexte** von allen BeamtInnen angepasst werden und somit als praktisches „**Werkzeug**“ für BeamtInnen bei der Identifizierung von Opfern dienen.

Eine Ergänzung des bestehenden Kriterienkataloges um eine Liste von **Indikatoren für Arbeitsausbeutung** wird, wie auch im Nationalen Aktionsplan für die Jahre 2012-2014 unter III.3 vorgesehen, dringend angeregt.

Zusammenfassung Kapitel 9. Begleitung und Schutz von Opfern des Menschenhandels

Die Aussagebereitschaft von Opfern des Menschenhandels wird als Determinante für die Gewährleistung von Schutz und Sicherheit für das Opfer gewertet. Im Sinne eines menschenrechtlichen Ansatzes sollten aber vielmehr **die Rechte der Opfer, wie Schutz und Sicherheit, unabhängig von der Aussagebereitschaft** der Opfer gewährleistet werden.

Strukturelle Defizite im Opferschutz in Österreich betreffen vor allem das **Fehlen von institutionalisierten bundesweiten Schutz- und Betreuungsstrukturen für alle Opfer** des Menschenhandels. Es bestehen aktuell spezielle Betreuungs- und Schutzstrukturen für Opfer des Frauenhandels durch die Interventionsstelle von LEFÖ, die gemäß § 25 Abs. 3 SPG beauftragt wurde. Es muss gewährleistet werden, dass alle Opfer in den Bundesländern faktischen Zugang zur der in Wien ansässigen Organisation bekommen. Betreuungs- und Schutzstrukturen für Männer und Kinder, die Opfer von Menschenhandel sind, sollten bundesweit gewährleistet werden. Das BM.I sollte hierfür nach dem Beispiel der Kooperation mit LEFÖ-IBF weitere vertragliche Partnerschaften nach § 25 Abs. 3 SPG eingehen.

Des Weiteren ist als problematisch zu werten, dass die Festschreibung der 30tägigen Erholungs- und Bedenkzeit für Opfer des Menschenhandels nur erlassmäßig geregelt ist und die Beantragung und der Erhalt eines Aufenthaltstitels für besonderen Schutz nach § 69a 1 Z 2 NAG durch praktische Hürden signifikant erschwert wird.

Um für Opfer des Menschenhandels den Zugang zu Opferrechten, den Opferschutz und die adäquate Betreuung und Begleitung zu gewährleisten, bedarf es einer **klaren Handlungsanleitung für BeamtInnen**, welche Informationen Opfern wann und in welcher Form mitgeteilt werden müssen. Eine erlassmäßige Regelung dieser Informationspflicht soll auch die **Information über Unterstützungsleistungen von geeigneten Opferschutzeinrichtungen**, sowie auf Wunsch der Opfer eine Kontaktaufnahme mit diesen Einrichtungen zum frühestmöglichen Zeitpunkt umfassen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Aktuelle Situation von Menschenhandel in Österreich	4
3	Internationale Übereinkommen und österreichische Normensetzung	5
3.1	Internationale Abkommen mit rechtsverbindlicher Wirkung für Österreich	5
3.1.1	Normensetzung im Kontext der Vereinten Nationen.....	5
3.1.2	Normensetzung im Kontext des Europarates	7
3.1.3	Normensetzung im Kontext der Europäischen Union	12
3.2	Österreichische Gesetzgebung im Bereich Menschenhandel	14
3.2.1	Kriminalisierung des Menschenhandels.....	14
3.2.2	Bestimmungen zum Schutz der Opfer von Menschenhandel	16
3.2.3	Sonderzuständigkeit im Landesgericht für Strafsachen Wien.....	17
3.3	Task Force gegen Menschenhandel	17
4	Spezieller rechtlicher und institutioneller Rahmen für den Zuständigkeitsbereich des BM.I	19
4.1	Hauptzuständigkeit des Bundeskriminalamtes und der Ermittlungsbereiche 10 der Landeskriminalämter.....	19
4.2	Teilnahme des BM.I an der Task Force Menschenhandel	19
4.3	Relevante Erlässe des BM.I	21
5	Identifizierung von Opfern des Menschenhandels beim polizeilichen Einschreiten im Kontext der Prostitution	24
5.1	Arbeitsweise der AG.....	24
5.2	Case Study	25
5.3	Aktuelle Situation – Überblick über bestehende Problemfelder	28
5.4	Anregungen zur Verbesserung der aktuellen Vorgehensweise	43
6	Identifizierung von Opfern des Menschenhandels in der Schubhaft	45
6.1	Arbeitsweise der AG.....	46
6.2	Case Study	49
6.3	Aktuelle Situation – Überblick über bestehende Problemfelder	52
6.4	Anregungen zur Verbesserung der aktuellen Vorgehensweise	58

7	Sensibilisierung für und Schulungen zur Thematik Menschenhandel	61
7.1	Schulung von PolizistInnen als internationale Verpflichtung und bestehende Schulungskonzepte und -materialien internationaler Organisationen	62
7.2	Schulungsangebote im Rahmen der Grund- und Fortbildung für österreichische PolizeibeamtInnen	64
7.3	Informationsangebote für PolizistInnen zur längerfristigen und erfolgreichen Sensibilisierung	66
7.4	Anregungen zur Verbesserung der aktuellen Schulungs- und Informationsangebote	68
8	Identifizierung von Opfern des Menschenhandels durch PolizeibeamtInnen	70
8.1	Internationale Kriterienkataloge zur Identifizierung von Opfern des Menschenhandels	71
8.2	Indikatoren des .BK zur Opfererkennung im Kontext von Menschenhandel und grenzüberschreitender Prostitution	72
8.3	Anregung zur Verbesserung der Identifizierung von Opfern des Menschenhandels – insbesondere im Rahmen der Schubhaft und beim polizeilichen Einschreiten im Kontext der Prostitution.....	73
9	Begleitung und Schutz von Opfern des Menschenhandels.....	74
9.1	Schutzverpflichtungen entsprechend internationaler, europäischer und österreichischer Normen.....	74
9.2	Defizite im Schutz der Opfer von Menschenhandel in Österreich	75
9.3	Rückkehr von Opfern des Menschenhandels in ihre Herkunftsstaaten.	78
9.4	Anregungen zur Verbesserung des Opferschutzes für den Aufgabenbereich des BM.I	79
10	Empfehlungen des MRB an die Bundesministerin für Inneres	80
11	Schlussfolgerungen.....	84
12	Erstellung des Berichts	86
	Quellenverzeichnis	87

1 Einleitung

Menschenhandel ist ein strafrechtliches Delikt, das die Menschenrechte der Opfer verletzt, indem Gewalt, Täuschung, Zwang, Machtmissbrauch und andere Mittel angewendet werden, um Personen sexuell, in ihrer Arbeitskraft oder auf andere Weise, wie etwa in der Bettelei oder durch erzwungene Organentnahme, auszubeuten.

In Österreich erfuhr die Thematik Menschenhandel in den letzten Jahren zunehmend größere politische und mediale Aufmerksamkeit. Gesteigertes Bewusstsein für das Problem und großes Engagement bei der Bekämpfung von Menschenhandel ist auch anhand der raschen Ratifizierung aller relevanten internationalen Übereinkommen durch Österreich zu erkennen. Die nationale Umsetzung von Maßnahmen zur Prävention von Menschenhandel, zum Schutz seiner Opfer, zur Strafverfolgung sowie zur internationalen Zusammenarbeit der Behörden und Nichtregierungsorganisationen wurde insbesondere durch die seit 2004 bestehende Task Force gegen Menschenhandel und den in diesem Rahmen erarbeiteten umfassenden nationalen Aktionsplänen gefördert. Dabei leistet die Task Force Menschenhandel als institutionalisierter Kooperationsmechanismus zwischen VertreterInnen aller sachlich zuständigen Ministerien, der Bundesländer und der NGOs einen wichtigen Beitrag. Auch von dem in diesem Gremium gleichfalls mitwirkenden BM.I – insbesondere durch BeamtInnen des Bundeskriminalamtes (.BK) und der Landeskriminalämter (LKA) - wurden große Anstrengungen unternommen, aktiv zur Bekämpfung des Menschenhandels in all seinen Formen beizutragen. Dennoch stehen hohe Zahlen von geschätzten Opfern des Menschenhandels, deutlich niedrigen Zahlen von bekannt gewordenen Fällen, durch entsprechende Opferschutzeinrichtungen betreuten Personen oder Personen, die in einem Gerichtsprozess als ZeugInnen gegen MenschenhändlerInnen auftreten, gegenüber. Dies zeigt, dass die besondere Schwierigkeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels auch in der Identifizierung von Opfern liegt. Menschenhandel ist kein klassisches Anzeigedelikt und somit bedarf es proaktiver Vorgehensweisen, um Opfer des Menschenhandels zu erkennen.

Für jene Personen, die Opfer des Menschenhandels geworden sind, ist der Moment ihrer Identifizierung gleichzeitig der erste Schritt für eine Befreiung aus der Ausbeutungssituation und für den Zugang zu Opferrechten. Damit wird die grundlegende Bedeutung der Identifizierung von Opfern bei der Bekämpfung des Menschenhandels umso deutlicher: Das Bemühen um Schutz für Opfer des Menschenhandels ist ebenso wie die Bestrebung, MenschenhändlerInnen strafrechtlich zu verfolgen, eng mit einer erfolgreichen Identifizierung von Opfern verbunden.

Vor diesem Hintergrund und dem Bewusstsein, dass die Identifizierung von Opfern auch in den Aufgabenbereich der Polizei - als einer der Hauptakteure bei der unmittelbaren Bekämpfung des Menschenhandels - fällt, setzte der

Menschenrechtsbeirat in seiner Sitzung am 15. September 2011 die Arbeitsgruppe zum Thema Menschenhandel ein. Die AG setzte sich aus VertreterInnen des MRB, seiner Kommissionen und der Task Force Menschenhandel - dabei Vertreterinnen des BMeiA, des Vereins LEFÖ-IBF und des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte - zusammen.

Die Frage der Identifizierung von Opfern des Menschenhandels - insbesondere in der Schubhaft und im Kontext von Prostitution² - stellte ein zentrales Moment in der Recherchetätigkeit der AG dar. Dabei wurde die Sensibilisierung von BeamtInnen der Sicherheitsexekutive gegenüber der Thematik Menschenhandel als wichtiges Kriterium für eine erfolgreiche Identifizierung erkannt. Der Sensibilisierung von BeamtInnen durch Schulungen und Fortbildungsmaßnahmen wurde deshalb durch die AG große Aufmerksamkeit im Rahmen der Recherchen und bei der Formulierung umfassender Empfehlungen gewidmet.

Für eine profunde Befassung mit den genannten Themen war eine enge Schwerpunktsetzung durch die AG im sehr weiten Problemfeld Menschenhandel nötig: Die Situation der Schubhaft und das polizeiliche Einschreiten im Bereich der Prostitution wurden von der AG als schwerpunktmäßig zu untersuchende polizeiliche Arbeitskontexte festgelegt. Mit diesem Fokus konnte der Problematik des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung größere, der Arbeitsausbeutung jedoch nur sehr beschränkte Aufmerksamkeit geschenkt werden. Andere in Österreich existierende Formen des Menschenhandels, wie Kinderhandel oder Bettelerei, wurden von der AG im vorliegenden Bericht nicht behandelt und bleiben einer möglichen weiteren Untersuchung vorbehalten.

Die Recherchetätigkeit der AG zwischen September 2011 und April 2012 konzentrierte sich nicht auf die Arbeit jener auf die Thematik Menschenhandel spezialisierten KriminalbeamtInnen des Bundeskriminalamtes und der Landeskriminalämter. Die im vorliegenden Bericht präsentierten Ergebnisse der AG beruhen auf der Beobachtung der Verhaltensweisen jener ExekutivbeamtInnen, die

² Im vorliegenden Bericht werden die Begriffe Prostitution/Prostituierte vorrangig verwendet, um ein Opfer oder eine Situation möglicher sexueller Ausbeutung und Gewalt zu beschreiben. Im Gegensatz dazu verwendet der Bericht die Begriffe Sexarbeit/Sexarbeiterin, wenn damit eine Dienstleisterin von bzw. die freiwillige Erbringung sexueller Dienstleistungen beschrieben wird. Die Verwendung der Begriffe und eine klare sprachliche Abtrennung der genannten Konzepte wurde bei der Erstellung des Berichts durch zwei Faktoren erschwert: Einerseits werden in österreichischen Gesetzen ausschließlich die Begriffe Prostitution/Prostituierte verwendet, sodass auch Zitate aus den relevanten Gesetzen dieser Begriffswahl folgen. Andererseits werden im vorliegenden Bericht vielfach Situationen beschrieben, in denen BeamtInnen Kontakt zu potentiellen Opfern des Menschenhandels und sexueller Gewalt haben. Bei den „beamtshandelten“ Personen könnte es sich sowohl um Opfer von sexueller Gewalt als auch Sexarbeiterinnen, die freiwillig Dienstleistungen erbringen, handeln. Für die Beschreibung dieser Situationen wurden aufgrund der Erwägung, dass es sich um bei den „beamtshandelten“ Personen fast immer um potentielle Opfer handelt, vorwiegend die Begriff Prostitution/Prostituierte gebraucht. Weitere Erwägungen zur Begriffswahl siehe: Arbeitsbericht des ExpertInnenkreis „Prostitution“ im Rahmen der Task Force Menschenhandel (2008): Prostitution in Österreich. Rechtslage, Auswirkungen, Empfehlungen. Maßnahmenkatalog für eine (arbeits- und sozial-)rechtliche Absicherung von Personen, die in der Prostitution arbeiten. <http://www.frauen.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=31425> (14.04.2012).

innerhalb der Sicherheitsbehörde nicht als ExpertInnen zum Thema Menschenhandel agieren, die jedoch in ihrem Arbeitsalltag regelmäßigen Kontakt zu potentiellen Opfern – Personen in Schubhaft oder Sexarbeiterinnen - haben. Bei diesen Kontakten können diese PolizeibeamtInnen für Opfer des Menschenhandels der erste Kontaktpunkt zur Polizei sein.

Mit dieser klaren Abgrenzung zu vielen anderen wichtigen und noch weiter zu untersuchenden Bereichen der Problematik Menschenhandel, war es der AG möglich, ihre Recherchen und Analyse umso tiefgehender durchzuführen. Im Gegensatz zu anderen umfassenden Berichten und Analysen über die Situation der Bekämpfung von Menschenhandel in Österreich, analysierte die AG sehr konkrete polizeiliche Arbeitskontexte und erläuterte Defizite ebenso wie Ansätze zur Verbesserung im direkten Gespräch mit den betroffenen BeamtInnen. Darauf aufbauend entstanden praxisorientierte Empfehlungen über Schulungen für und die Sensibilisierung von PolizistInnen, sowie über die Identifizierung von Opfern des Menschenhandels und den Umgang mit diesen Personen im Kontext des polizeilichen Arbeitsalltages.

2 Aktuelle Situation von Menschenhandel in Österreich

„Österreich ist durch seine Lage im Zentrum Europas von Menschenhandel als Transit- und Zielland betroffen. Erfahrungen zeigen, dass in Österreich insbesondere Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, sklavereiähnliche Zustände bei Hausangestellten sowie Kinderhandel verbreitet sind.“³

Diese Beschreibung der Task Force Menschenhandel⁴ wird von der Darstellung im Sicherheitsbericht des BM.I aus dem Jahr 2010⁵ unterstützt. Darin wird festgehalten, dass Opfer des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und des grenzüberschreitenden Prostitutionshandels vorwiegend weiblich sind, aber vermehrt auch männliche Opfer betroffen sind. Die Opfer stammen überwiegend aus jenen Mitgliedstaaten der EU, die der Union 2004 und 2007 beigetreten sind, insbesondere aus Rumänien und Bulgarien sowie aus Ungarn, der Slowakei und Tschechien. Auch Frauen nigerianischer Herkunft sind häufig Opfer des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Im Sicherheitsbericht des BM.I aus dem Jahr 2010 wird auch die Arbeitsausbeutung in Haushalten und in der Land- und Forstwirtschaft thematisiert. Als Hauptherkunftsregion von Opfern der Arbeitsausbeutung in den Haushalten werden der asiatische Raum und dabei insbesondere die Philippinen angeführt. Opfer der Arbeitsausbeutung in der Land- und Forstwirtschaft stammen laut BM.I vorrangig aus Rumänien und Bulgarien. Opfer des Kinderhandels stammen fast ausschließlich aus Rumänien, Bulgarien und Moldawien. Sie gehören meist einer ethnischen Minderheit an.⁶

³ Dritter Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2012 – 2014, koordiniert vom Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, 3.

⁴ Siehe nähere Beschreibung des Mandats und der Tätigkeiten der Task Force Menschenhandel unter Punkt 3.3.

⁵ Zum Zeitpunkt der Erstellung des vorliegenden Berichts war der Sicherheitsbericht für 2011 noch nicht veröffentlicht.

⁶ Bundesministerium für Inneres (2010): .Sicherheitsbericht 2010. Kriminalität 2010. Vorbeugung und Bekämpfung, 229.

3 Internationale Übereinkommen und österreichische Normensetzung

3.1 Internationale Abkommen mit rechtsverbindlicher Wirkung für Österreich

3.1.1 Normensetzung im Kontext der Vereinten Nationen

Bereits 1979 wurde in der ‚**Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frauen**‘ der Vereinten Nationen⁷ festgehalten, dass alle Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen „zur Unterdrückung jeder Form des Frauenhandels und der Ausbeutung der Prostitution von Frauen“ (Art. 6) setzen müssen. Seitens des Komitees zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung wird bei Überprüfungen von Österreich formuliert, welche Maßnahmen zur weiteren Umsetzung dieser Verpflichtung notwendig sind. Neben der Empfehlung die bilaterale, regionale und internationale Zusammenarbeit zu verstärken, forderte das Komitee im Rahmen der vergangenen Überprüfung 2007 Österreich dazu auf, mehr Schulungen und eine Kapazitätsaufstockung für Strafverfolgungs- und Grenzschutzbehörden durchzuführen, um die Identifizierung zu verbessern.⁸

Das ‚**Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität**‘, dem sogenannten Palermo-Protokoll, wurde am 5. November 2000 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen und trat am 29. September 2003 in Kraft. Österreich unterzeichnete das Abkommen am 12. Dezember 2000, dem ersten Unterzeichnungstag, und ratifizierte es fünf Jahre danach am 15. September 2005.⁹

Nachdem frühere internationale Übereinkommen sich bereits mit der Kriminalisierung und Beseitigung von Menschenhandel beschäftigt hatten, diese jedoch ausschließlich auf den Zweck der Prostitution oder der sexuellen Ausbeutung fokussierten¹⁰, war es das Ziel des *Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität* den Mangel einer umfassenden Übereinkunft, die alle

⁷ VN-Konvention vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frauen (BGBl. Nr. 443/1982).

⁸ Abschließende Bemerkungen des Komitees zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen Österreich, Komitee zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen (2. Februar 2007, 37. Sitzung), para 26.

⁹ Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. (Kundmachung im Amtsblatt am 29. Dezember 2005, BGBl. Nr. 220/2005).

¹⁰ vgl. Obokata, Tom (2006): Trafficking of Human Beings from a Human Rights Perspective. Towards a holistic approach. Martinus Nijhoff Publishers, 13.

Aspekte des Menschenhandels einbezieht¹¹, zu beheben.¹² Insbesondere wurde mit dem Zusatzprotokoll eine heute international anerkannte Definition des Menschenhandels festgeschrieben, die in den späteren europäischen und auch österreichischen rechtlichen Dokumenten im Wortlaut fast identisch übernommen wurde. Das Zusatzprotokolls definiert Menschenhandel als

„die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme 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 Zweck der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen“. (Art.4)

Als Ergänzung zum Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, einem Instrument der Strafverfolgung, steht die strafrechtliche Komponente des Protokolls zentral im Vordergrund. Der Schutz von Opfern des Menschenhandels wird als weiteres Ziel nach der Verhütung und Bekämpfung desselben definiert (Art.2). Auch der festgelegte Geltungsbereich – nämlich die „Anwendung auf die Verhütung, Untersuchung und strafrechtliche Verfolgung [...], wenn Straftaten grenzüberschreitender Natur sind und eine organisierte kriminelle Gruppe daran mitwirkt, sowie auf den Schutz der Opfer solcher Straftaten“ (Art.4) – betont den primär strafrechtlichen Fokus des Zusatzprotokolls.

Neben dem allgemeinen Teil des Zusatzprotokolls und den Bestimmungen zur Verhütung des Menschenhandels, zur Zusammenarbeit bei seiner Bekämpfung und zu sonstigen Maßnahmen, ist ein Abschnitt des Protokolls dem Schutz der Opfer von Menschenhandel gewidmet. Als primäre Bestimmung des Opferschutzes wird der Schutz der Privatsphäre und der Identität von Opfern des Menschenhandels genannt (Art.6). Als ein Anwendungsbeispiel der genannten Schutzbestimmung wird im gleichen Artikel auf den Kontext eines Gerichtsverfahrens verwiesen und damit unterstrichen, dass die Gewährung von Opferschutz und Opferrechten primär im Zusammenhang mit der Kooperation eines Opfers mit den Strafverfolgungsbehörden gesehen wird. Erst in den weiteren Unterziffern desselben Artikels wird auf Maßnahmen zur körperlichen, psychischen und sozialen Unterstützung von Opfern

¹¹ vgl. Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, *supra* Fußnote 9, Präambel.

¹² vgl. Planitzer, Julia: Frauenhandel in Österreich. Der schmale Grat zwischen Abschiebung und Aufenthalt. In: Nowak, Manfred / Saure, Edith (2012): Vom Umgang mit den "Anderen" - Historische und menschenrechtliche Perspektiven der Abschiebung. Neuer Wissenschaftlicher Verlag. 4. Sie erläutert, dass die Definition trotz dem in der Präambel des Zusatzprotokolls festgelegten Anspruchs, ein umfassendes Übereinkommen kreieren zu wollen, keine Vollständigkeit aufweist. Die Definition versäume es, den entscheidenden Terminus *Ausbeutung* zu definieren und lasse damit Raum für Interpretation.

oder die Bereitstellung von Rechtsberatung, und -hilfe hingewiesen (Art.6). Diese Unterstützung soll „in geeigneten Fällen“ (Art.6(1) - (3))¹³ gewährt werden.¹⁴ Das Zusatzprotokoll bestimmt, dass die Staaten geeignete Maßnahmen erwägen müssen, die es dem Opfer ermöglichen, in geeigneten Fällen vorübergehend oder auf Dauer im Zielland zu bleiben. Humanitäre und persönliche Faktoren sollen berücksichtigt werden (Art. 7).

In Bezug auf Kinderhandel ist auch auf entsprechende Verpflichtungen der Vertragsparteien resultierend aus der ‚**Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte der Kinder**‘ sowie dem ‚**Zusatzprotokoll gegen Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie zum VN-Übereinkommen**‘¹⁵ hinzuweisen. Staaten werden in der Kinderrechtskonvention dazu aufgefordert, Maßnahmen zu setzen, um den Handel mit Kindern „zu irgendeinem Zweck und in irgendeiner Form“ zu verhindern (Art. 35). Das Zusatzprotokoll definiert die notwendigen Maßnahmen ausführlicher und enthält in Art. 2 eine Definition des Verkaufs von Kindern: „*Verkauf von Kindern ist jede Handlung oder jedes Geschäft, mit denen ein Kind gegen Bezahlung oder für eine andere Gegenleistung von einer Person oder Personengruppe an eine andere übergeben wird*“.

Nach Ausarbeitung des Palermo-Protokolls wurden im Jahr 2002 von der damaligen VN-Hochkommissarin Mary Robinson rechtlich unverbindliche menschenrechtliche Richtlinien für den Umgang mit Menschenhandel erarbeitet, die ‚Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking‘. Der Vorrang der Menschenrechte wird betont und daraus werden entsprechende Richtlinien im Bereich Prävention und Schutz der Opferrechte abgeleitet.¹⁶ In einem der Prinzipien wird betont, dass gehandelte Personen aufgrund ihres irregulären Aufenthalts im Land oder aufgrund von unrechtmäßigen Handlungen, die im Zusammenhang mit Menschenhandel stehen nicht inhaftiert oder strafrechtlich verfolgt werden sollten, (Recommended Principle 7). In Bezug auf die Identifizierung wird beispielsweise angeführt, dass Richtlinien für eine schnelle Identifizierung entwickelt werden sollten. Diese Richtlinien sollen auch Behörden und Beamtinnen und Beamten aus dem Bereich der irregulären Migration umfassen (Guideline 2).

3.1.2 Normensetzung im Kontext des Europarates

Wiederum zum ersten möglichen Zeitpunkt unterzeichnete Österreich am 16. Mai 2005 das **Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des**

¹³ vgl. Planitzer, *supra* Fußnote 12, 8.

¹⁴ Das Zusatzprotokoll enthält keine Bestimmung darüber, in welchen Fällen eine Eignung für die Anwendung der genannten Opferschutzbestimmungen anzunehmen ist.

¹⁵ Zusatzprotokoll gegen Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie zum VN-Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (BGBl. Nr. 93/2004).

¹⁶ vgl. Follmar-Otto, Petra / Rabe, Heike (2009): Menschenhandel in Deutschland. Die Menschenrechte der Betroffenen stärken. Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin. 43.

Menschenhandels. Die Ratifizierung erfolgte am 12. Oktober 2006. Für Österreich und neun weitere Staaten trat das Übereinkommen am 1. Februar 2008 in Kraft.¹⁷

Obwohl das Europaratsübereinkommen die Definition von ‚Menschenhandel‘ des Palermo-Zusatzprotokolls im Wortlaut übernimmt (Art. 4), ist es der Anspruch des Übereinkommens, eine Fortentwicklung der im früheren Palermo-Zusatzprotokoll festgesetzten Standards zu erreichen (Art.39). Insbesondere das Ziel der Verbesserung des Opferschutzes, gestützt auf einen umfassenden menschenrechtlichen Ansatz, stellt eine wichtige Neuerung gegenüber dem Palermo-Zusatzprotokoll dar. Das Übereinkommen definiert Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung. Als Zweck des Übereinkommens ist deshalb neben der Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels der Schutz der Menschenrechte der Opfer festgelegt (Art.1(1) (a) und (b)).

Zusätzlich zu dieser besonderen Neuerung, die menschenrechtliche Perspektive ins Zentrum der Erwägungen zu stellen, weist das Europaratsübereinkommen auch einen erweiterten Anwendungsbereich gegenüber dem Palermo-Zusatzprotokoll auf, „der alle Formen von Menschenhandel umfasst, innerstaatlich und grenzüberschreitend, mit oder ohne Zusammenhang zur organisierten Kriminalität.“ (Art.2). Im Vergleich zu anderen internationalen Abkommen im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels erlaubt das geographisch beschränkte Anwendungsgebiet und der damit einheitlichere Kontext des Europarates präzisere Bestimmungen. Den besonderen Charakter des Übereinkommens prägt zudem der durchgängige „genderresonante und kinderrechtliche Ansatz“¹⁸ der Konvention, der eine geschlechtergerechte und am Kindeswohl orientierte Vorgehensweise vorsieht.¹⁹

Für den vorliegenden Bericht ist Artikel 10 des Übereinkommens über die „Staatenpflicht“²⁰ zur Identifizierung von Opfern von besonderer Bedeutung. Die Vertragsparteien verpflichten sich, „ihre zuständigen Behörden mit Personen auszustatten, die für die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels, die Identifizierung als und Unterstützung der Opfer, einschließlich Kinder, geschult und qualifiziert sind.“ (Art.10). Als Voraussetzung für eine erfolgreiche Identifizierung definiert die Konvention unter anderem Schulungsmaßnahmen für die zuständigen öffentlichen Bediensteten (Art.29). Die Erläuterungen zum Übereinkommen definieren den Begriff ‚zuständige Behörden‘ als „namely anyone coming into contact with victims of trafficking in the course of their work“²¹ und führen als erstes Beispiel die Polizei an. Die Schulungsmaßnahmen sollen neben der Information über die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels auch eine Schulung auf dem

¹⁷ Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (Kundmachung im Amtsblatt am 31.01.2008, BGBl. III Nr. 10 /2008).

¹⁸ Follmar-Otto / Rabe, *supra* Fußnote 16, 38.

¹⁹ vgl. Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandel, *supra* Fußnote 17, Art. 1 (a); Art. 5 Abs. 3, 5; Art. 10 Abs. 1, 3, 4; Art. 16 Abs. 7; Art. 17.

²⁰ Follmar-Otto / Rabe 2009, *supra* Fußnote 16, 39.

²¹ vgl. Erläuterungen zum Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Source/PDF_Conv_197_Trafficking_Erev.pdf (02.02.2012), para 103.

Gebiet der Menschenrechte beinhalten und über den Schutz der Opfer und deren Rechte informieren. (Art.29)

Die Abwendung des Europaratsübereinkommens von einer vorwiegend strafrechtlichen Perspektive ist auch in den Bestimmungen über die Unterstützung der Opfer deutlich erkennbar (Art.12). Insbesondere die Auflösung der Akzessorietät zwischen dem Recht der Opfer auf die in Artikel 12 aufgelisteten Unterstützungsmaßnahmen und deren Bereitschaft als Zeuge oder Zeugin aufzutreten²², ist ein Beispiel des durch das Europaratsübereinkommen neu etablierten menschenrechtlichen Ansatzes. Artikel 12 umfasst unter anderem das Recht auf eine sichere Unterkunft, psychologische und materielle Hilfe, medizinische Notversorgung sowie Übersetzung und Information.

Wichtig ist festzuhalten, dass diese Rechte bereits jenen Personen gewährt werden müssen, für die es erst konkrete Anhaltspunkte gibt, dass sie Opfer von Menschenhandel sein könnten (Art. 13 (2)). Während einer Erholungs- und Bedenkzeit (Art. 13) von mindestens 30 Tagen sollen mögliche Opfer von Menschenhandel sich erholen können und eine Entscheidung über die nächsten Schritte treffen können. Während dieser Erholungs- und Bedenkzeit dürfen keine aufenthaltsbeendenden Maßnahmen gesetzt werden.

Bei den Bestimmungen über die Erteilung von Aufenthaltstitel an Opfer des Menschenhandels erkennt das Übereinkommen zwei Begründungen an: Zum einen soll ein Aufenthaltstitel erteilt werden, wenn der „Aufenthalt des Opfers für seine Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden bei den Ermittlungen oder beim Strafverfahren erforderlich ist.“ (Art.14(1)(b)). Zum anderen aber soll einem Opfer von Menschenhandel ein Aufenthalt auch dann gewährt werden, wenn die zuständigen Behörden den Aufenthalt aufgrund der persönlichen Situation des Opfers als erforderlich erachten (Art.14(1)(a)). In der Umsetzung dieser Bestimmung können Vertragsstaaten wählen, ob ein Aufenthalt auf Basis beider Begründungen möglich ist oder ausschließlich auf Basis einer der Gründe.²³

Eine weitere Neuerung des Europaratsübereinkommens im Vergleich zum Palermo-Zusatzprotokoll besteht durch die Etablierung der ‚*non-punishment clause*‘, laut derer Opfer für rechtswidrige Handlungen, zu denen sie gezwungen wurden, nicht zu bestrafen sind (Art.26).

²² Art. 12 des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandel, *supra* Fußnote 17, lautet: „Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die einem Opfer gewährte Unterstützung nicht von dessen Bereitschaft, als Zeuge oder Zeugin aufzutreten, abhängig gemacht wird.“ Die Formulierung „persönliche Situation“ lässt zwar großen Interpretationsspielraum für die zuständigen Behörden, dennoch zeigt das Europaratsübereinkommen, dass für Erwägungen hinsichtlich der Erteilung und Ablehnung eines Aufenthaltstitels für ein Opfer von Menschenhandel nicht ausschließlich die Zusammenarbeit des Opfers mit den Strafverfolgungsbehörden relevant ist. Auch wenn keine Zusammenarbeit zwischen Opfer und den Strafverfolgungsbehörden möglich ist oder wenn aus unterschiedlichen Gründen kein Strafverfahren begonnen wird, könnte die für Aufenthaltstitel zuständige Behörde aufgrund der persönlichen Situation des Opfers – etwa aufgrund des besonderen Schutzbedürfnisses – einen Aufenthaltstitel erteilen.

²³ Erläuterungen zum Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels, *supra* Fußnote 21, para 182.

3.1.2.1 Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Neben den Vorgaben des Europaratsübereinkommens zeigen auch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), welche Schutzpflichten Staaten im Zusammenhang mit Menschenhandel im Rahmen des Art. 4 EMRK (Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit) haben. In der Entscheidung *Siliadin gegen Frankreich*²⁴ hat sich der EGMR erstmals mit dem Thema Menschenhandel befasst. Frau Siliadin war 15 Jahre alt als sie von Togo nach Frankreich reiste, um bei einer Familie zu arbeiten. Nach dem Abarbeiten der Reisekosten sollte sie zur Schule gehen. Frau Siliadin musste jedoch für eine Familie arbeiten, die ihr den Pass abnahm und ihr keinen Lohn für ihre oft 15-stündige Arbeit sieben Tage in der Woche bezahlte. Sie konnte fliehen, kehrte aber aufgrund familiären Drucks zurück und konnte erst nach mehreren Jahren die Familie endgültig verlassen. Ein Strafverfahren in Frankreich gegen die Familie endete mit einem Freispruch, jedoch konnte eine Zahlung des entgangenen Lohns erreicht werden.²⁵ Der EGMR hat diese Form der Ausbeutung als Zwangsarbeit und Leibeigenschaft betrachtet, nicht aber als Sklaverei.²⁶ Der EGMR kam zu dem Schluss, dass Staaten basierend auf Art. 4 EMRK die Schutzpflicht haben, strafrechtliche Normen gegen Zwangsarbeit einzuführen und diese in der Praxis anzuwenden. Das französische Strafrecht erwies sich als nicht geeignet, das Verhalten der Familie zu bestrafen. Sklaverei und Leibeigenschaft sind nicht vom Strafrecht erfasst und bestehende Straftatbestände sind nicht ausreichend klar definiert.²⁷ Darin sah der EGMR die Schutzpflicht basierend auf Art. 4 EMRK verletzt.²⁸

In der späteren Entscheidung *Rantsev gegen Zypern und Russland*²⁹ prüft der EGMR von vornherein, ob Menschenhandel als solcher in den Anwendungsbereich von Art. 4 EMRK fällt und prüft daher nicht wie in *Siliadin gegen Frankreich*, ob die Ausbeutung nun Sklaverei, Leibeigenschaft oder Zwangsarbeit ist. Der EGMR kommt zum Schluss, dass Menschenhandel selbst in den Anwendungsbereich des Art. 4 EMRK fällt.³⁰ Frau Rantseva aus Russland erhielt in Zypern eine Arbeitserlaubnis als Artistin in einem Cabaret. Sie verschwand nach drei Tagen aus dem Cabaret und wurde wenig später vom Arbeitgeber in einer Diskothek aufgegriffen. Dieser brachte sie zur Polizei und verlangte ihre Ausweisung. Die Polizei forderte jedoch den Arbeitgeber auf, die Frau wieder mitzunehmen. Sie wurde von diesem in einem Appartement untergebracht und wurde am folgenden Tag tot auf der Straße vor dem Appartement aufgefunden. Das zypriotische Ermittlungsverfahren ergab, dass die Frau infolge eines Unfalls gestorben ist und

²⁴ *Siliadin gegen Frankreich*. Entscheidung des EGMR vom 26.07.2005 (Beschwerde-Nr. 73316/01).

²⁵ vgl. *Siliadin gegen Frankreich*, *supra* Fußnote 24, para 45.

²⁶ vgl. Pati, Roza (2011): Der Schutz der EMRK gegen Menschenhandel. In: NJW 3/2011, 128-131, 129.

²⁷ vgl. *Siliadin gegen Frankreich*, *supra* Fußnote 24, paras 141-148.

²⁸ vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2011): Projekt "Zwangsarbeit heute". Fall *Siliadin gegen Frankreich*. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/index.php?id=1274> (06.02.2012).

²⁹ *Rantsev gegen Zypern und Russland*, Entscheidung des EGMR vom 07.01.2010 (Beschwerde-Nr. 25965/04).

³⁰ vgl. Pati, *supra* Fußnote 26, 130.

niemand strafrechtlich für den Tod verantwortlich sei.³¹ Im Vergleich zur Entscheidung *Siliadin gegen Frankreich* weitet der EGMR in dieser Entscheidung die Schutzpflichten von Staaten in Bezug auf Menschenhandel aus. Während in *Siliadin gegen Frankreich* der Staat zur Kriminalisierung und Strafverfolgung von Menschenhandel verpflichtet wird, legt der EGMR in *Rantsev gegen Zypern und Russland* auch positive staatliche Verpflichtungen hinsichtlich der Prävention und des Opferschutzes fest. Staaten haben die Pflicht, Opfer oder mögliche Opfer von Menschenhandel zu schützen, wenn die staatlichen Behörden „wussten oder hätten wissen müssen“, dass eine Person in „konkreter und unmittelbarer Gefahr“ ist oder war, Opfer von Menschenhandel zu werden. Staaten müssen dafür sorgen, dass die Person aus dieser Situation befreit wird.³² Obwohl bekannt war, dass das Artistinnen-Visum oftmals im Zusammenhang mit Frauenhandel nach Zypern stand, handelten die Behörden in diesem Fall nicht, boten Frau Rantseva keinen Schutz und leiteten keine Ermittlungen ein. Aus diesem Grund hat Zypern die Schutzpflichten nach Art. 4 EMRK verletzt.³³ In Bezug auf Russland hat der EGMR festgestellt, dass in Russland keine Ermittlungen bezüglich der Anwerbung von Frau Rantseva durchgeführt wurden. Es ist für den EGMR unbestritten, dass eine umfassende und effektive Ermittlung, die alle Aspekte des Menschenhandels von der Anwerbung bis zur Ausbeutung umfasst, notwendig ist.³⁴ Aufgrund des Unterlassens einer Ermittlung wegen eines möglichen Falls von Menschenhandel hat auch Russland Art. 4 EMRK verletzt.³⁵

Bei den beschriebenen Fällen vor dem EGMR ist insbesondere die Feststellung des Gerichtshofes, dass Menschenhandel nicht nur einen Straftatbestand darstellt, sondern Art. 4 EMRK über das Verbot der Sklaverei, gemeinsam mit Art. 2 und 3 EMRK, Grundwerte jener demokratischen Gesellschaften, die den Europarat bilden, festschreiben.³⁶ Der Gerichtshof stellt fest, dass den Staaten aufgrund Art. 4 EMRK nicht nur spezifische positive Pflichten dahingehen erwachsen, das Delikt des Menschenhandels in der nationalen Rechtsordnung als Straftatbestand zu definieren. Die positive Verpflichtung für Staaten besteht auch darin, dass die nationale Gesetzgebung angemessen ist, um potentiellen Opfern des Menschenhandels praktischen Schutz zu gewähren.³⁷ Der Gerichtshof verweist dabei auf einen umfassenden Ansatz des UN Palermo Protokolls sowie des Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels, der nicht nur die Bestrafung sondern auch die Prävention von Menschenhandel sowie den Schutz seiner Opfer

³¹ vgl. Deutsches Institut fuer Menschenrechte (2011), Projekt „Zwangsarbeit heute“, Rantsev gegen Zypern und Russland, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/projekt-zwangsarbeit-heute/rechtsprechungsdatenbank/datenbank/einzelansicht.html?tx_t3ukudb_urteile%5Bitem%5D=31&tx_t3ukudb_urteile%5Baction%5D=show&tx_t3ukudb_urteile%5Bcontroller%5D=Item&cHash=9ab45a5a202ee0fc7f45102f177cdddd (07.02.2012) sowie Rantsev gegen Zypern und Russland, *supra* Fußnote 26, para 15 ff.

³² vgl. Rantsev gegen Zypern und Russland, *supra* Fußnote 29, para 286 und vgl. Pati, *supra* Fußnote 24, 131.

³³ vgl. Rantsev gegen Zypern und Russland, *supra* Fußnote 29, para 298.

³⁴ vgl. *ibid.* para 307.

³⁵ vgl. *ibid.* para 309.

³⁶ vgl. *ibid.* para 283.

³⁷ vgl. *ibid.* para 284.

umfasst. Die EMRK wird als lebendes Instrument betrachtet, das im Licht gegenwärtiger Bedingungen ausgelegt werden muss.³⁸ Die Reichweite der positiven Staatenverpflichtungen muss deshalb auch in diesem erweiterten Kontext gesehen werden.³⁹ Für den weiteren Bericht der AG und insbesondere Kapitel 10 ist die Feststellung des Gerichtshofes, dass Staaten verpflichtet sind, Schulungen für ExekutivbeamtlInnen und Einwanderungsbehörden bereit zu stellen⁴⁰, von besonders großer Bedeutung. Des Weiteren sollen Ermittlungen bei allen potentiellen Fällen von Menschenhandel durchgeführt werden, unabhängig davon, ob die Anzeige eines Opfers vorliegt.⁴¹

3.1.3 Normensetzung im Kontext der Europäischen Union

Seit den 1990er Jahren begegnet die Europäische Union dem Problem des Menschenhandels mit verschiedenen politischen und rechtlichen Maßnahmen zu seiner Bekämpfung. Im Folgenden werden die **Richtlinie über die ‚Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige‘** von 2004 und die erst kürzlich erlassene **‚Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer‘** aus dem Jahr 2011 näher erläutert.

Der Zweck der Richtlinie des Europäischen Rates aus dem Jahr 2004 ist ihrer Bezeichnung ‚Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren‘ klar zu entnehmen.⁴² Die Bestimmungen der EU-Richtlinie von 2004 bleiben in vielen Bereichen hinter der Rechtslage der EU-Mitgliedstaaten zurück⁴³ und setzen keine Mindeststandards festsetzen.⁴⁴ Für die Festlegung der Bedenkzeit (Art.6), der entsprechenden Maßnahmen zur Erfüllung der Sicherheits- und Schutzbedürfnisse von Opfern (Art.7(2)), sowie für die Gewährung eines unentgeltlichen Rechtsbeistand (Art.7(4)) beruft sich die EU-Richtlinie auf innerstaatliche Rechtsvorschriften. Der Zugang zum Arbeitsmarkt für Opfer des Menschenhandels (Art.11) und die rechtliche Vertretung von minderjährigen Opfern des Menschenhandels (Art.10(c)) bleibt durch die Richtlinie explizit den Mitgliedstaaten überlassen.

³⁸ vgl. Czech, Philip (2010): Anwendung von Art. 4 EMRK auf Menschenhandel. In: NLMR 1/2010-EGMR. Jan Sramek Verlag, 20-25, 23.

³⁹ vgl. Rantsev gegen Zypern und Russland, *supra* Fußnote 29, para 285.

⁴⁰ vgl. *ibid.* para 287.

⁴¹ vgl. *ibid.* para 288.

⁴² Gleichzeitig beschreibt dieser Titel auch eines der größten Defizite dieses Rechtsetzungsaktes der Europäischen Union: Die Erteilung eines Aufenthaltstitels wird von der Kooperationsbereitschaft der Opfer von Menschenhandel mit den Strafverfolgungsbehörden abhängig gemacht. Jenen Opfern des Menschenhandels, die aus Furcht vor weiterer Bedrohung durch MenschenhändlerInnen eine Zusammenarbeit mit der Polizei ablehnen, sollte im Sinne der genannten Richtlinie kein Aufenthaltstitel gewährt werden.

⁴³ vgl. Gallagher, Anne T.: Recent Legal Developments in the Field of Human Trafficking: A Critical Review of the 2005 European Convention and Related Instruments. In: European Journal of Migration and Law, Vol 8, 2006, 163–189. 167f.

⁴⁴ vgl. Follmar-Otto / Rabe, *supra* Fußnote 16, 41.

Unbeschadet der Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Opfer von Menschenhandel, wurden mit der **EU-Richtlinie aus dem Jahr 2011 zur ‚Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer‘**⁴⁵ zahlreiche Bestimmungen für den Kontext der Europäischen Union erstmals in rechtlich verbindlicher Form festgelegt oder deutlich erneuert und dabei umfassender formuliert. Gegenstand der Richtlinie von 2011 ist einerseits die Festlegung „von Mindestvorschriften für die Definition von Straftaten und Strafen“, andererseits die Einführung von „gemeinsamen Bestimmungen zur Stärkung der Prävention und des Opferschutzes unter Berücksichtigung der Geschlechterperspektive“ (Art.1). Im Fokus der festgelegten Bestimmungen befindet sich neben dem strafrechtlichen Aspekt auch die Implementierung eines opfer- und menschenrechtszentrierten Ansatzes. Die Straftat Menschenhandel wird in der Präambel dementsprechend als schwerwiegender Verstoß gegen die Grundrechte bezeichnet.⁴⁶

Die Definition von Menschenhandel in der jüngsten EU-Richtlinie geht wiederum auf jene des Palermo-Zusatzprotokolls zurück, umfasst aber zusätzlich die Bettelei als Form der Ausbeutung. Im Sinne eines ganzheitlichen und integrierten Regelungsbestrebens verfolgt die Richtlinie auch einen gendergerechten⁴⁷ und am Kindeswohl⁴⁸ orientierten Ansatz.

Als Strafmaß legt die Richtlinie folgende Mindeststandards fest: MenschenhändlerInnen sollen zu mindestens fünf Jahren Freiheitsstrafe und bei erschwerenden Bedingungen – etwa bei besonderer Schutzbedürftigkeit des Opfers oder bei der Anwendung schwerer Gewalt – zu mindestens zehn Jahren Freiheitsstrafe verurteilt werden.

In Art. 8 sieht die Richtlinie vor, dass die Möglichkeit bestehen muss, Opfer des Menschenhandels nicht strafrechtlich zu verfolgen oder von einer Bestrafung abzusehen, wenn die Person zu strafbaren Handlungen im Rahmen des Menschenhandels gezwungen wurde. Im Rahmen einer Umsetzung dieser Vorgabe sollten Mitgliedsstaaten neben einem Absehen von strafrechtlichen Strafen auch ein Absehen von verwaltungsrechtlichen Strafen erwägen. Zudem sollte eine Bestimmung erwägt werden, die festlegt, dass sowohl Opfer des Menschenhandels als auch mögliche Opfer des Menschenhandels nicht inhaftiert werden für Taten, die im Zusammenhang mit Menschenhandel stehen, wie beispielsweise ein irregulärer Aufenthalt.⁴⁹ Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen für Opfer des Menschenhandels dürfen nicht von der Bereitschaft eines Opfers abhängig gemacht werden, bei den strafrechtlichen Ermittlungen oder bei einem Gerichtsverfahren zu

⁴⁵ Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates.

⁴⁶ vgl. ibid. Präambel (1).

⁴⁷ vgl. ibid. Präambel (3), Art. 1.

⁴⁸ vgl. ibid. Präambel (22), Art. 13 – 16.

⁴⁹ vgl. Joint UN Commentary on the EU Directive (2011): A Human Rights-Based Approach. Prevent. Combat. Protect Human Trafficking. <http://www.unwomen.org/wp-content/uploads/2011/12/UN-Commentary-EU-Trafficking-Directive-2011.pdf> (12.02.2012), 40.

kooperieren (Art.11(3)). Sollte jedoch ein Strafverfahren stattfinden, soll ein Opfer nicht nur vor und während diesem unterstützt und betreut werden, sondern auch für einen angemessenen Zeitraum nach diesem Verfahren (Art.11(1)).⁵⁰

Die Richtlinie enthält besondere Bestimmungen für die Unterstützung und Betreuung von Opfern des Kinderhandels. Diese umfassen beispielsweise besondere Bestimmungen über den Umgang mit Kindern während der Strafermittlungen und dem Strafverfahren und verpflichten Mitgliedsstaaten, auch Kindern unverzüglich Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung zu gewähren.

Im Präventionsbereich sieht die Richtlinie eine Verstärkung der Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten vor: „Die Mitgliedstaaten fördern die regelmäßige Schulung von Beamten, bei denen die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie mit Opfern und potenziellen Opfern von Menschenhandel in Kontakt kommen, einschließlich der an vorderster Front tätigen Polizeibeamten, damit sie wissen, wie Opfer und potenzielle Opfern von Menschenhandel zu erkennen sind und wie mit ihnen umzugehen ist.“ (Art.18(3)). Diese eindeutige Handlungsanleitung für die Schulung von Polizeibeamtinnen und –beamten in Hinblick auf die verbesserte Identifizierung von Opfern ist für den Kontext dieses Berichtes von herausragender Bedeutung.

3.2 Österreichische Gesetzgebung im Bereich Menschenhandel

3.2.1 Kriminalisierung des Menschenhandels

Die beiden zentralen Bestimmungen für die Kriminalisierung des Menschenhandels in Österreich finden sich in den Tatbeständen Menschenhandel des §104a StGB und grenzüberschreitender Prostitutionshandel des §217 StGB. Der Straftatbestand des §217 StGB kommt deutlich häufiger zur Anwendung als jener des §104a StGB.⁵¹

Der Tatbestand Menschenhandel §104a StGB wurde in Österreich im Rahmen des Strafrechtsänderungsgesetzes 2004⁵² eingeführt und trat am 1. Mai 2004 in Kraft. Die darin enthaltene Definition von Menschenhandel folgt jener des Palermo-Protokolls.⁵³ Als strafbare Handlungen werden in §104a StGB die Anwerbung, Beförderung, Beherbergung, das Anbieten und die Weitergabe von Minderjährigen oder volljährigen Personen unter Einsatz unlauterer Mittel definiert. Der Vorsatz für die Erfüllung des Tatbestandes Menschenhandel besteht darin, dass eine Person

⁵⁰ Zwar regelt die EU-Richtlinie von 2011 damit die Bereitstellung von Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen unabhängig von der Kooperationsbereitschaft der Opfer im Strafverfahren, sie löst diese Akzessorietät aber nicht für die Erteilung von Aufenthaltstitel auf. Für diesen Bereich bleiben die Bestimmungen der Richtlinie aus 2004 weiterhin gültig und damit die Festlegung von Mindeststandards weitgehend ungerügt.

⁵¹ vgl. Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels 2007-2009. Koordiniert vom Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten. 28: Im Jahr 2007 stehen 18 Verfahren nach §104a StGB „Menschenhandel“ den 524 Verfahren nach § 217 StGB „Grenzüberschreitender Prostitutionshandel“ gegenüber. Die Gesamtzahl der Verfahren beinhaltet alle Urteile, Einstellungen, Freisprüche und laufende Verfahren.

⁵² StRÄG 2004 BGBl I 2004/15.

⁵³ vgl. Planitzer, *supra* Fußnote 12, 11.

sexuell, durch Organentnahme oder in ihrer Arbeitskraft ausgebeutet werde. In Abs. 2 werden die unlauteren Mittel definiert und umfassen beispielsweise die Täuschung über Tatsachen, die Ausnützung einer Autoritätsstellung, einer Zwangslage, oder eines Zustandes, der die Person wehrlos macht. Das Strafausmaß beträgt bis zu drei Jahren Freiheitsstrafe. Erfolgt die Tat unter Einsatz von Gewalt oder gefährlicher Drohung kann diese mit sechs Monaten bis fünf Jahre Freiheitsentzug bestraft werden. Die Tat hat eine Strafdrohung von einem bis zu zehn Jahre, wenn diese gegen unmündige Personen oder im Rahmen einer kriminellen Vereinigung erfolgte.

Aufgrund der am 15. April 2011 in Kraft getretenen EU-Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer ist Österreich verpflichtet, den Strafrahmen der gesetzlichen Bestimmungen bis spätestens April 2013 zu erhöhen.⁵⁴ Die Richtlinie fordert eine generelle Höchststrafe von bis zu fünf Jahren.⁵⁵ Die österreichische Koordinatorin zur Bekämpfung des Menschenhandels, Botschafterin MMag. Dr. Tichy-Fisslberger kündigte im Jänner 2012 – entsprechend der neuen Richtlinie 2011/36/EU - eine Verschärfung der österreichischen Gesetzgebung an.⁵⁶ Die Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten hat bis zum 6. April 2013 zu erfolgen.

§ 217 StGB „Grenzüberschreitender Prostitutionshandel“ blieb durch das Strafrechtsänderungsgesetz 2004 im Wortlaut unverändert. Diese Bestimmung stellte den früheren österreichischen Menschenhandelstatbestand dar und wurde 2004 nur im Titel unbenannt.⁵⁷ Die Zuführung einer Person zur Prostitution in einem anderem Staat und die Anwerbung dafür werden als Tatbestände definiert. Hierfür gilt ein Strafmaß von sechs Monaten bis fünf Jahren Freiheitsentzug. Für ein gewerbsmäßiges Begehen der Tat oder die Begehung der Tat unter Anwendung von Gewalt, gefährlichen Drohungen oder Täuschungen gelten Freiheitsstrafen von einem bis zu zehn Jahren. Der Unterschied zwischen § 104a StGB und § 217 StGB liegt zum einen darin, dass § 217 StGB ausschließlich auf das Zuführen der Prostitution oder der Anwerbung dafür angewendet wird. Zudem ist § 217 StGB nur anwendbar, wenn im Rahmen der Zuführung oder Anwerbung eine Grenze überschritten wurde. Die Zuführung zur Prostitution oder die Anwerbung dafür geschieht in einem anderen Staat als in dem, dessen Staatsangehörigkeit der/die Betroffene besitzt oder in dem er/sie den gewöhnlichen Aufenthalt hat.⁵⁸

Besteht eine Überschneidung der Anwendung unlauterer Mittel nach § 217 Abs 2 StGB (Täuschung, Gewalt oder gefährliche Drohung) und hat der/die Täter/in zudem einen Ausbeutungsvorsatz, dann wird § 104a StGB von §217 StGB konsumiert.⁵⁹ Nachdem bei Fällen von Frauenhandel zum Zweck der Prostitution § 217 StGB zur

⁵⁴ vgl. Zweiter Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels 2009-2011, koordiniert vom Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, 4.

⁵⁵ Art. 4 Z 1 RL 2011/36/EU, *supra* Fußnote 45.

⁵⁶ vgl. Wiener Zeitung vom 25. Jänner 2012, 12.

⁵⁷ vgl. Schwaighofer, Klaus: § 104a. In: Höpfel, Frank / Ratz, Eckart (Hrsg.): Wiener Kommentar zum StGB. 2. Auflage. Manz, Wien. RZ 1.

⁵⁸ vgl. Philipp, Thomas: § 217. In: Höpfel, Frank / Ratz, Eckart (Hrsg.): Wiener Kommentar zum StGB. 2. Auflage. Manz, Wien. RZ 12.

⁵⁹ vgl. Philipp, *supra* Fußnote 58, RZ 34 und Schwaighofer, *supra* Fußnote 55, RZ 19.

Anwendung kommt, kann davon ausgegangen werden, dass ein Großteil dieser Fälle unter § 217 StGB behandelt werden.⁶⁰ Neben diesen beiden Kernbestimmungen sind auch weitere Tatbestände wie die „Ausbeutung eines Fremden“ des § 116 FPG oder die „Zuführung zur Prostitution“ des § 215 StGB für die Kriminalisierung des Menschenhandels in Österreich relevant.⁶¹

3.2.2 Bestimmungen zum Schutz der Opfer von Menschenhandel

Opfer oder ZeugInnen von Menschenhandel können nach § 69a Abs 1 Z 2 NAG einen Aufenthaltstitel für besonderen Schutz beantragen. Dieser Aufenthaltstitel wird zu Gewährleistung der Strafverfolgung oder zur Geltendmachung von zivilrechtlichen Ansprüchen ausgestellt. Folglich kann bei der Einstellung eines Strafverfahrens, weil die TäterInnen unbekannt sind oder nicht auffindig gemacht werden können bzw. eine Strafverfolgung nicht möglich ist – wie im Falle von Ausbeutung im Haushalt durch Diplomatinnen – kein Aufenthaltstitel „Besonderer Schutz“ erteilt werden.

Die sonst gültigen Erteilungsvoraussetzungen für Aufenthaltstitel, wie etwa der Integrationsgrad, entfallen für eine Erteilung nach § 69a Abs 1 Z 2 NAG. Die ausstellende Behörde muss vor der Erteilung der Aufenthaltstitel eine begründete Stellungnahme der Sicherheitsdirektion einholen. Die für Wien zuständige MA 35 informierte die AG, dass diese Stellungnahme für die den Aufenthaltstitel nach § 69a Abs 1 Z 2 NAG ausstellende Behörde nicht bindend ist. Der Aufenthaltstitel „Besonderer Schutz“ wird für mindestens sechs Monate gewährt. Eine Verlängerung kann bei laufendem Verfahren stattfinden. Gemäß § 69a Abs 3 NAG muss die Entscheidung bezüglich des Aufenthalts von der Behörde binnen sechs Wochen getroffen werden.

In der Strafprozessordnung sind für Opfer Rechte wie der Anspruch auf kostenlose psychosoziale und juristische Begleitung⁶², auf schonende Einvernahme⁶³, auf Übersetzungshilfe⁶⁴ und auf eine unverzügliche Verständigung⁶⁵ bei der Entlassung von TäterInnen aus der Untersuchungshaft festgelegt.⁶⁶

Im Sicherheitspolizeigesetz wird geregelt, dass der/die BundesministerIn für Inneres „ermächtigt ist, bewährte geeignete Opferschutzeinrichtungen vertraglich damit zu beauftragen, Menschen, die von Gewalt einschließlich beharrlicher Verfolgung bedroht sind, zum Zwecke ihrer Beratung und immateriellen Unterstützung

⁶⁰ vgl. Sax, Helmut / Planitzer, Julia: Combating Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation in Austria. In: Rijken, Conny (Hrsg.)(2011): Combating Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation. Wolf Legal Publishers, Nijmegen. 4.

⁶¹ vgl. Sax/Planitzer, *supra* Fußnote 60, 4.

⁶² § 66 Abs. 2 StPO

⁶³ § 165 StPO

⁶⁴ § 66 Abs. 1 Zi 5 StPO

⁶⁵ § 177 Abs. 5 StPO und § 149 Abs. 5 StVG

⁶⁶ vgl. dazu: LEFÖ-IBF, Rechtliche Information.

<http://www.lefoe.at/index.php/ibf.html#RechtlicheInformationen> (14. Mai 2012)

anzusprechen (Interventionsstellen).“⁶⁷ Die Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels des Vereins LEFÖ-IBF hat daher eine Sonderstellung, da sie im Gegensatz zu anderen NGOs nach der genannten Bestimmung im Sicherheitspolizeigesetz „im staatlichen Auftrag handelt und somit eine gesetzliche Form der „Partnerschaft“ zwischen zwei Regierungsinstitutionen (BMI und BKA-Frauensektion) und LEFÖ-IBF besteht“. ⁶⁸ Seit 1998 ist der Verein LEFÖ mit dem Betrieb einer Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels (LEFÖ-IBF) als Opferschutzeinrichtung sowie mit dem Betrieb zumindest einer Notwohnung beauftragt. Hinsichtlich der Kooperation zwischen den Sicherheitsbehörden und Einrichtungen zur Unterstützung von Opfern des Menschenhandels verfügt § 56 Abs. 1 SPG, dass die Sicherheitsbehörde personenbezogene Daten an geeignete Opferschutzeinrichtungen weitergeben darf, soweit dies zum Schutz gefährdeter Menschen erforderlich ist.

Weitere relevante Bestimmungen im Rahmen des Opferschutzes und der Opferrechte sind jene im Gewaltschutzgesetz enthaltenen Bestimmungen über die kostenlose psychosoziale Prozessbegleitung im Zivilprozess, sowie verschiedene Bestimmungen über Entschädigung, Schadenersatz und Schmerzensgeld, welche sich neben der StPO in verschiedenen Gesetzen befinden.⁶⁹

3.2.3 Sonderzuständigkeit im Landesgericht für Strafsachen Wien

Seit 1. September 2011 besteht für Anklagen nach §104a StGB „Menschenhandel“ innerhalb des Landesgerichts für Strafsachen Wien eine Sonderzuständigkeit im Rahmen der Geschäftsverteilung. Diese Änderung wurde im Sommer 2011 angeregt. Alle Strafanträge und Anklagen nach § 104a StGB „Menschenhandel“ werden einer Gerichtsabteilung zugewiesen.⁷⁰

3.3 Task Force gegen Menschenhandel

Im November 2004 wurde mit Ministerratsbeschluss die Task Force Menschenhandel unter der Leitung des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten eingerichtet. Aufgabe der Task Force Menschenhandel ist es, die österreichischen Maßnahmen für die Bekämpfung des Menschenhandels zu koordinieren und zu intensivieren.⁷¹ Dabei leistet die Task

⁶⁷ § 25 Abs. 3 SPG

⁶⁸ vgl. Dritter Nationaler Aktionsplan, *supra* Fußnote 3, 9.

⁶⁹ vgl. dazu: Zweiter Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels, *supra* Fußnote 54, Annex 5 über die ‚Entschädigung in Österreich‘ und LEFÖ-IBF, Rechtliche Information, *supra* Fußnote 65.

⁷⁰ vgl. dazu die Punkte 3 und 4 der Beantwortung 9098/AB XXIV.GP vom 8. November 2011 des BMJ der parlamentarischen Anfrage 9201/J XXIV.GP vom 8. September 2011 an die Frau Bundesministerin für Justiz betreffend die Ressourcen zur Bekämpfung von Frauen- und Menschenhandels.

⁷¹ vgl. Zweiter Österreichischer Bericht, *supra* Fußnote 54, 4.

Force Menschenhandel als institutionalisierter Kooperationsmechanismus zwischen VertreterInnen aller sachlich zuständigen Ministerien, der Bundesländer und der NGOs einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung des Menschenhandels. Die Vorsitzende der Task Force, Sektionsleiterin Botschafterin MMag. Dr. Elisabeth Tichy-Fisslberger, ist gleichzeitig nationale Koordinatorin zur Bekämpfung des Menschenhandels.

Vertreter des BM.I und des BK nehmen regelmäßig an den Sitzungen der Task Force teil. Sie wirken dabei an einer der Hauptaufgaben des Gremiums, der Erstellung bzw. Umsetzung von nationalen Aktionsplänen zur Bekämpfung des Menschenhandels, mit. Am 20. März 2012 nahm die österreichische Bundesregierung den dritten nationalen Aktionsplan für den Zeitraum 2012 bis 2014 an. In den nationalen Aktionsplänen verfolgt die Task Force einen umfassenden Ansatz in der Bekämpfung des Menschenhandels. Neben den Initiativen zur innerösterreichischen Koordination und internationalen Zusammenarbeit finden sich auch Aktionen zur Prävention, zum Opferschutz und zur Strafverfolgung in den Maßnahmenkatalogen der bisher drei nationalen Aktionspläne.

Die AG des MRB koordinierte ihre Tätigkeit mit jener der Task Force Menschenhandel und baute auf die Erfahrungen dieses Gremiums auf. Drei Mitglieder der Task Force waren auch als Mitglieder innerhalb der AG tätig. Im aktuellen nationalen Aktionsplan verpflichtet sich das BM.I in Zusammenarbeit mit LEFÖ-IBF und zuständigen Ressorts, Stellen und Partnerorganisationen unter dem Titel Opferschutz zur „Förderung der Sensibilisierung betreffend die Identifizierung von Opfern in der Schubhaft, in Erstaufnahmezentren und sonstigen betroffenen Behörden durch spezifische ExpertInnen“. Zusätzlich wird an dieser Stelle im nationalen Aktionsplan das begleitende Monitoring der Sensibilisierung bei der Identifizierung von Opfern in der Schubhaft und deren Schutz durch den Menschenrechtsbeirat im BM.I genannt.⁷² Ziel der AG ist es, mit dem vorliegenden Bericht den umfassenden Ansatz der Task Force bei der Bekämpfung von Menschenhandel zu unterstützen und mit einem spezifischen Beitrag zur Situation der Identifizierung von Opfern des Menschenhandels in der Schubhaft und beim polizeilichen Einschreiten im Rahmen der Prostitution zur Bekämpfung von Menschenhandel in Österreich beizutragen.

⁷² vgl. Dritter Nationaler Aktionsplan, *supra* Fußnote 3, 19.

4 Spezieller rechtlicher und institutioneller Rahmen für den Zuständigkeitsbereich des BM.I

4.1 Hauptzuständigkeit des Bundeskriminalamtes und der Ermittlungsbereiche 10 der Landeskriminalämter

Die Hauptzuständigkeit für die „Koordinierung nationaler und internationaler Maßnahmen sowie für die Ermittlung zur Aufklärung von Delikten im Bereich des Menschenhandels“⁷³ liegt im Referat 3.4.1. des Bundeskriminalamtes mit der Zuständigkeit für Menschenhandel und Prostitution. Insbesondere die Aufklärung von Delikten im Bereich Frauenhandel, Kinderhandel und Prostitution wird hierbei vom Bundeskriminalamt als bundesweit koordinierende Stelle der Sicherheitsbehörden und -dienststellen verfolgt. Das Referat 3.4.1. ist des Weiteren für die bundesweite polizeiliche Menschenhandelshotline zuständig, die im Juli 2010 eingerichtet wurde. Hinweise zu Menschenhandel können rund um die Uhr per Telefon, auch anonym, unter einer öffentlich bekannten Nummer an das Bundeskriminalamt weitergegeben werden.⁷⁴

Die übergeordnete Abteilung für Ermittlungen im Bereich der organisierten und allgemeinen Kriminalität ist für die Erstellung des kriminalpolizeilichen Leitfadens zuständig, in dem sich auch ein breites Informationsangebot zum Thema Menschenhandel befindet.

Auf der Ebene der Bundesländer sind die Ermittlungsbereiche 10 (EB 10) der neun LKAs gleichzeitig für den Bereich Menschenhandel und Schlepperei tätig. Die Anzahl der MitarbeiterInnen der EB 10 divergiert stark zwischen den Bundesländern. Während in Wien mehr als 20 BeamtInnen ihren Dienst in der EB 10 versehen und 11 BeamtInnen in Oberösterreich im Bereich der EB 10 arbeiten, besteht die EB 10 in der Steiermark aus nur 2 Beamten. Es ist jedoch anzumerken, dass auch in Wien nur wenige – etwa ein Drittel der dort tätigen BeamtInnen – ausschließlich für den Bereich Menschenhandel zuständig sind. Dies erklärt sich aufgrund der doppelten Aufgabe der EB 10 in den Bereichen Menschenhandel und Schlepperei sowie einer vermehrten Konzentration auf die Schlepperkriminalität.

4.2 Teilnahme des BM.I an der Task Force Menschenhandel

Das BM.I nimmt an den regelmäßigen Sitzungen der Task Force Menschenhandel unter der Leitung des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten durch einen Vertreter der internationalen Abteilung und einen Vertreter des .BK sowie anlassbezogen den Menschenrechtskoordinator des BM.I oder

⁷³ Siehe dazu: Homepage des .BK, http://www.bmi.gv.at/cms/BK/wir_ueber_uns/abteilung_3/Referat_3_4_1.aspx (01. April 2012).

⁷⁴ Siehe dazu: Homepage des .BK, http://www.bmi.gv.at/cms/BK/presse/files/18102010_Kampf_gegen_Menschenhandel_Meldestelle_und_Hotline_im_Bundeskriminalamt.pdf (11. April 2012).

anderer Organisationseinheiten teil. Bereits im Ersten Nationalen Aktionsplan, der im März 2007 für den Zeitraum 2007 bis 2009 beschlossen wurde, verpflichtete sich das BM.I zur Umsetzung von Maßnahmen unter anderem in den Bereichen der Prävention, des Opferschutzes, der Strafverfolgung und der Sensibilisierung. Im aktuellen Dritten Nationalen Aktionsplan verpflichtet sich das BM.I wiederum mit spezifischen Maßnahmen zu allen fünf Bereichen des Aktionsplans – Zusammenarbeit und Koordination im bilateralen, EU- und internationalen Bereich, Prävention, Opferschutz, Strafverfolgung, Evaluierung und Monitoring – beizutragen.

Im Präventionsbereich verpflichtet sich das BM.I, durch die Steigerung des Bekanntheitsgrades der „Hotline“ des Bundeskriminalamtes⁷⁵ und durch die Durchführung von Schulungen für die Exekutive - inklusive der Fremden- und Asylbehörde - zur Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung für alle Dimensionen des Menschenhandels⁷⁶ beizutragen.

Im Bereich des Opferschutzes soll seitens des BM.I zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Rahmen der Identifizierung mutmaßlicher Opfer von Menschenhandel ein Beitrag mit der Ausarbeitung eines BM.I-Erlasses betreffend die bundesweite Betreuung von Opfern von Menschenhandel geleistet werden. Es wird für die Dauer des Aktionsplans auch eine Evaluierung der Umsetzung und gegebenenfalls eine Adaptierung dieser Initiative im nationalen Aktionsplan verankert.⁷⁷ Die Sensibilisierung betreffend die Identifizierung von Opfern in der Schubhaft, in Erstaufnahmezentren und sonstigen betroffenen Behörden soll durch spezifische ExpertInnen gefördert werden. In Kombination mit dieser Maßnahme nennt der Aktionsplan auch die Tätigkeit der AG, indem er das begleitende Monitoring der Sensibilisierung bei der Identifizierung von Opfern in der Schubhaft und deren Schutz durch den MRB im BM.I als Maßnahme auflistet.⁷⁸

Im Rahmen der Zielsetzung einer umfassenden Beratung und Betreuung sowie verbesserten sozialen Eingliederung von Opfern des Menschenhandels, verpflichtet sich das BM.I, Unterstützungsangebote vor einer freiwilligen Rückkehr zu eröffnen. Das BM.I sollte vor der Rückkehr einer betroffenen Person in das Herkunftsland eine Gefahrenanalyse durchführen. Des Weiteren wurden eine Evaluierung der Anwendung der innerstaatlichen Regelungen zum Aufenthalt für Opfer von Menschenhandel zugesagt.⁷⁹

Um eine Verbesserung der Datenlage zum Thema Menschenhandel zu erzielen, will das BM.I seine Datensammlung in der polizeilichen Kriminalstatistik im Bereich Menschenhandel verbessern.⁸⁰ Es soll zudem ein jährlicher operativer Lagebericht zur Situation von Menschenhandel in Österreich⁸¹ erstellt werden.⁸²

⁷⁵ Dritter Nationaler Aktionsplan, *supra* Fußnote 3, Aktion II.10.

⁷⁶ *ibid.* Aktion II.12.

⁷⁷ *ibid.* Aktion III.1.

⁷⁸ *ibid.* Aktion III.2.

⁷⁹ *ibid.* Aktion III.6.

⁸⁰ *ibid.* Aktion II.10.

⁸¹ *ibid.* Aktion V.1.

⁸² Dritter Nationaler Aktionsplan, *supra* Fußnote 3, Aktion V.3.

4.3 Relevante Erlässe des BM.I

Es bestehen aktuell zwei für den Bereich Menschenhandel relevante und für die dem BM.I zugehörigen Behörden verbindliche Erlässe der Bundesministerin für inneres.

Zum einen findet sich im Fremdenpolizeilichen Handbuch in der aktuellen Letztfassung vom 1. Juli 2011 ein Erlass zu „Opfer von Menschenhandel“⁸³. Es handelt sich um die geringfügig veränderte Version des Erlasses mit dem Betreff „Rundschreiben; Opfer von Menschenhandel – Neufassung durch FPG Novelle 2009“ vom Mai 2009.⁸⁴ Der Erlass erläutert den Zusammenhang mit der EU-RL 2004/81/EG des Rates vom 29.4.2004 über die Erteilung von Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige, die Opfer von Menschenhandel sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einreise geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren, sowie mit dem Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels. Im Erlass wird jedoch nicht auf die Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels eingegangen.

Der Erlass erläutert, dass sich für die Fremdenpolizeibehörde Auswirkungen in drei Bereichen – Informationspflicht, Sonderbestimmungen EWR und Rückführung und freiwillige Rückkehr – ergeben: Ein mutmaßliches Opfer von Menschenhandel hat seitens der Fremdenpolizeibehörde darüber informiert zu werden, dass „von der zuständigen Aufenthaltsbehörde gem. NAG die Erteilung eines – zumindest sechs Monate gültigen – Aufenthaltstitel geprüft wird, wenn das Opfer einen weiteren Verbleib in Österreich wünscht und dementsprechend einen Antrag gem. § 69a NAG einbringt.“⁸⁵ Gleichzeitig „ist der bekannte Sachverhalt von der Fremdenpolizei an die Aufenthaltsbehörde zur Entscheidung über einen zu erteilenden Aufenthaltstitel gem. § 69a Abs 1 Z 2 NAG mitzuteilen.“⁸⁶ Es wird in diesem Zusammenhang des Weiteren auf Kriterien der EU-RL 2004/81/EG verwiesen („Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den österreichischen (insbes. Justiz-) Behörden; vollständiger Abbruch aller Verbindungen zu den der Begehung von Straftaten verdächtigen Person“⁸⁷) und diese als nicht zwingende Voraussetzungen, jedoch „wichtige Orientierungsmaßstäbe“ charakterisiert.

Neben dieser Formulierung einer Verpflichtung für die Fremdenpolizeibehörden, werden weitere Schritte im Erlass nur mehr als „sinnvoll“ erachtet. Darunter fällt die Mitteilung, dass ein Antrag auf die Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 69a Abs 1 Z 2 NAG direkt bei der zuständigen Aufenthaltsbehörde einzubringen wäre, ebenso wie die Information, dass LEFÖ-IBF spezifische Leistungen wie rechtliche Beratung, psychosoziale Betreuung und Prozessbegleitung anbietet. Der Erlass gibt in einer

⁸³ BM.I Abt. II/3, ZI. BMI-FW1440/0016-II/3/2011: Handbuch zum FPG. 262-264.

⁸⁴ BM.I Abt. II/3, GZ.: BMI-FW1440/0021-II/3/2009 (7.Mai 2009): Rundschreiben; Opfer von Menschenhandel – Neufassung durch FPG Novelle 2009.

⁸⁵ Handbuch zum FPG, *supra* Fußnote 83, 262. Angemerkt wird, dass gem. § 69a Abs 1 NAG eine Aufenthaltsbewilligung von Amts wegen oder auf begründeten Antrag zu erteilen ist.

⁸⁶ *ibid.* 262.

⁸⁷ *ibid.* 262.

Fußnote die Kontaktdaten des Vereins an und verweist auf mehrsprachige Informationsmaterialien auf dessen Homepage.

Der Erlass zum Thema Informationspflicht erläutert Des Weiteren, dass während der Entscheidung über den Aufenthaltstitel „Besonderer Schutz“ und „jedenfalls für 30 Tage (Erholungs- und Bedenkzeit; reflection period)“⁸⁸ keine Zurück- oder Abschiebungen bei vermuteten Opfern des Menschenhandels durchgeführt werden dürften. Es wird darauf hingewiesen, dass bei identifizierten Betroffenen von Menschenhandel dieser Umstand als Begründung dafür ausreicht, dass keine aufenthaltsbeendenden Maßnahmen gesetzt wurden. Diese Bestimmung wird durch den Hinweis ergänzt, dass es unerlässlich sei, „im FPG-Verfahren ein glaubwürdiges Vorbringen einer Partei von Schutzbehauptungen zugunsten einer ungerechtfertigten Inanspruchnahme des Opferstatus zu unterscheiden.“ Des Weiteren muss im FPG-Verfahren die Schwere „allfälliger Verstöße gegen Interessen der öffentliche Ordnung und Schutz der inneren Sicherheit“ in Betracht gezogen werden und darauf geachtet werden, ob die betroffene Person beispielsweise mit den mutmaßlichen TäterInnen Kontakt aufnimmt.⁸⁹

Unter dem Punkt „Rückführung und freiwillige Rückkehr“ geht der Erlass zuerst auf die Zulässigkeit der Durchführung von fremdenpolizeilichen Maßnahmen zur zwangsweisen Rückführung ein, wenn keine Erteilung des Aufenthaltstitels „Besonderer Schutz“ erteilt werden kann oder wenn diese „unter Berücksichtigung der Gesamtsituation nicht angebracht“ erscheint. Anschließend wird erläutert, dass die Rückkehr in das Herkunftsland für Betroffene des Menschenhandels auch eine vorteilhafte Option darstellen könne. Es folgt ein Verweis auf die im nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels festgelegte Prüfung von zielgerichteten Rückkehr- und Reintegrationsprogrammen und auf das Projekt FROM III für die freiwillige Rückkehr von Opfern des Menschenhandels, das das BM.I in Kooperation mit LEFÖ-IBF durchführt. Eine freiwillige Rückkehr könne aber auch im Rahmen der bestehenden Rückkehrberatungsstrukturen organisiert werden.⁹⁰

Zum anderen wurde ebenso im Juli 2011 ein Erlass der Abteilung III.4 „Aufenthalts- und Staatsbürgerschaftswesen“ im BM.I veröffentlicht mit dem Betreff „NAG – Informationen. Aufenthaltsbewilligungen gemäß § 69a Abs. 1 Z s NAG – Vorgangsweise im aufenthaltsrechtlichen Verfahren bei Abbrechung des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens gemäß § 197 StPO.“⁹¹ Der Erlass erläutert die Bestimmungen des § 69 a Abs. 1 Z 2 NAG; insbesondere, dass die Erteilung eines Aufenthaltstitels „besonderer Schutz“ der Gewährung der Strafverfolgung von gerichtlich strafbaren Handlungen oder zur Geltendmachung und Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche dient. Des Weiteren wird erklärt, dass nach der Einstellung eines Verfahrens gemäß §§ 190 ff StPO keine Erteilung des Aufenthaltstitel mehr in

⁸⁸ Handbuch zum FPG, *supra* Fußnote 83, 263.

⁸⁹ *ibid.* 263.

⁹⁰ vgl. *ibid.* 263f.

⁹¹ BM.I Abt. III.4, GZ.: BMI-FW1710/0029-III/4/2011 (21. Juli 2011): NAG – Informationen. Aufenthaltsbewilligungen gemäß § 69a Abs. 1 Z s NAG – Vorgangsweise im aufenthaltsrechtlichen Verfahren bei Abbrechung des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens gemäß § 197 StPO.

Betrachtet komme, der Abbruch eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens gegen abwesende oder unbekannt TaterInnen gemäß § 197 StPO jedoch der Erteilung eines Aufenthaltstitels „besonderer Schutz“ nicht entgegenstehe.

Im nationalen Aktionsplan für die Jahre 2012 bis 2014 zur Bekämpfung des Menschenhandels verpflichtet sich das BM.I im Bereich der Verbesserung des Opferschutzes durch die Ausarbeitung eines BM.I-Erlasses betreffend die bundesweite Betreuung von Opfern von Menschenhandel einen bereits lange ausstündigen Beitrag zu leisten. Die Initiative eines diesbezüglichen Erlasses wurde bereits im ersten und zweiten nationalen Aktionsplan⁹² für die Bekämpfung des Menschenhandels seitens des BM.I genannt und bedarf insbesondere vor dem Hintergrund des § 25 Abs. 3 SPG⁹³ einer raschen Umsetzung.

Ebenso ist zu bemerken, dass mit den vorliegenden Erlässen keine klare Handlungsanleitung für ExekutivbeamtInnen aller Verwendungsgruppen vorliegt, wie sie sich im Falle eines Verdachts auf Menschenhandel und insbesondere gegenüber einem möglichen Opfer von Menschenhandel verhalten sollen. Der Erlass aus dem Handbuch zum FPG bezieht sich explizit auf Pflichten, die den Fremdenpolizeibehörden in ihrer Tätigkeit erwachsen. Die darin formulierten Informationspflichten ebenso wie jene als nur sinnvoll erachteten Informationsmitteilungen sollten jedenfalls auch für alle anderen ExekutivbeamtInnen verpflichtend sein. Zusätzlich sollten klare Regelungen über die Kooperation mit dem Bundeskriminalamt und den Landeskriminalämtern, sowie über die unverzügliche Informierung dieser Stellen bei einem Auftreten von Verdachtsmomenten hinsichtlich Menschenhandel festgesetzt werden. Zudem wird nicht näher erläutert, unter welchen Umständen eine Erteilung des Aufenthaltstitels als „nicht angebracht“ gesehen wird. Die praktischen Probleme, die sich aufgrund dieser mangelnden Handlungsanleitung im polizeilichen Alltag im Umgang mit der Problematik Menschenhandel ergeben, werden in den folgenden Kapiteln 5 und 6 näher erläutert werden.

Die aktuellen Erlässe beschränken sich fast ausschließlich auf die fremdenrechtlichen Auswirkungen im Zusammenhang mit Menschenhandel. Das vom BM.I als Zielsetzung im nationalen Aktionsplan deklarierte Verfassen eines neuen Entwurfes sowie der oben angeregte Erlass über eine generelle Handlungsanleitung für ExekutivbeamtInnen, sollten einen umfassenden Ansatz für die Bekämpfung des Menschenhandels inklusive den Opferschutz und die Rechte von Opfern des Menschenhandels aufweisen.

⁹² vgl. Erster nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2007–2009, koordiniert vom Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, Punkt 3.6, und Zweiter nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2009 – 2011, koordiniert vom Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, Punkt III.6: „Umsetzung eines Erlasses des BM.I über die bundesweite Zuständigkeit für Betroffene von Frauenhandel von LEFÖ-IBF“.

⁹³ § 25 Abs. 3 SPG lautet: „Der Bundesminister für Inneres ist ermächtigt, bewährte geeignete Opferschutzeinrichtungen vertraglich damit zu beauftragen, Menschen, die von Gewalt einschließlich beharrlicher Verfolgung bedroht sind, zum Zwecke ihrer Beratung und immateriellen Unterstützung anzusprechen (Interventionsstellen).“

5 Identifizierung von Opfern des Menschenhandels beim polizeilichen Einschreiten im Kontext der Prostitution

5.1 Arbeitsweise der AG

Die Darstellungen in diesem Berichtskapitel stützen sich sowohl auf Berichte der Kommissionen des MRB, als auch auf Informationen, die die AG durch Gespräche im Zeitraum zwischen September 2011 und April 2012 erhalten hat.

Es wurden Informationsgespräche mit den Leitern und stellvertretenden Leitern der Ermittlungsbereiche 10 in den Bundesländern Wien, Burgenland und Oberösterreich geführt. Die AG führte darüber hinaus Gespräche mit dem Leiter der Zentralstelle für die Bekämpfung der Schlepperkriminalität und Menschenhandel im Bundeskriminalamt, mit VertreterInnen der Task Force gegen Menschenhandel und mit einer Vertragsbediensteten der BPD Wien, die als Schnellrichterin im zweiten Wiener Gemeindebezirk tätig ist.

Die AG identifizierte 44 relevante Berichte der Kommissionen des MRB. Die darin beschriebenen Beobachtungen des polizeilichen Einschreitens im Kontext der Prostitution fanden im Zeitraum Jänner 2007 bis März 2012 statt. Im Jahr 2011 begleiteten die Kommission des MRB verstärkt Einsätze im Rahmen der Schnellrichterstreifen im 2. und 15. Wiener Gemeindebezirk. Im Rahmen der bundesweiten Operation S. zur Strukturermittlung hinsichtlich des Aufenthalts von Sexarbeiterinnen mit Staatsangehörigkeit eines bestimmten afrikanischen Staates⁹⁴ beobachteten die Kommissionen neun Einsätze in den Bundesländern Oberösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol.

Das nachfolgende Kapitel ist auf das polizeiliche Einschreiten im Kontext der genannten Einsätze fokussiert. Es konzentriert sich dabei auf die beobachteten Verhaltensweisen jener ExekutivbeamtInnen, die innerhalb der Sicherheitsbehörde nicht als ExpertInnen zum Thema Menschenhandel – wie etwa die BeamtInnen der EB 10 oder des .BK – agieren, die jedoch in ihrem Arbeitsalltag regelmäßigen Kontakt zu Sexarbeiterinnen haben. Bei diesen Kontakten können die PolizeibeamtInnen der erste Kontaktpunkt zur Polizei für Opfer des Menschenhandels sein. Dieser Erstkontakt, der meist bei polizeilichen Einsätzen mit einem anderen Fokus als jenen der Opfererkennung stattfindet, kann eine Identifizierung von Opfern des Menschenhandels ermöglichen und bedingt neben anderen Faktoren deren spätere Aussagebereitschaft.⁹⁵

⁹⁴ Weitere Details über die beschriebenen Ermittlungen können in Absprache mit den ermittelnden Behörden in diesem Bericht nicht veröffentlicht werden.

⁹⁵ Siehe dazu: Helfferich / Kavemann / Rabe (2010): Determinanten der Aussagebereitschaft von Opfern des Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung. Eine qualitative Opferbefragung. In: Polizei + Forschung. Bd. 41. Herausgegeben vom deutschen Bundeskriminalamt. Wolters Kluwer Deutschland GmbH, Köln. 14.

5.2 Case Study

Im September 2011 begleiten zwei Mitglieder einer Kommission des MRB PolizeibeamtInnen bei einer sogenannten „Prostitutions- bzw. Schnellrichterstreife“ im zweiten Wiener Gemeindebezirk. Die dabei gemachten Beobachtungen zeigen, dass es trotz Bemühungen der BeamtInnen zu problematischen Verhaltensweisen gegenüber den zu kontrollierenden Personen kommt und dass das Vorgehen nicht zu einer möglichen Identifizierung potentieller Opfer beiträgt:

Die Kommission wird zu Beginn des Einsatzes über den Ablauf der Streife informiert: Eine Beamtin und ein Beamter fahren im Zivilauto der Polizei in einem Gebiet Streife, in dem die Straßenprostitution nicht erlaubt ist. Die Kommissionsmitglieder folgen der Streife im Privatauto. Kommt es zu einer Anhaltung von Personen, die mit Prostitution in Zusammenhang gebracht werden (Sexdienstleisterinnen, Freier, Zuhälter), dann werden diese Personen gebeten, zur Polizeiinspektion mitzukommen. Bei Bestätigung des Verdachts werden auf der Polizeiinspektion von der dort wartenden Schnellrichterin Strafverfügungen ausgestellt. Bei der sogenannten Schnellrichterin handelt es sich um eine Verwaltungsbeamtin der BPD Wien. Die Kommissionsmitglieder werden informiert, dass es das Ziel einer Schnellrichterstreife sei, die Straßenprostitution einzudämmen und das Sicherheitsgefühl der Anrainer durch die Präsenz der Polizei zu erhöhen.

Die Kommissionsmitglieder beobachten an diesem Abend drei der oben beschriebenen Abstrafungen. Zuerst werden zwei Frauen ungarischer Staatsangehörigkeit angehalten und ersucht, auf die Polizeiinspektion mitzukommen. In einem Raum, in dem bereits die Schnellrichterin wartet, werden die Frauen gebeten, nebeneinander Platz zu nehmen. Die Frauen scheinen die Fragen des Polizeibeamten und der Schnellrichterin nicht zu verstehen. Auch auf die Fragen der Schnellrichterin: „Was verlangst du? Blasen dreißig, Ficken fünfzig?“, nicken die Frauen weiter. Sie erhalten daraufhin eine Strafverfügung in der Höhe von Euro 600 von der Schnellrichterin (jeweils Euro 300 für die Übertretung des Prostitutionsgesetzes durch Straßenprostitution an einem nicht zugelassenen Ort und das Nicht-Vorweisen der Gesundheitskontrollkarte). Ebenso wird den Frauen ein Informationsblatt übergeben und die mündliche Information in deutscher Sprache erteilt, wie und wo eine Ratenzahlung vereinbart werden kann. Weiterhin nicken die Frauen und es bleibt unklar, ob und wie viel sie verstanden haben.

Bei der nächsten Ausfahrt werden vier Frauen auf die Polizeiinspektion mitgenommen. Alle vier sitzen nebeneinander und bekommen der Reihe nach Strafverfügungen ausgefolgt. Die Kommunikation der BeamtInnen gegenüber den Frauen beschränkt sich auf meist unvollständige Sätze und Aufforderungen. Wieder fragt die Schnellrichterin: „Wie viel verlangen? Blasen dreißig, Ficken fünfzig?“. Sie wendet sich dann an die daneben sitzende Frau und fragt, ob auch sie zum selben Tarif Sexdienstleistungen anbiete: „Du auch?“. Wie in der vorangegangenen Situation werden den Frauen im Beisein aller anderen Frauen die Unterlagen zur Unterschrift vorgelegt, kurz das Prozedere zur Vereinbarung von Ratenzahlungen erläutert und diesmal Informationsblätter über die Gesundheitsuntersuchung in ungarischer

Sprache ausgeteilt. Eine der Frauen zittert, als sie die Unterlagen entgegen nimmt und unterschreibt. Sie hat mehrere bereits vernarbte Schnittwunden am linken Unterarm und eine weitere vernarbte Schnittwunde am rechten Schulterblatt.

Kurz vor dem Verlassen des Raumes, wird eine der vier Frauen – ‚nebenbei‘ – informiert, dass sie verhaftet und nach Ungarn abgeschoben werde. Die Frau erfährt dies über die Köpfe der anderen Frauen hinweg, da diese zwischen ihr und der Schnellrichterin sitzen. Von einem Beamten wird die Frau dann aufgefordert: „Schreibe Adresse Ungarn!“. Die Frau scheint diese Aufforderung nicht zu verstehen und der Beamte ergänzt: „Adresse Ungarn, wohnen.“ Die Frau notiert eine Adresse. Sie wirkt offensichtlich beunruhigt darüber, dass sie nach Ungarn abgeschoben werden soll. Man wartet dann auf die Entscheidung des Polizeijuristen bezüglich der Inschubhaftnahme und erfährt nach einiger Zeit, dass aufgrund der Überlastung im zuständigen PAZ die Frau an diesem Tag doch nicht in Haft genommen, sondern mit einer Anzeige auf freiem Fuß entlassen wird. Die Kommissionsmitglieder treffen die Frau etwa eine Stunde danach erneut auf der Polizeiinspektion an. Von einer anderen Streife ist sie abermals zur Entgegennahme einer Strafverfügung mitgenommen worden.

Bei der nächsten Ausfahrt der Streife werden vor einem Lokal eine Frau und ein vermeintlicher Freier mit ägyptischer Staatsangehörigkeit angehalten. Im Lokal wird eine der bereits abgestraften Frauen mit einem vermeintlichen österreichischen Freier angetroffen. Die Frau wird aufgefordert, das Lokal zu verlassen. Sie muss die Streife nicht auf die Polizeiinspektion begleiten, da sie ohnehin schon eine Strafe in derselben Nacht erhalten habe. Beim Verlassen des Lokals werden eine weitere Frau und ein vermeintlicher Freier angetroffen. Während die Frau die Streife auf die Polizeiinspektion begleiten muss, werden gegen den Mann keine weiteren Schritte eingeleitet.

In der Polizeiinspektion nehmen die vier Personen – zwei vermeintliche Prostituierte, zwei vermeintliche Freier – nebeneinander Platz und erhalten der Reihe nach Strafverfügungen. Die Schnellrichterin bittet zuerst den vermeintlichen österreichischen Freier in ein Nebenzimmer und erklärt dem Mann das Vorgehen unter vier Augen. Die Schnellrichterin erläutert den Kommissionsmitgliedern im Anschluss, dass sie die Privatsphäre des Mannes achten wolle und aus diesem Grund nicht vor den weiteren Personen mit ihm sprechen habe wollen. Danach erklärt die Schnellrichterin im Beisein der beiden Frauen und des Einsatzleiters dem vermeintlichen ägyptischen Freier die Vorgehensweise. Zuletzt erhalten die beiden Frauen Strafverfügungen. Beide Frauen sprechen kaum Deutsch. Die Schnellrichterin erklärt den Kommissionsmitgliedern diesbezüglich: „Die Frauen verstehen sehr wohl. Sie kriegen ja nicht die erste Strafe.“

Den Männern werden – aufgrund der guten Kooperation, wie die Schnellrichterin erklärt – nur Strafen in der Höhe von Euro 150 ausgestellt. Die Frauen erhalten je Strafverfügungen in der Höhe von Euro 600.

Problemanalyse der Case Study

Insbesondere im Hinblick darauf, welche Möglichkeiten zur Identifizierung von Opfern des Menschenhandels beim polizeilichen Einschreiten im Kontext der Prostitution bestehen könnten, werden an diesem Beispiel einige problematische Aspekte deutlich:

Der Fokus der beschriebenen Schnellrichterstreife liegt auf der Durchführung verwaltungsrechtlicher Kontrollen. Dabei wird die Einhaltung des Prostitutionsgesetzes, des Geschlechtskrankheitengesetzes sowie der Straßenverkehrsordnung überprüft. Übertretungen von in den genannten Gesetzen enthaltenen Bestimmungen werden sofort mit Verwaltungsstrafmandaten geahndet. Das Ziel dieser Streife besteht keineswegs darin, mögliche Opfer des Menschenhandels in der Prostitution zu identifizieren. Dennoch kann festgestellt werden, dass das polizeiliche Einschreiten im Rahmen derartiger Kontrollstreifen einen regelmäßigen Kontakt zwischen BeamtInnen und Sexarbeiterinnen erforderlich macht und damit auch eine Situation, in der eine Identifizierung von Opfern stattfinden könnte, ermöglicht. Diese Möglichkeit wird seitens der amts handelnden Personen im beschriebenen Fall nicht in Betracht gezogen.

Die beobachtete Interaktion zwischen den BeamtInnen und den Sexarbeiterinnen ist nicht nur ein Beispiel für die erniedrigende Behandlung von Sexarbeiterinnen. Ebenso verdeutlicht das beschriebene Verhalten einen Mangel an Sensibilisierung seitens der BeamtInnen im Umgang mit möglichen Opfern des Menschenhandels: Zuerst werden zwei Frauen und danach vier Frauen gemeinsam von der Schnellrichterin befragt. Anschließend werden zwei weitere Frauen im Beisein von zwei vermeintlichen Freiern – sowie weiterer unbeteiligter BeamtInnen, die sich im Raum aufhalten – „beamtshandelt“. In dieser Situation wird die Privatsphäre der Frauen durch die Umstände und die Art der Befragung verletzt. Es besteht folglich kaum die Chance, dass ein Opfer des Menschenhandels sich als ein solches zu erkennen gibt.

Weitere sehr problematische Verhaltens- und Vorgehensweisen der BeamtInnen stehen nicht primär im Zusammenhang mit der mangelnden Sensibilisierung für die Problematik Menschenhandel, verringern aber im beschriebenen Fall zusätzlich die Möglichkeiten dafür, jenes Vertrauen zu einem möglichen Opfer aufzubauen, das eine Identifizierung erleichtert: Zuerst ist die Art der Beweisführung rechtlich sehr bedenklich. Als Beweis für die Ausübung illegal ausgeübter Prostitution und als Anlass für die Ausstellung eines Strafmandates, wird die Nicht-Beantwortung oder ein Nicken auf die Frage nach dem Preis von vermeintlich angebotenen sexuellen Dienstleistungen gewertet. Weder die BeamtInnen, die die Kontrolle auf der Straße ausgeführt haben, noch die Schnellrichterin, die auf der Polizeiinspektion verblieben ist, sind Zeugen des Delikts der Ausübung oder Anbahnung der illegalen Prostitution geworden. Ebenso ist die Mitteilung an eine Frau über ihre geplante Abschiebung über die Köpfe mehrerer Personen hinweg nicht nur deutlich unsensibel, sondern stellt eine abermalige Verletzung ihrer Privatsphäre dar.

Insgesamt ist die Sprache der BeamtInnen in der Kommunikation mit den Frauen von unvollständigen Sätzen und einem durchgehenden Duzen geprägt. Dies verstärkt den

Eindruck einer geringschätzigen Behandlung des Gegenübers durch die BeamtInnen.

Da keine DolmetscherInnen anwesend sind, werden alle mündlichen Informationen – auch komplexe Informationen, wie das Vereinbaren einer Ratenzahlung – auf Deutsch übermittelt. Die Schnellrichterin geht davon aus, dass die Deutschkenntnisse der Frauen ausreichend für das Verständnis der erteilten Erklärungen sind. Für die beobachtenden Kommissionsmitglieder gibt es kein Anzeichen dafür, dass dies der Fall ist.

Zudem ist eine Priorisierung bei der Vornahme der Amtshandlungen zu beobachten: Der österreichische Freier wird als erste und einzige Person unter vier Augen von der Schnellrichterin näher über die Amtshandlung informiert. Zur Achtung seiner Privatsphäre – so die Schnellrichterin gegenüber den beobachtenden Kommissionsmitgliedern – wird das Strafmandat in einem anderen Raum ausgestellt. Der ägyptische Mann wird im Beisein der Frauen belehrt und erhält sein Strafmandat. Die Frauen werden gemeinsam und noch im Beisein eines Freiers befragt. Eine Bevorzugung des österreichischen Staatsbürgers gegenüber dem ägyptischen Staatsangehörigen und wiederum beider Männer gegenüber den Frauen wird in dieser Vorgehensweise deutlich.

Die genannten Aspekte werden in den folgenden Unterkapiteln ausführlicher besprochen und in ihrer Relevanz im Hinblick auf die Identifizierung von möglichen Opfern erläutert.

5.3 Aktuelle Situation – Überblick über bestehende Problemfelder

Problemfeld 1	„Vertrauensverhältnis - Schwierig: Frauen reden nicht“
Problemfeld 2	„Verwaltung vs. Menschenhandel“
Problemfeld 3	„Vermeintliche Unzuständigkeit und fehlendes Problembewusstsein“
Problemfeld 4	„Unterschiedlicher Wissensstand über das Thema Menschenhandel und große Differenzen beim Engagement für Opfer des Menschenhandels“
Problemfeld 5	„Mangelnde Ressourcen, insbesondere für die Beiziehung von DolmetscherInnen“
Problemfeld 6	„Mangelnde Sensibilisierung und Schulungsbedarf“
Problemfeld 7	„Kooperation mit NGOs“

Im nachstehenden Kapitel werden die durch die Kommissionen des MRB beobachteten Situationen polizeilichen Einschreitens im Kontext der Prostitution näher analysiert. Der beobachtete Ablauf von Schnellrichterstreifen in Wien in den Jahren 2009 bis März 2012 und von Einsätzen im Rahmen der bundesweiten

Operation S. im Frühjahr 2011 wird dabei näher erläutert. Diese beiden Einsatzbereiche sind neben Bordellkontrollen, Rotlichtstreifen und Routineeinsätzen der BeamtInnen des Ermittlungsbereiches 10 der Landeskriminalämter jene Situationen, in denen PolizeibeamtInnen regelmäßigen Kontakt mit SexarbeiterInnen haben. Das Zusammentreffen von BeamtInnen und SexarbeiterInnen ist in diesen Situationen seitens der Sicherheitsbehörde geplant und ermöglicht damit eine Vorbereitung auf Gesprächssituationen und mögliche Handlungserfordernisse.

Die anschließende Darstellung von Problemfelder im Zusammenhang mit dem Vorgehen der Amtshandelnden bei Schnellrichterstreifen und im Rahmen der Operation S. basiert auf den Beobachtungen der Kommissionen des MRB sowie den Recherchen und Interviews, die durch die AG durchgeführt wurden.

Beobachtungen von Schnellrichterstreifen in Wien

Die vorangegangene Fallstudie ist die anonymisierte Darstellung einer Beobachtung einer sogenannten ‚Schnellrichterstreife‘ in Wien im September 2011 durch eine Kommission des MRB. In den Jahren 2009 bis April 2012 beobachteten die Wiener Kommissionen des MRB 17 Schnellrichterstreifen. Es handelt sich dabei um Schwerpunktkontrollen im Rahmen der Straßenprostitution. Fokus dieser Streifen sind Verwaltungsdelikte, konkret die Kontrolle der Gesundheitskontrollkarten der SexarbeiterInnen⁹⁶ sowie die Einhaltung des Wiener Prostitutionsgesetzes⁹⁷ und der Straßenverkehrsordnung.⁹⁸ Bei der Übertretung einer Bestimmung der genannten gesetzlichen Verordnungen werden sofort Strafverfügungen ausgestellt, die sich bei den beobachteten Streifentätigkeiten in Summe bis zu einer Höhe von Euro 600 bewegten.

Die von den Kommissionen des MRB beobachteten Schnellrichterstreifen wurden von uniformierten PolizeibeamtInnen und zivilen EinsatzbeamtInnen durchgeführt. Dem Team gehörte überdies ein/e SchnellrichterIn sowie meist ein/e rechtskundige/r BeamtIn an. Beamtinnen waren nicht immer im Einsatzteam vertreten.

⁹⁶ Die Verpflichtung zu gesundheitlichen Kontrolluntersuchungen für SexarbeiterInnen findet sich in einer Verordnung von 1974, in der Fassung BGBl. NR. 591/1993, die aufgrund einer Ermächtigung im Geschlechtskrankheitengesetz 1945, in der Fassung BGBl. I Nr. 98/2001 erlassen wurde. SexarbeiterInnen sind verpflichtet sich regelmäßigen Gesundheitskontrollen zu unterziehen. Die amtsärztliche Untersuchung auf Geschlechtskrankheiten hat vor Aufnahme der Tätigkeit und danach einmal wöchentlich zu erfolgen. Das Datum des Tages der amtsärztlichen Kontrolle wird dabei in der Gesundheitskarte der Sexarbeiterin vermerkt und anhand dieses Vermerks bei den beschriebenen Schnellrichterstreifen durch PolizeibeamtInnen die Einhaltung der vorgeschriebenen Gesundheitsuntersuchungen kontrolliert.

⁹⁷ Mit 1. November 2011 trat das neue Wiener Prostitutionsgesetz, LGBl Nr. 24/2011, in Kraft. Gleichzeitig trat das Gesetz über die Regelung der Prostitution in Wien (Wiener Prostitutionsgesetz) vom 7. Dezember 1983, LGBl. Nr. 7/1984 in der Fassung LGBl. Nr. 56/2010, außer Kraft.

⁹⁸ Hierbei werden Übertretungen von § 76 (1) StVO abgestraft. In den standardisierten Strafverfügungen der SchnellrichterInnen wird diese Übertretung folgend beschrieben: „Sie haben am ... , um/ von-bis ... Uhr in Wien ... als Fußgänger/in die Fahrbahn insofern vorschriftswidrig benützt, indem Sie überraschen vom Gehsteig auf die Fahrbahn traten und der Fahrzeugverkehr behindert wurde“ bzw. „ ... indem Sie auf der Fahrbahn gingen, obwohl ein Gehsteig für den Fußgängerverkehr vorhanden war.“

Bei den SchnellrichterInnen handelt es sich um Bedienstete der BPD Wien, die meist als StrafrechtsreferentInnen in einer Polizeiinspektion tätig sind und sich regelmäßig zu freiwilligen Mehrdienstleistungen im Rahmen der Schnellrichterstreifen melden. Es soll darauf hingewiesen werden, dass für die Ausübung dieser Tätigkeit eine juristische Hochschulausbildung keine Voraussetzung ist. Es gibt keine institutionalisierte Einschulung für die Tätigkeit als Schnellrichter/in. Meist begleiten an der Tätigkeit interessierte BeamtInnen oder Vertragsbedienstete einige Einsätze im Rahmen der Schnellrichterstreifen bevor sie selbst als Schnellrichter/in agierend diese Einsätze leiten.

Vor dem Inkrafttreten des neuen Wiener Prostitutionsgesetzes (WPG) am 1. November 2011 führen meist zwei BeamtInnen in einem Einsatzfahrzeug oder einem Zivildfahrzeug durch die Straßen eines zuvor vereinbarten Gebietes, in dem bekannterweise Straßenprostitution stattfand. Bei verdächtig erscheinenden Personen bzw. Aktivitäten hielten die BeamtInnen das Fahrzeug an, um die Personalausweise der beteiligten Personen und die Gesundheitskontrollkarte einer vermeintlichen Sexarbeiterin zu kontrollieren. Wurden dabei Gesetzesverstöße festgestellt, stellte der/die SchnellrichterIn sofort Strafmandate aus.

Bei manchen Einsätzen begleitete der/die SchnellrichterIn die uniformierten BeamtInnen bzw. zivilen EinsatzbeamtInnen im Einsatzfahrzeug. Strafverfügungen wurden den Frauen direkt auf der Straße ausgestellt und übergeben. Bei anderen Einsätzen war der/die SchnellrichterIn auf der nächstgelegenen Polizeiinspektion stationiert. In diesem Fall wurden die Frauen auf die Polizeiinspektion mitgenommen und Strafverfügungen dort ausgefolgt.

Im Gespräch mit einer Vertragsbediensteten der BPD Wien, die regelmäßig als Schnellrichterin im zweiten Wiener Gemeindebezirk agiert, wurde die AG informiert, dass nach dem Inkrafttreten des neuen WPG eine sechswöchige Informationskampagne im Rahmen der Schnellrichterstreifen im zweiten Wiener Gemeindebezirk durchgeführt wurde, bei der Sexarbeiterinnen und KundInnen über das neue Gesetz informiert wurden.

Nach dem Inkrafttreten des neuen WPG am 1. November 2011 stellten auch die Kommissionen des MRB bei ihren Beobachtungen eine Veränderung im Ablauf der Schnellrichterstreifen dahingehend fest, dass vermehrt DolmetscherInnen bei den Streifen anwesend waren. Seitens der BPD Wien wurde die AG nach einer telefonischen Anfrage im April 2012 informiert, dass die Beiziehung von DolmetscherInnen für Bulgarisch und Ungarisch seit Inkrafttreten des neuen WPG immer zu erfolgen habe. Des Weiteren würden Busse für Schnellrichterstreifen immer bereit stehen. Es sei aber den EinsatzleiterInnen überlassen, ob eine Schnellrichterstreife in Begleitung eines Busses durchgeführt werde. Man habe die Erfahrung gemacht, dass SexarbeiterInnen zur Durchführung einer Amtshandlung nicht in einen Bus einsteigen haben wollen, „da sie Angst hatten, dass danach die Tür zugesperrt wird.“ Für den Ablauf der Schnellrichterstreifen gäbe es keine fixen Vorgaben. SchnellrichterInnen müssten die Streife bei den Ausfahrten nicht immer begleiten, sondern könnten ebenso auf einer Polizeiinspektion verbleiben. Eine

Anzeige erfolge durch ein Organ der öffentlichen Sicherheit. Die SchnellrichterInnen würden aufgrund der in der Anzeige vorgebrachten Sachverhalte über die Ausstellung eines Verwaltungsstrafmandates entscheiden. Eine direkte Beobachtung durch SchnellrichterInnen sei für die Ausstellung eines Verwaltungsstrafmandates nicht erforderlich. Amtshandlungen würden nur dann auf einer PI durchgeführt, wenn die SexarbeiterInnen dieser Vorgehensweise zustimmen. Auf eine PI dürfe eine Sexarbeiterin ohne ihre Zustimmung nur bei Vorliegen eines Haftbefehls mitgenommen werden.

Bei den beobachteten Schnellrichterstreifen sowohl vor und nach dem Inkrafttreten des neuen Wiener Prostitutionsgesetzes am 1. November 2011 wurde kein Augenmerk auf das Thema Menschenhandel gelegt. Das Vorgehen wies einen Abmahnungscharakter auf.

Bei der routinemäßigen Übermittlung des dritten Quartalsberichts im Jahr 2011 übermittelte die Geschäftsstelle des MRB dem BM.I auch einen Bericht der Kommission OLG Wien III. Darin wird die Beobachtung von zwei Kommissionsmitgliedern bei einer Schnellrichterstreife in Wien geschildert und folgende Anregungen an das BM.I formuliert:

„Eine getrennte Vernehmung von potentiellen Prostituierten und potentiellen Zuhältern wird angeregt.

Die Kommission weist darauf hin, dass die Vernehmung einer vermeintlichen Prostituierten und eines vermeintlichen Zuhälters nicht im selben Raum stattfinden sollte. Dadurch besteht keine Möglichkeit zur Aufklärung der genauen Umstände und auch der Schutz möglicher Opfer des Menschenhandels ist nicht gegeben.

Die Kommission merkte an, dass generell keine besondere Sensibilisierung der BeamtInnen zum Thema Menschenhandel zu bemerken war.“

In einem Schreiben vom 19.März 2012 an die Geschäftsstelle des MRB antwortet das BM.I⁹⁹ auf die von der Kommission formulierten Anregungen wie folgt:

„Die Prostitutionsstreifen wurden mehrfach in den vergangenen Monaten von Kommissionen des MRB begleitend überprüft. Es fließen regelmäßig die Ergebnisse und Verbesserungsvorschläge in interne Schulungen und in Arbeitsabläufe ein. Die einschreitenden PolizeibeamtInnen wurden und werden insbesondere zum Thema Menschenhandel laufend sensibilisiert.

Konkret ergingen zum Bericht des MRB folgende Anordnungen:

- Befragungen der Prostituierten durch EB haben einzeln und auch räumlich getrennt von anderen Personen (z.B. potentiellen Zuhältern) stattzufinden.*

⁹⁹ Antwortschreiben des BM.I an den MRB, BM.I Sektion III. Recht (2012): GZ.: BMI-LR1600/0001-Büro MRB/2012. 4-5.

- Zur Vermeidung von Kommunikationsschwierigkeiten ist jedenfalls ein Dolmetsch beizuziehen.

- Personen, die einer Amtshandlung unterzogen werden, sind ausnahmslos per „Sie“ anzusprechen.

- Sollten Informationen über Menschenhandel gewonnen werden, so ist umgehend das Landeskriminalamt einzubinden.

Zu bemerken ist jedoch, dass die Bereitschaft der Prostituierten über ihre Hintermänner zu sprechen sehr gering ist.“

Mit diesem Antwortschreiben greift das BM.I mehrere der oben beschriebenen Kritikpunkte aktiv auf. Aus dem Antwortschreiben ist jedoch nicht zu entnehmen, in welcher Form die laufende Sensibilisierung von PolizeibeamtInnen stattfindet und an wen bzw. in welcher Weise die aufgezählten Anordnungen ergingen.

Insbesondere ist auf die Formulierung im letzten Satz hinzuweisen, in dem auf eine geringe „Bereitschaft der Prostituierten über ihre Hintermänner zu sprechen“ hingewiesen wird. Die Verwendung des Begriffs „Hintermänner“ anstatt von „TäterInnen“ ist in diesem Zusammenhang höchst bedenklich. Mit dem Begriff „Hintermänner“ wird assoziiert, dass eine Prostituierte, die Opfer von Menschenhandel geworden ist, willentlich Teil einer kriminellen Verbindung und damit Komplizin der „Hintermänner“, nämlich der MenschenhändlerInnen, sei. Die Wortwahl „Hintermänner“ vermisst deutlich Sensibilität für die Situation jener Frauen, die Opfer sexueller Gewalt und Ausbeutung in der Prostitution wurden. Dies wird dadurch unterstrichen, dass das BM.I in seiner Darstellung, in der es explizit die geringe Aussagebereitschaft von Opfern des Menschenhandels betont, nicht den unmissverständlichen Begriff ‚Opfer‘ verwendet, sondern von Prostituierten spricht.

Beobachtungen von Einsätzen im Rahmen der Operation S.

Im Einsatzbefehl der im Jahr 2011 ausgeführten Operation S. wird darüber informiert, dass das Bundeskriminalamt Wien in den vorangegangenen Jahren, insbesondere seit 2007, eine Steigerung von in Österreich aufhältigen AsylwerberInnen einer bestimmten afrikanischen Staatsangehörigkeit¹⁰⁰ festgestellt hat. Viele der Frauen seien in der legalen und illegalen Prostitution tätig und erfahrungsgemäß seien von diesen Frauen Opfer des Menschenhandels. Zum Zweck der Strukturermittlung wurden an zwei Tagen österreichweit Kontrollen durchgeführt, um dabei sämtliche legal und illegal tätigen Sexarbeiterinnen aus dieser Gruppe zu erfassen und sämtliche Örtlichkeiten, an denen Prostitution ausgeübt wird, zu kontrollieren.

Die Kommissionen des MRB beobachteten neun Einsätze im Rahmen der Operation S. in den Bundesländern Oberösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol. Die Kontrollteams dieser Rotlichtstreifen waren aus StreifenbeamtInnen und

¹⁰⁰ Siehe *supra* Fußnote 94.

RotlichtreferentInnen der jeweiligen Bezirke sowie BeamtInnen der Ermittlungsbereiche 10 der Landeskriminalämter zusammengesetzt. Ähnlich wie bei den vorher beschriebenen Schnellrichterstreifen im Raum Wien beobachteten die Kommissionen des MRB, dass der Fokus bei den Einsätzen im Rahmen der Operation S. auf verwaltungs- und fremdenrechtlichen Kontrollen lag. Ein strikt routinemäßiges Vorgehen der BeamtInnen verhinderte die Berücksichtigung möglicher Anhaltspunkte für die Identifizierung von Opfern des Menschenhandels.

Im Gespräch mit einem Leitern des Ermittlungsbereiches 10 über den Zweck der Operation S. wurde primär auf die Strukturermittlungen verwiesen und erklärt, dass nicht das einzelne Opfer des Menschenhandels, sondern die Ermittlung im Rahmen der organisierten Kriminalität im Vordergrund der Ermittlungen der EB 10 stehe. Es gelte, sich auf die TäterInnen zu konzentrieren. Erst in Gesprächen mit BeamtInnen der Landeskriminalämter in den Bundesländern Burgenland, Steiermark und Wien geführt wurden, wurde darauf verwiesen, dass neben dem Ziel der Strukturermittlung die Opferidentifizierung ein wichtiges Element dieser Operation dargestellt habe. Der bundesweit gleichlautende Einsatzbefehl hielt dieses Ziel zwar genau fest, jedoch spiegelte sich dies nicht in der tatsächlichen Ausführung der beobachteten Einsätze wider.

Als sehr positives Beispiel im Hinblick auf eine große Sensibilisierung für die Thematik Menschenhandel und ein großes persönliches Engagement für die Opfer des Menschenhandels, bewertete die Grazer Kommission des MRB mehrfach die Vorgehensweise eines Beamten des LKA Steiermark. Bei den von dieser Kommission des MRB beobachteten Einsätzen im Rahmen der Operation S. in den Bezirken Trofaiach, Leoben, Bruck und Graz wurde neben der routinemäßiges Feststellung der Identität der Prostituierten, der Überprüfung der Gesundheitskontrollkarte und der Einleitung von verwaltungsbehördliche Maßnahmen durch die BeamtInnen auch beobachtet, dass sich die Frauen in den kontrollierten Rotlichtlokalen mit einer Vielzahl von Fragen an die BeamtInnen wandten. Dies lässt das Bestehen einer bereits guten Gesprächsbasis vermuten. Der genannte Beamte des LKA Steiermark versicherte den Frauen, dass diese sich jederzeit vertrauensvoll an ihn wenden könnten. Diese Beobachtungen aus der Steiermark heben sich in positiver Weise von jenen in anderen Bundesländern hervor.

Problemfeld 1 „Vertrauensverhältnis - Schwierig: Frauen reden nicht“

Die Aussage eines Opfers von Menschenhandel ist nicht nur eine Möglichkeit, ein Opfer als solches zu identifizieren, sondern darüber hinaus von größter Bedeutung im Verfahren gegen TäterInnen. Da für den Beweis des Delikts Menschenhandel oft nur wenige oder keine Sachbeweise vorliegen, ist ein entscheidendes Kriterium dafür, dass es zu einer Verurteilung der TäterInnen kommt, ob die Aussage der Opfer vor Gericht als glaubwürdig eingeschätzt wird¹⁰¹. Aus diesem Grund ist es nicht nur wichtig, dass sich Opfer zu erkennen geben, sondern dass sie auch möglichst präzise

¹⁰¹ GRETA(2011)10, *supra* Fußnote 1, para 148.

und umfassende Informationen über die ihnen bekannten Zusammenhänge wiedergeben können. Dies ist für Opfer des Menschenhandels mit einem erheblichen Risiko verbunden, das auch von Seiten der spezialisierten BeamtInnen immer wieder betont wird. Es besteht die Gefahr, dass Opfer oder deren Angehörige bedroht oder tatsächlich verletzt werden.¹⁰² Erschwerend kommt hinzu, dass die Vorfälle und Ereignisse, über die Opfer berichten müssen, emotional sehr belastend sind und die Betroffenen möglicherweise traumatisiert sind. Die Hürden, sich einem Beamten oder einer Beamtin anzuvertrauen sind somit denkbar hoch.¹⁰³ Aus diesem Grund ist eine gute Gesprächsbasis mit den BeamtInnen von besonderer Wichtigkeit. BeamtInnen, die Kontakt mit möglichen Opfern haben, müssen daher verstärkt auf die Schaffung einer Atmosphäre achten, die es wahrscheinlicher macht, dass Opfer sich an sie wenden.

In zahlreichen Gesprächen mit BeamtInnen wurde betont, dass die Identifizierung von Opfern des Menschenhandels deshalb schwierig sei, weil die „Frauen nicht reden“. Dies wird von den BeamtInnen mit großer Angst der Frauen vor den MenschenhändlerInnen bzw. Misstrauen gegenüber der Polizei erklärt.¹⁰⁴ Die Verhaltensweisen der BeamtInnen sowie das Setting der Amtshandlung waren bei den von den Kommissionen beobachteten Interaktionen nicht geeignet, um dieser Vertrauensbarriere entgegenzuwirken:

In vielen Fällen wurde die Amtshandlung aus dem Auto heraus vorgenommen und damit eine zusätzliche Distanz zwischen den BeamtInnen und den Sexarbeiterinnen geschaffen. Die Befragungen und das anschließende Ausstellen von Strafverfügungen in einer Polizeieinspektion wurden immer wieder im Beisein anderer Personen – weiterer vermeintlicher Prostituiertes oder oft sogar vermeintlicher Freier oder den BeamtInnen bereits bekannte Zuhälter – vorgenommen.

Bei einem Großteil der beobachteten Amtshandlungen waren keine weiblichen Beamtinnen im Einsatz. Bei einer Amtshandlung mit einer Frau, die Opfer sexueller Ausbeutung und Gewalt im Rahmen der Prostitution ist, könnte das Beisein einer Beamtin jedoch sehr positiv hinsichtlich der Aussagebereitschaft eines weiblichen Opfers wirken. Es sollte deshalb eine durchgehende Berücksichtigung in der Planung der genannten Einsätze hinsichtlich des routinemäßigen Beiziehens von Beamtinnen bestehen.

Zusätzlich sind die Punkte ‚Sprache und Kommunikation‘ als auffallend kritisch zu betrachten: Die meisten der bei den beobachteten Streifen kontrollierten Frauen sprachen sehr wenig Deutsch. Mangels DolmetscherInnen beschränkte sich die Kommunikation zwischen BeamtInnen und Frauen oft auf ein absolutes Minimum. Immer wieder blieb unklar, ob die Frauen die Fragen oder Informationen, die seitens der BeamtInnen kommuniziert wurden, verstanden. Kommunikation zur Beruhigung und vor allem zur Information stellt jedoch einen bedeutenden vertrauensbildenden

¹⁰² vgl. Helfferich / Kavemann / Rabe, *supra* Fußnote 95, 43ff, 104, 236.

¹⁰³ vgl. Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings (2010): Human Trafficking – Ten years of independent monitoring. The Hague: BNRM. <http://english.bnrm.nl/reports/eighth/> (19. Februar 2012), 9.

¹⁰⁴ vgl. *ibid.* 11, 104, 236, 241.

Faktor dar.¹⁰⁵

Die „beamtshandelten“ Frauen wurden bei den beobachteten Einsätzen fast immer geduzt. Diese wenig respektvolle Form der Ansprache wurde von mehreren BeamtInnen gegenüber den Kommissionsmitgliedern des MRB mit dem Bestehen eines „amikalen Verhältnisses“ zwischen den Prostituierten und den BeamtInnen begründet. Dazu ist jedoch anzumerken, dass das „freundschaftliche Verhältnis“ in den beobachteten Situationen durch nichts anderes als ein einseitiges – und somit herabwürdigendes¹⁰⁶ „Du“ erkennbar wurde. Es erscheint auch fraglich, ob generell zwischen den BeamtInnen und allen kontrollierten Frauen ein tatsächliches „amikales Verhältnis“ besteht, zumal sich der Kontakt zwischen den Amtshandelnden und den Sexarbeiterinnen hauptsächlich auf eine Kontrollsituation und dabei die regelmäßige Ausstellung von Strafverfügungen beschränkt. Das BMI schreibt klar vor¹⁰⁷, dass „Beamtshandelte Personen (...) ausnahmslos per „Sie“ anzusprechen [sind]“.

Zudem wurden die einer Amtshandlung unterzogenen Frauen oft in grammatikalisch inkorrektem Deutsch angesprochen. Dieses Verhalten wurde in Gesprächen mit BeamtInnen damit begründet, dass ein verknappter Sprachgebrauch die Kommunikation erleichtere. Die Problematik einer Geringschätzung des Gegenübers durch den vereinfachten bis inkorrekten Sprachgebrauch wurde nicht erkannt.

Die geschilderten problematischen Verhaltensweisen seitens zahlreicher PolizeibeamtInnen können ein Grund für die Einschränkung der Aussagebereitschaft eines Opfers von Menschenhandel gegenüber der Polizei sein. Dabei sollte der respektvolle Umgang mit Betroffenen nicht nur eine Geste menschlicher Anerkennung sein, sondern liegt auch im Eigeninteresse der Polizei, um dadurch die Aussagebereitschaft eines Opfers zu steigern und so Informationen über TäterInnen zu erlangen.¹⁰⁸

BeamtInnen sollten auf die von Frauen oft empfundene Scham im Hinblick auf die Tätigkeit in der Prostitution verstärkt Rücksicht nehmen. Werturteile und Bemerkungen von PolizistInnen im Hinblick auf die Prostitutionstätigkeit von befragten Frauen widersprechen nicht nur der Verpflichtung zu objektivem und willkürfreiem Handeln, sondern können als beleidigend oder beschämend empfunden werden¹⁰⁹ und behindern den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses der befragten Frauen zu den Amtshandelnden von Beginn an. Es besteht zugleich eine Tendenz, ein stereotypes und damit falsches Bild von Opfern des Frauenhandels zu zeichnen, das jene Frauen ausschließt, die sich für die Arbeit als Prostituierte entscheiden. Ein erheblicher Teil der Frauenhandelsopfer trifft eine solche Entscheidung, wird dabei aber über die tatsächlichen Arbeitsbedingungen und Verdienstmöglichkeiten im Zielland massiv getäuscht. Zudem werden betroffene Frauen im Verlauf ihres

¹⁰⁵ vgl. Helfferich / Kavemann / Rabe, *supra* Fußnote 95, 110.

¹⁰⁶ vgl. Brechtelmacher / Gestettner (2003): Zum Sprachgebrauch der österreichischen Sicherheitsexekutive. Herausgegeben vom Internationalem Zentrum für Kulturen und Sprachen, Wien. 80f.

¹⁰⁷ Antwortschreiben des BM.I an den MRB, *supra* Fußnote 99, 5.

¹⁰⁸ vgl. Helfferich / Kavemann / Rabe, *supra* Fußnote 95, VI.

¹⁰⁹ vgl. *ibid.* 110.

Migrationsprozesses durch Gewalt oder Schuldknechtschaft in ein Zwangsverhältnis gebracht¹¹⁰, das keine freie Entscheidung über die Ausübung der Prostitution mehr zulässt. Ein falsches Opferbild der BeamtInnen verhindert eine Identifizierung und kann im Gespräch mit möglichen Opfern Unverständnis signalisieren.

Mögliche Faktoren, die das Vertrauen der einer Amtshandlung unterzogenen Prostituierten gegenüber BeamtInnen stärken könnten und damit zu einer positiveren Gesprächsatmosphäre beitragen, können die folgenden sein:

Regelmäßiger Kontakt mit BeamtInnen könnte sich positiv auf den Aufbau einer Gesprächsbasis der Prostituierten gegenüber der Polizei auswirken. Als vertrauensbildend wird in einer Studie des deutschen Bundeskriminalamtes jener Kontakt mit der Polizei beschrieben, der für die Frauen berechenbar ist und bei dem die Unterstützung von Amtshandelnden im Vordergrund steht.¹¹¹ Bei den „Schnellrichterstreifen“ gibt es zwar regelmäßig Kontakt mit BeamtInnen, doch hat dieser ausschließlich Kontrollcharakter, was die Kooperationsbereitschaft der Frauen nicht erhöht.¹¹² Zudem mündet dieser Kontakt häufig in einer Strafverfügung für die Frauen, was u.a. von Beamten der EB 10 ebenfalls als kontraproduktiv für den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses gesehen wird.

Da bei der Gestaltung von Einvernahmesituationen auch die Weichen für die Förderung von Kooperationsbereitschaft seitens der Opfer gestellt werden¹¹³ und die Umstände, unter denen eine Einvernahme oder ein informelles Gespräch stattfinden, Einfluss auf den Gesprächsverlauf haben, ist es sinnvoll einen möglichst positiven Gesprächsrahmen zu bieten. Laut einer Studie des deutschen Bundeskriminalamtes werden Vernehmungssituationen von potentiellen Zeuginnen aufgrund von vier Faktoren als positiv bewertet: Das Erkennen der körperlichen Bedürfnisse sowie der emotionalen Ausgangslage der befragten Frauen, das Signalisieren von Hilfe und die emotionale Anteilnahme seitens der BeamtInnen wurde von den Frauen als positiv beurteilt.¹¹⁴

Idealerweise finden Gespräche ungestört, in eigenen Räumlichkeiten und ohne Beisein unbeteiligter Personen (etwa andere BeamtInnen, die am Nebentisch arbeiten) statt. Dies ist wichtig, um einerseits Vertraulichkeit herzustellen, andererseits um Ablenkungen und Störungen von außen zu vermeiden. Wenn die befragten Frauen dies wünschen, dann sollte die Möglichkeit bestehen, die Einvernahme durch Beamtinnen durchzuführen.¹¹⁵

Wichtig ist für potentielle Betroffene des Menschenhandels die Möglichkeit sich ohne Zeuginnen mit den BeamtInnen austauschen zu können: Dies bedeutet unter anderem, darauf zu verzichten, KollegInnen möglicher Opfer als DolmetscherInnen heranzuziehen oder Amtshandlungen – wie im Rahmen von Prostitutionsstreifen in

¹¹⁰ vgl. Follmar-Otto / Rabe, *supra* Fußnote 16, 19.

¹¹¹ vgl. *ibid.* 104

¹¹² vgl. Helfereich / Kavemann / Rabe, *supra* Fußnote 95,117.

¹¹³ vgl. *ibid.* 115.

¹¹⁴ vgl. *ibid.* 108.

¹¹⁵ vgl. dazu: International Organization for Migration (2007): The IOM Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking. Geneva. 309-313.

Wien beobachtet – im Beisein mehrerer beschuldigter Personen durchzuführen. Letzteres wird auch vom BM.I angewiesen¹¹⁶.

Eine prägnante Checkliste für die Vorbereitung und Durchführung von Einvernahmen von Opfern des Menschenhandels in einem adäquaten Umfeld bietet das Handbuch der Internationalen Organisation für Migration.¹¹⁷

Problemfeld 2 „Verwaltung vs. Menschenhandel“

Aus den Berichten der Kommissionen geht hervor, dass die BeamtInnen in verschiedenen Situationen mit potentiellen Opfern von Menschenhandel Kontakt haben: bei fremdenrechtlichen Streifen mit Grundversorgungsrelevanz, bei Razzien in Lokalen oder bestimmten Gegenden, Prostitutionsstreifen und bei allgemein fremdenrechtlichen Kontrollen. Es gibt jedoch kaum Hinweise darauf, dass bei diesen zahlreichen persönlichen Kontakten mit Sexarbeiterinnen die Identifizierung von potentiellen Opfern des Menschenhandels je als Teil des Auftrages an die BeamtInnen formuliert bzw. als Teil ihrer Aufgaben von den BeamtInnen selbst erachtet wird. Der starke Fokus auf Verwaltungsdelikte wird von der AG insofern als problematisch erlebt, als er nicht nur keine aktive Strategie gegen Menschenhandel darstellt, sondern darüber hinaus dazu führt, dass die Polizei lediglich als sanktionierende Einrichtung wahrgenommen wird. Dies – zusammen mit einer mangelnden Rechtssicherheit – stellt laut einer Studie des deutschen Bundeskriminalamtes „starke Motive gegen eine Aussage bei der Polizei“ dar¹¹⁸.

Problemfeld 3 „Vermeintliche Unzuständigkeit und fehlendes Problembewusstsein“

BeamtInnen gaben vermehrt an, dass eine Identifizierung von Opfern des Menschenhandels bei Schnellrichterstreifen, Einsätzen im Rahmen der Operation S., AGM-Kontrollen oder Razzien in Bordellen nicht möglich sei. Viele der befragten BeamtInnen zeigten kein Bewusstsein dafür, dass möglicherweise relevante Indikatoren zur Identifizierung von Opfern des Menschenhandels im Rahmen dieser Streifen wahrgenommen werden könnten und sie als Amtshandelnde erste Schritte hinsichtlich einer Identifizierung unternehmen könnten.

Immer wieder betonten im Rahmen der Beobachtungen interviewte BeamtInnen, dass Opfer von Menschenhandel und Prostituierte nicht „einfach so“ sagen würden, dass sie unter Zwang arbeiteten. Ein Beamter meinte, dass in Lokalen eventuell dann feststellbar wäre, dass Frauen Opfer von Menschenhandel seien, wenn diese eingesperrt vorgefunden würden. Die genannte Art der Opferidentifizierung stellt einen Extremfall dar, der im polizeilichen Alltag nur selten in dieser Klarheit vorkommen dürfte. Diese Sichtweise lässt völlig außer Acht, dass es eine Vielzahl von

¹¹⁶ Antwortschreiben des BM.I an den MRB, *supra* Fußnote 99, 5.

¹¹⁷ IOM Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking, *supra* Fußnote 115, 308-329.

¹¹⁸ vgl. Helfereich / Kavemann / Rabe, *supra* Fußnote 95, 11.

Kriterien gibt, die bei einer möglichen Opferidentifizierung helfen.¹¹⁹

Der Hinweis in Gesprächen mit BeamtInnen, dass es sich beim strafrechtlichen Delikt Menschenhandel um ein Offizialdelikt handelt, wurde oft unter Betonung der eigenen Unzuständigkeit für die Problematik Menschenhandel beantwortet. Oft wurde angegeben, dass das LKA für das Thema Menschenhandel zuständig sei und man in die Ermittlungen der KriminalbeamtInnen („Da sind die von der EB 10 sicher schon dran!“) nicht eingreifen wolle. Wenige befragte BeamtInnen gaben an, dass bei Verdachtsmomenten eine Weiterleitung an weitere Stellen geschehen würde, allerdings wurde von keinem einzigen derartigen Fall berichtet. Ein Beamter erwähnte im Rahmen einer Beobachtung einer Schnellrichterstreife im 15. Wiener Gemeindebezirk, dass „er schon wüsste, wo die Prostituierten wohnten und dass dort viele Frauen gemeinsam wohnen würden. Er wüsste auch, dass es dort vielleicht Probleme für die Frauen geben würde. Aber sicher wäre die EB 10 schon damit beschäftigt.“

In Gesprächen mit BeamtInnen zeigte sich, dass kein Grund für eine erhöhte Aufmerksamkeit hinsichtlich dieser Problematik Menschenhandel gesehen, oder die Notwendigkeit für eigeninitiatives Einschreiten bei Verdachtsmomenten erkannt wird. Auch vor dem Hintergrund, dass die tatsächlichen Ermittlungen hinsichtlich Menschenhandel von den KriminalbeamtInnen der EB 10 der LKAs oder des .BK aufgrund deren spezialisierter Ausbildung und breiterer Erfahrung ausgeführt werden sollten, so ist die Praxis, ohne Nachfrage und Bestätigung über tatsächliche laufende Ermittlungen durch die EB 10, diese als gegeben anzunehmen, problematisch.

Mehrere BeamtInnen betonten auch, dass sie zwar schon Verdachtsmomente hinsichtlich Menschenhandel gehabt hätten, es allerdings an tatsächlichen Beweisen oder Anhaltspunkten dafür gefehlt hätte. Dann hätten sie auch die EB 10 noch nicht informiert. Es entsteht der Eindruck, dass die BeamtInnen Zweifel haben und unsicher sind, ob beim Vorliegen eines geringen Verdachtsmoments „schon“ die EB 10 informiert werden sollte. Die BeamtInnen sind sich ihrer wichtigen Rolle als regelmäßig im Außendienst tätige und dann auch möglicherweise in Kontakt mit Opfern stehende VertreterInnen der Sicherheitsexekutive nicht bewusst. Es sollte sowohl die Definition der Zuständigkeiten von den genannten Einsätzen breiter gefasst¹²⁰, als auch die BeamtInnen zu einem breiteren Verständnis ihrer Tätigkeit angeregt und ermutigt werden.

¹¹⁹ vgl. dazu: Indikatoren zur Opfererkennung. Menschenhandel und grenzüberschreitender Prostitutionshandel. Herausgegeben vom .BK / Zentralstelle für die Bekämpfung der Schlepperkriminalität und Menschenhandel und von LEFÖ-IBF; und vgl. dazu UNODC (2008): Toolkit to Combat Trafficking in Persons. Global Programme against Trafficking in Human Beings. <http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/2008/electronic-toolkit/electronic-toolkit-to-combat-trafficking-in-persons---index.html> (19. Februar 2012). 259-263.

¹²⁰ vgl. Übereinkommen des Europarates, *supra* Fußnote 17, Art. 10.

Problemfeld 4 „Unterschiedlicher Wissensstand über das Thema Menschenhandel und große Differenzen beim Engagement für Opfer des Menschenhandels“

Während manche BeamtInnen großes Engagement und Wissen zeigen, steht ein Großteil der durch die Kommissionen des MRB beobachteten und befragten ExekutivbeamtInnen dem Thema Menschenhandel mit wenig Vorinformation und Desinteresse gegenüber. Insbesondere im Bereich der Opfererkennung und dem Umgang mit Verdachtsmomenten wurden Defizite deutlich.

Zwar wurden von BeamtInnen manchmal Vermutungen über die Situation von Frauen geäußert (z.B. dass diese „ausgetauscht“ würden), doch führten diese zu keinen weiteren Schritten bzw. wurden mit der Begründung der Zuständigkeit des LKA oder dem Hinweis darauf, dass die Betroffenen ohnehin kaum etwas sagen würden, abgetan.

Bei einem Gespräch der AG mit einer Schnellrichterin erläutert diese, dass sie möglicherweise relevante Hinweise (beispielsweise wurde genannt: Häufung der Angabe derselben Wohnadresse durch Sexarbeiterinnen, die neu im Bezirk sind und dieselbe nicht-österreichische Staatsangehörigkeit haben) zwar in Berichten vermerkt und an ihren direkten Vorgesetzten weitergibt, jedoch keinerlei Information darüber erhält, ob diese Hinweise an die EB 10 Wien oder das .BK weitergeleitet werden. Obwohl die von der Schnellrichterin beschriebenen Hinweise für die im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels tätigen KriminalbeamtInnen möglicherweise sehr nützlich sein könnten, bringt die Schnellrichterin die von ihr gesammelten und in ihren Berichten vermerkten Hinweise im Gespräch nicht in Zusammenhang mit der Thematik Menschenhandel. Es entsteht dadurch der Eindruck, dass sie einerseits aufgrund eines Wissensmangels, andererseits aufgrund einer deutlichen Fokussierung auf die verwaltungsrechtliche Ebene ihrer Tätigkeit, das von ihr selbst als sehr engagiert beschriebene Einschreiten und ihre umfassenden Beobachtungen nicht auf das Strafrechtsdelikt Menschenhandel bezieht.

Als positives Beispiel wird das Engagement eines Beamten im Raum Graz bemerkt: Dieser Kriminalbeamte verteilt seine Visitenkarten an Prostituierte und teilt ihnen mit, dass diese ihn bei Problemen jederzeit kontaktieren könnten. Dieses Angebot geht weit über die sonst getätigten rein verwaltungsrechtlichen Kontrollmaßnahmen hinaus und beweist großes Eigenengagement. Dennoch scheint es unzureichend, dass dieses Best Practice - Beispiel rein auf das persönliche Engagement eines Beamten beschränkt ist und nicht auf institutionalisierte Weise fortgesetzt wird.

Problemfeld 5 „Mangelnde Ressourcen, insbesondere für die Beziehung von DolmetscherInnen“

Aus Kostengründen werden DolmetscherInnen meist nur zu Einvernahmen beigezogen. Da viele Sexarbeiterinnen wenig oder gar nicht Deutsch sprechen, wäre es sinnvoll, wenn DolmetscherInnen bereits bei früheren Kontakten mit

Sexarbeiterinnen – so etwa im Zuge von Streifen – anwesend sind. Die Überwindung der Sprachbarrieren würde die Kommunikationsmöglichkeiten zwischen den Prostituierten und der Sicherheitsexekutive verbessern.

In manchen Fällen wurde seitens der BeamtInnen argumentiert, dass die Beiziehung von professionellen SprachmittlerInnen nicht nötig wäre, da „Kolleginnen“ der nicht deutschsprechenden Prostituierten (z. B. ebenso angehaltene Prostituierte) übersetzen könnten. Die Inanspruchnahme dieser ‚provisorischen Dolmetschdienste‘ ist sehr problematisch, da es zum einen die Persönlichkeitsrechte der Frauen verletzen kann und vor allem nicht ausgeschlossen werden kann, dass diese möglicherweise Täterinnen sind oder TäterInnen über die Aussage(bereitschaft) einer Kollegin informieren und diese damit gefährden. Bei den beobachteten Streifen schlugen zudem nicht immer die Betroffenen vor, eine Kollegin beizuziehen, sondern mitunter mischten sich Frauen ein, die in der Nähe standen. Besonders in diesen Fällen ist nicht auszuschließen, dass die zur Übersetzung beigezogene Person nicht selbst als Täterin involviert ist. Auch abgesehen von diesem Risiko ist angesichts der bedeutsamen Rolle, die SprachmittlerInnen haben¹²¹, darauf zu verzichten, „ad hoc“-DolmetscherInnen einzusetzen.

Bei der Einbeziehung von DolmetscherInnen ist auf die erschwerte Arbeitssituation dieser Personen, bedingt durch eine möglicherweise große emotionale Herausforderung sowie den hohen Anspruch der Opfer auf die korrekte Wiedergabe ihrer Aussagen, Bedacht zu nehmen.¹²² In ihrem Handbuch zu „Direct Assistance for Victims of Trafficking“ weist die IOM deutlich darauf hin, dass DolmetscherInnen nicht als neutrale Personen verstanden werden dürfen.¹²³ Vorurteile gegenüber Sexarbeiterinnen oder große Betroffenheit ob des Schicksals eines Opfers können die Professionalität von DolmetscherInnen beeinträchtigen. Die Aussage eines Opfers kann durch Missinterpretationen oder unzulässige Abwandlungen einer Aussage verfälscht werden.

Hinzu kommt, dass die Tätigkeit von DolmetscherInnen oft nicht bei einer reinen Sprachvermittlung endet. In Fällen, bei denen Sexarbeiterinnen, die nicht lesen können, Niederschriften im Rahmen einer Amtshandlung unterzeichnen sollen, wirken DolmetscherInnen auch als inhaltliche VermittlerInnen von schriftlichen Informationen. Indem sie erklärend agieren, können abermals Verfälschungen von schriftlich vorgelegten Informationen entstehen; dies insbesondere wenn rechtliche Details übersetzt und erklärt werden, die sich der Expertise der DolmetscherInnen entziehen. Es sollten deshalb umfassende, mehrsprachige Informationen zu allen im Rahmen der Amtshandlung zu unterzeichnenden Schriftstücke aufliegen, deren Inhalt für alle beamtshandelten Frauen – auch durch ein Vorlesen seitens der DolmetscherInnen – verständlich ist.

Im Jänner 2012 wurden bei beobachteten Prostitutionsstreifen DolmetscherInnen (für Russisch, Ungarisch, Bulgarisch, Serbisch) auch zur Begleitung der Streifen

¹²¹ vgl. Helfereich / Kavemann / Rabe, *supra* Fußnote 95, 114.

¹²² vgl. *ibid.* 114.

¹²³ IOM Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking, *supra* Fußnote 115.

beigezogen, dies jedoch vorrangig um Prostituierte direkt über das neue Prostitutionsgesetz zu informieren.¹²⁴

Als positives Beispiel für den Umgang mit der schwierigen und ressourcenintensiven Bereitstellung von DolmetscherInnen für den Kontext der Prostitution bzw. Sexarbeit kann die Initiative SXA- Information für Sexarbeiterinnen in Graz herangezogen werden. Mitarbeiterinnen von SXA-Info sind ausgebildete Sozialarbeiterinnen und bieten Sexarbeiterinnen Information und Beratung an. Dies geschieht neben Sprechstunden in der Anlaufstelle palaver auch bei regelmäßigen Besuchen der Mitarbeiterinnen direkt in den Bordellen in Graz und im Großraum Graz. Die Mitarbeiterinnen verfügen neben der allgemeinen Ausbildung zu SozialarbeiterInnen auch über ein spezielles Know-How im Bereich der Sexarbeit. Zusätzlich zu diesem spezialisierten Ausbildungshintergrund sprechen die Mitarbeiterinnen von SXA-Info zahlreiche Fremdsprachen und sind nur für wenige Beratungssituationen auf die Beiziehung externer DolmetscherInnen angewiesen. Dann jedoch wird darauf geachtet, dass externe DolmetscherInnen möglichst auf den speziellen Dolmetsch-Kontext vorbereitet werden und keine Beratungsfunktion übernehmen. SXA-Info bietet anonyme Informationsangebote an und leitet nur auf Wunsch von KlientInnen Informationen an die Exekutive weiter. Es besteht ein allgemeiner Austausch mit dem EB 10 des LKA Steiermark und eine breitere sowie institutionalisierte Vernetzung mit dem LKA Steiermark wird angestrebt. Aus diesem Beispiel ist klar ersichtlich, dass für eine erfolgreiche Dolmetsch-Situation im Bereich der Sexarbeit / Prostitution – und insbesondere wenn Frauen über Situationen von sexueller Gewalt und sexuellem Zwang insbesondere im Kontext Menschenhandel in einer Einvernahme berichten möchten – eine spezielle Schulung für die beteiligten DolmetscherInnen nötig ist.

Ressourcenmangel ist auch bei der Ausstattung der Streifen festzustellen: BeamtInnen berichteten, dass Busse, in denen BeamtInnen, SchnellrichterInnen, die beamtshandelten Frauen und ev. DolmetscherInnen Platz hätten, nicht immer verfügbar sind und Kontrollen deshalb direkt aus dem Auto vorgenommen werden. Von einer Schnellrichterin wurde in einem Gespräch angemerkt, dass diese Situation für die amtshandelnden ebenso wie die der Amtshandlung unterzogenen Personen höchst unangenehm sei. Diese Situation bewirke, dass die betroffenen Frauen die Kommunikation mit den BeamtInnen möglichst kurz halten wollten und auf das Nötigste beschränkten. Die Frauen befürchteten, dass ihre Zuhälter sie bei Gesprächen mit der Polizei beobachten würden.

Personalmangel ist ein weiteres Thema das in diesem Zusammenhang zu nennen ist. So wurden vor einigen Jahren die Außenstellen der EB10 in den Bezirken aufgelöst, was dazu führte, dass viele Anfragen aus den Bezirken „ungefiltert“ an die EB10 herangetragen werden. Dies bedeutet, dass Anfragen aus Mangel an Wissen an die ExpertInnen weitergegeben und von diesen bearbeitet werden, obwohl für diese rasch klar ist, dass es dafür keine Bearbeitung durch eine Spezialeinheit bräuchte. Durch die Außenstellen in den Bezirken konnte dieser Aufwand vermieden und vieles direkt

¹²⁴ Laut BPD Wien besteht aktuell (April 2012) die Vorgabe für die Beiziehung von DolmetscherInnen für Bulgarisch und Ungarisch bei allen Schnellrichterstreifen.

vor Ort erledigt werden. Im Moment würden jedoch aufgrund eines Wissensmangels und unreflektierter Weiterleitung an den EB10 viele Ressourcen dort unnötigerweise gebunden.

Problemfeld 6 „Mangelnde Sensibilisierung und Schulungsbedarf“

Das Verhalten der BeamtInnen und ihre Art der Kommunikation mit Prostituierten weist neben immer wieder auftretender großer Respektlosigkeit eine mangelnde Sensibilisierung (bereits vorher beschriebenes Duzen von einer Amtshandlung unterzogenen Frauen; Durchführung von Amtshandlungen ‚aus dem Auto heraus‘) im Umgang mit potentiellen Opfern von Menschenhandel auf.

Zudem wurde durch die Beobachtungen deutlich, dass viele BeamtInnen nicht ausreichend informiert und geschult sind, was den Umgang mit möglichen Opfern von Menschenhandel und mit Verdachtsmomenten hinsichtlich dieses Delikts betrifft:

Es ist daher notwendig, BeamtInnen dahingehend zu schulen, einen respektvolleren Umgang mit den Prostituierten zu pflegen. Dies ist nicht nur eine Frage der Achtung der Menschenwürde, sondern darüber hinaus wichtig um die Hemmschwelle für Betroffene von Menschenhandel zu senken, mit BeamtInnen in Kontakt zu treten.¹²⁵

Des Weiteren bedarf es Schulungen, die BeamtInnen klare Handlungsanleitungen vermitteln, welche Schritte im Falle eines Verdachts zu setzen sind und wie mit vagen Verdachtsmomenten umgegangen werden kann. Im angeführten Beispiel wird deutlich, dass es letztere durchaus gibt, diese jedoch nicht zu einem nächsten Schritt führen.

Problemfeld 7 „Kooperation mit NGOs“

Im polizeilichen Alltag scheint die Kooperation mit NGOs eine sehr unterschiedliche Rolle zu spielen: Während nur wenige befragte BeamtInnen der Wiener Verwaltungspolizei den Verein LEFÖ-IBF kannten, betonten alle befragten Leiter der EB 10 den guten Kontakt zu LEFÖ-IBF. Auch bei einer großangelegten Razzia in Wien, die zur Verhaftung mehrerer Beschuldigter und zur Einvernahme mehrerer ZeugInnen und potentieller Opfer führte, wurde noch in den frühen Morgenstunden eine muttersprachliche Betreuerin des Vereins LEFÖ-IBF herangezogen, um die Frauen bei den Einvernahmen im .BK zu unterstützen.

Beratungseinrichtungen und Opferschutzeinrichtungen erfüllen im Vergleich zur Polizei sehr differente Aufgaben. Es ist deshalb notwendig, eine enge Kooperation zwischen der Polizei und diesen Einrichtungen zu etablieren¹²⁶, um möglichen Opfern und potentiellen ZeugInnen von Beginn einer Amtshandlung an ein Maximum an Unterstützung, Schutz und Hilfe zukommen zu lassen.

Es erscheint der AG sinnvoll, der Frage nachzugehen ob dieses unterschiedliche

¹²⁵ vgl. Helfferich / Kavemann / Rabe, *supra* Fußnote 95, 238.

¹²⁶ vgl. *ibid.* 212.

Ausmaß an Kooperation mit NGOs bzw. das Wissen über die Möglichkeit dadurch erklärbar ist, dass von der Behörde vorgegebene Handlungsabläufe aus praktischen Gründen keinen Kontakt vorsehen, oder ob es sich hierbei um eine zu schließende Lücke im Kampf gegen den Menschenhandel handelt.

5.4 Anregungen zur Verbesserung der aktuellen Vorgehensweise

An dieser Stelle sind Vorschläge zu finden, wie die aktuelle Vorgehensweise bei Amtshandlungen im Bereich der Prostitution verändert werden könnte, um einen Rahmen zu schaffen, in dem es wahrscheinlicher wird, dass Betroffene von Menschenhandel sich an die Polizei wenden und mehr Opfer identifiziert werden können.

- Die **Rahmenbedingungen von Amtshandlungen** – insbesondere von Prostitutionsstreifen – sollte verändert werden: Wenig hilfreich für das Schaffen einer guten Gesprächsbasis zwischen Prostituierten und BeamtInnen ist das Durchführen einer Kontrolle ‚aus dem Auto heraus‘, die Nicht-Beiziehung von DolmetscherInnen, das Beiziehen von deutschsprechenden Prostituierten als Übersetzerinnen und eine gemeinsame Einvernahme mehrerer Frauen im Beisein von Freiern oder unbeteiligten BeamtInnen einer PI. Auf die Wahrung der Persönlichkeitssphäre ist strikt zu achten.
- **Sensibilisierungsarbeit** ist beim Umgang von BeamtInnen mit Sexarbeiterinnen gefordert: das Duzen der einer Amtshandlung unterzogenen Personen ist herabwürdigend und ebensowenig angebracht, wie ein vermeintliches „amikales Verhältnis“ zwischen BeamtInnen und Prostituierten.
- Angeregt wird die **Erweiterung und Intensivierung der Kooperation mit NGOs**. Die Beiziehung von NGO-ExpertInnen, wie etwa des Vereins LEFÖ-IBF, ist bei der Herstellung einer Vertrauensbasis mit möglichen Opfern hilfreich und bietet der Exekutive die Möglichkeit, die spezielle Expertise des Vereins zu nutzen.
- **DolmetscherInnen** sollten bei Einsätzen wie Rotlichtstreifen, Bordellstreifen, SchnellrichterInnenstreifen und ähnlichen Einsätzen im Rahmen der Prostitution sowie bei allen Einvernahmen routinemäßig beigezogen werden. Sie sollten überdies besonders geschult werden, um bei Einsätzen besser auf die speziellen Anforderungen der Einvernahmesituation im Kontext von Menschenhandel vorbereitet zu sein.
- **Zur besseren Vernetzung** zwischen KriminalbeamtInnen der EB 10. und des BK mit jenen BeamtInnen, die Prostitutionsstreifen durchführen bzw. allgemein im Streifendienst tätig sind und Kontakt mit möglichen Opfern von Menschenhandel haben, werden strukturelle Maßnahmen als hilfreich erachtet, die unabhängig vom Engagement Einzelner bestehen und sowohl den formellen als auch den informellen Austausch fördern.
- **Zuständigkeit:** Für die Straftat Menschenhandel besteht für alle BeamtInnen –

auch für jene, die etwa bei Schnellrichterstreifen einen primär verwaltungsrechtlichen Fokus, haben – eine Anzeigepflicht. Jede/r BeamtIn, der/die im Rahmen des Dienstes mit Personen Kontakt hat, ist bis zu einem gewissen Grad für das Thema zuständig. Dies erfordert, dass zumindest die Indikatoren zur Opfererkennung, die innerhalb der Kriminalpolizei zu informierenden Stellen und Grundkenntnisse im Umgang mit potentiellen Opfern bekannt sind. Ein entsprechender Erlass des BM.I soll einen **Handlungsleitfaden** festlegen, die Zuständigkeiten der BeamtInnen und eine eindeutige Verknüpfung der verwaltungs- und dienstrechtlichen Ebenen klar regeln.

- Der **kriminalistische Zugang** zur Thematik Menschenhandel und ein **opferzentrierter Zugang** zur Thematik sollten einander nicht ausschließen. Es ist dabei neben der Suche nach TäterInnen ein größerer Fokus auf die Identifizierung vom Menschenhandel Betroffener sowie auf Opferrechte zu legen. Es besteht für die BeamtInnen eine **Informationspflicht** bei der Mitteilung von Opferschutzrechten gegenüber den Opfern. Es sollten dafür bereits beglaubigte Übersetzungen bereitstehen, die *zusätzlich* zur mündlichen Übersetzung auch in schriftlicher Form ausgeteilt werden können.
- **Schulung:** BeamtInnen sollten bereits im Rahmen ihrer Grundausbildung mit dem Thema Menschenhandel vertraut gemacht werden. Die Schulungsangebote der .SIAK im Rahmen der freiwilligen Fortbildung für BeamtInnen sollten intensiviert und aktiver beworben werden. BeamtInnen, die in ihrem beruflichen Alltag sehr oft im Rahmen von Sonderstreifen oder aufgrund der Lage des Arbeitsplatzes (z.B. 2. oder 15. Wiener Gemeindebezirk) mit Prostituierten Kontakt haben, sowie SchnellrichterInnen sollten auf verpflichtender Basis an Schulungen teilnehmen.

6 Identifizierung von Opfern des Menschenhandels in der Schubhaft

Im Rahmen der Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels wurde Österreich in den Jahren 2010 und 2011 von GRETA, der ExpertInnen-Gruppe des Europarates, evaluiert. Der Bericht über Österreich und die Empfehlungen der ExpertInnen-Gruppe wurden am 26. September 2011 vom Vertragsparteienkomitee angenommen.¹²⁷ GRETA beurteilt die österreichischen Maßnahmen im Kampf gegen den Menschenhandel als positiv, erstellte aber auch eine Reihe an Empfehlung, unter anderem für den Kontext der Schubhaft. Es wird Besorgnis darüber ausgedrückt, dass mögliche Opfer von Menschenhandel, die irregulär in Österreich aufhältig sind und in Schubhaft genommen wurden, abgeschoben werden könnten bevor sie als Opfer identifiziert werden. Diese Personen kämen nicht in den Genuss der ihnen zustehenden Opferrechte. GRETA stellt zudem fest, dass neben VertreterInnen von UNHCR und privaten RechtsberaterInnen nur wenige NGOs Zugang zu den PAZen hätten und betont, dass insbesondere LEFÖ-IBF keinen besonderen Zugang zu den PAZen habe. Es sei in den letzten Jahren kaum ein Schubhäftling als mögliches Opfer an LEFÖ-IBF zur Betreuung verwiesen worden. GRETA gibt als möglichen Grund dafür eine mangelnde Problemwahrnehmung der PAZ-BeamtInnen und RechtsberaterInnen an. Die ExpertInnen-Gruppe verweist auch darauf, dass Opfer von Menschenhandel als Folge ihrer Nicht-Identifizierung für Taten zu denen sie von ihren MenschenhändlerInnen gezwungen wurden – wie etwa die Fälschung von Identitätsdokumenten oder die Ausübung der illegalen Prostitution – bestraft werden könnten.¹²⁸

Auch im Zusammenhang mit der Überprüfung der Lage der Menschenrechte in Österreich durch den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen im Rahmen der Universellen Staatenprüfung (UPR) 2011 wurden zwei Empfehlungen bezüglich Haft und Aufenthalt von Opfern des Menschenhandels erlassen.¹²⁹

Auf die von GRETA festgestellten Punkte verweist auch Julia Planitzer bei der Darstellung von Unzulänglichkeiten der praktischen Umsetzung der Aufenthaltsregelung und der Identifizierung von Opfern des Menschenhandels in Österreich. Sie erläutert in ihrem Beitrag „Frauenhandel in Österreich: Der schmale Grat zwischen Aufenthalt und Abschiebung“¹³⁰, dass nach einem Strukturwechsel in

¹²⁷ vgl. GRETA(2011)10, *supra* Fußnote 1.

¹²⁸ vgl. GRETA(2011)10, *supra* Fußnote 1, para 84.

¹²⁹ Die Empfehlung 93.28 „Sicherstellung, dass Opfer von Menschenhandel nicht in Haft genommen werden und ihre Rechte bezüglich medizinischer Betreuung, Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung respektiert werden (Schweiz)“ wurde von Österreich angenommen. Die Empfehlung 93.52 „Verbot der Praxis, Asylwerber – ohne Straffälligkeit – in Polizeihaft zu nehmen, mit besonderer Berücksichtigung von Minderjährigen und von Opfern von Menschenhandel (Slowakei)“ wurde nicht angenommen. Siehe dazu A/HRC/17/8/Add.1, 7.

¹³⁰ Planitzer, *supra* Fußnote 12.

der Schubhaftbetreuung – 2003 kam es in Wien zu einem Wechsel der Schubhaftbetreuung – zuerst weniger und danach keine Verdachtsfälle von Frauenhandel mehr an den Verein LEFÖ-IBF gemeldet wurden. Basierend auf den Betreuungszahlen des Vereins LEFÖ-IBF stellt Planitzer dar, dass zwar die Gesamtzahl der von LEFÖ-IBF betreuten Frauen in den Jahren nach 2003 anstieg – und damit einem weithin prognostizierten Trend des Anstiegs von Opfern des Menschenhandels generell entspricht – jedoch die Beratungstätigkeit des Vereins von Frauen in der Schubhaft drastisch absank.¹³¹ Die Feststellung von GRETA damit unterstreichend, kommt Planitzer zum Schluss, dass die früher deutlich höheren Zahlen der gehandelten Frauen in der Schubhaft, die betreut wurden, darauf schließen lassen, dass derzeit gehandelte Frauen aufgrund von Verstößen gegen fremdenpolizeiliche Regelungen in Schubhaft sind und möglicherweise abgeschoben werden.¹³²

Auf die große Bedeutung der beschriebenen Problematik wies Mary Robinson, die damalige UN-Sondergesandte für Menschenrechte, bereits 2002 in einem Bericht an den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen hin. Sie formulierte in diesem Bericht Richtlinien (*Guidelines*) über Menschenrechte und Menschenhandel, und empfiehlt in Zusammenhang mit der *Guideline* zur Identifizierung von gehandelten Personen und von MenschenhändlerInnen: „States and, where applicable, intergovernmental and non-governmental organizations, should consider: [...] 5. Ensuring that trafficked persons are not, in any circumstance, held in immigration detention or other forms of custody.“¹³³

6.1 Arbeitsweise der AG

Im Hinblick auf die einleitend beschriebene spezielle Rolle von Polizeianhaltezentren im Kontext von Menschenhandel, hat die AG einen Schwerpunkt auf die Analyse dieses Arbeitsbereiches der Exekutive gesetzt.

Die nachstehenden Darstellungen stützen sich einerseits auf die eigenen Erhebungen der AG, andererseits auf Berichte der Kommissionen des MRB über ihre Beobachtungen bei Besuchen in Polizeianhaltezentren. Die AG führte zwischen November 2011 und Februar 2012 Gespräche mit den Leitern und / oder deren Stellvertretern aller Polizeianhaltezentren in Österreich durch.¹³⁴ Des Weiteren führte die AG Gespräche mit im Innenressort für die Polizeianhaltezentren zuständigen BeamtInnen.

¹³¹ vgl. Planitzer, *supra* Fußnote 12, 19f.

¹³² vgl. *ibid.* 20.

¹³³ VN Hochkommissariat für Menschenrechte (2002): Empfohlene Prinzipien und Richtlinien für Menschenrechte und Menschenhandel. Richtlinie 2. Para 6.

¹³⁴ Im PAZ Eisenstadt wurde das Gespräch mit dem diensthabenden höchsten Beamten geführt. Sowohl der Leiter als auch sein Stellvertreter waren zum Zeitpunkt des AG Besuchs nicht anwesend. Alle Gesprächspartner in diesem Kontext waren männlich, weshalb auch im weiteren Verlauf der Ausführungen in Bezug auf diese Gespräche ausschließlich die männliche Form verwendet wird.

Zusätzlich wurden die Kommissionen des Menschenrechtbeirates, die bei ihren Routinebesuchen alle Polizeianhaltezentren bundesweit einmal im Quartal besuchen, von der AG ersucht, bei ihren Gesprächen in den PAZen mit den jeweiligen PAZ-Leitern und den anwesenden PAZ-BeamtlInnen die Problematik Menschenhandel zu thematisieren. Folgender Fragenkatalog wurde den Kommissionen seitens der AG als Gesprächsleitfaden zur Verfügung gestellt:

- Gab es während Ihrer Dienstzeit in diesem PAZ bereits Fälle, in denen Schubhäftlinge als Opfer von Menschenhandel identifiziert wurden?
- Durch welche Anhaltspunkte wurde die Identifizierung möglich?
- Wie reagierten Sie oder Ihre KollegInnen in dieser Situation?
- Wie würden Sie reagieren, wenn Sie den Verdacht hätten, dass sich ein Opfer von Menschenhandel in diesem PAZ in Schubhaft befindet?
- Welche rechtlichen Möglichkeiten sind Ihnen bekannt, um Opfern von Menschenhandel zu helfen?
- Wurden Sie in Ihrer Ausbildung auf das Problem des Menschenhandels hingewiesen oder auch näher geschult?
- Kennen Sie das Schulungsangebot über Menschenhandel an der .SIAK oder konnten Sie auch schon an einer Schulung teilnehmen?
- Ist Ihnen die Fachabteilung für Menschenhandel im Bundeskriminalamt bekannt?
- Kennen Sie den Verein LEFÖ - IBF?
- Wie könnte sicher gestellt werden, dass sich keine Opfer von Menschenhandel in diesem PAZ in Schubhaft befinden? Auf welche Anhaltspunkte sollte besonders Bedacht genommen werden?
- Kennen Sie die folgenden Bestimmungen bzw. Erlässe des BM.I? (Anm.: Die Kommissionen wurden ersucht, bei dieser Frage die Bestimmung über den Aufenthaltstitel „Besonderer Schutz“ nach §69a Abs. 1 Zi 2 NAG sowie die Erlässe „BM.I Abt. II/3, ZI. BMI-FW1440/0016-II/3/2011: Handbuch zum FPG. Opfer von Menschenhandel. S 262-264.“ und „BM.I Abt. III.4, GZ.: BMI-FW1710/0029-III/4/2011: NAG – Informationen. Aufenthaltsbewilligungen gemäß § 69a Abs. 1 Z s NAG – Vorgangsweise im aufenthaltsrechtlichen Verfahren bei Abbrechung des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens gemäß § 197 StPO“ in gedruckter Form vorzuzeigen.)

Für den Bereich der Polizeianhaltezentren Hernalser Gürtel und Rossauer Lände lagen der AG auch frühere, hinsichtlich der Thematik Menschenhandel relevante Kommissionsberichte aus den Jahren 2007 bis 2010 vor.

Überdies kontaktierte die AG alle Organisationen, die vom BM.I mit der Schubhaftbetreuung (VMÖ, Caritas) sowie mit der Rechtsberatung von Schubhäftlingen (VMÖ, Diakonie, Volkshilfe) betraut sind, schriftlich. In ihrem Schreiben an die genannten Organisationen ersuchte die AG um Auskunft über die Erfahrungswerte der Organisationen bzw. ihrer MitarbeiterInnen hinsichtlich der Thematik Menschenhandel. Des Weiteren wurde die Bedeutung der Sensibilisierung der MitarbeiterInnen dieser Organisationen für das Thema Menschenhandel durch Schulungen in dem Schreiben durch die AG erläutert, und nach bereits bestehenden Schulungsangeboten gefragt.

Folgender Fragenkatalog wurde an die Organisationen übermittelt und bis zum Abschluss des vorliegenden Berichts von zwei der genannten Organisationen teilweise beantwortet:

- Gab es während der Betreuungs- bzw. Beratungstätigkeit in den PAZen durch MitarbeiterInnen ihrer Organisation bereits Fälle, in denen Personen in der Schubhaft als Opfer von Menschenhandel identifiziert wurden?
- Durch welche Anhaltspunkte wurde die Identifizierung möglich?
- Wie reagieren Sie oder Ihre KollegInnen in dieser Situation?
- Inwiefern sind die im Rahmen der Schubhaftbetreuung bzw. Rechtsberatung in der Schubhaft tätigen MitarbeiterInnen ihrer Organisation mit dem Thema Menschenhandel vertraut?
- Besteht innerhalb der Organisation eine Expertise zum Thema Menschenhandel?
- In welcher Form steht diese Expertise den in der Schubhaftbetreuung bzw. Rechtsberatung tätigen MitarbeiterInnen zur Verfügung?
- Welchen Beitrag können MitarbeiterInnen der Schubhaftbetreuung und Rechtsberatung in den PAZen leisten, um sicher zu stellen, dass sich keine Opfer von Menschenhandel in Schubhaft befinden?
- Auf welche Anhaltspunkte könnten/sollten SchubhaftbetreuerInnen bzw. RechtsberaterInnen bei ihrer Tätigkeit in den PAZen besonders Bedacht nehmen?

6.2 Case Study

Bei einem Gespräch mit Herrn A., dem stellvertretenden Leiter eines mittelgroßen PAZ, betont der Gesprächspartner gegenüber dem anwesenden AG-Mitglied, dass es im betreffenden PAZ keine Berührungspunkte mit dem Thema Menschenhandel gäbe.

Nur nebenbei erwähnt Herr A., dass diese Problematik in die Zuständigkeit der Fremdenpolizei falle. Bei Fremdenrechtskontrollen in Restaurants habe es Verdachtsmomente gegeben und dann bemerkt Herr A. auch, dass die Fremdenpolizei schon Personen nach Kontrollen in Restaurants direkt ins PAZ gebracht habe.

Er erinnert sich an einen Fall, bei dem ein Mann nach einer fremdenpolizeilichen Kontrolle in einer Pizzeria ins PAZ gebracht wurde. Der Mann wäre illegal aufhältig gewesen und ins PAZ gebracht worden, um dort auf seine Abschiebung zu warten. Der Mann habe angegeben, dass er das Lokal, in dem er arbeitete, nicht verlassen habe dürfen. Er habe nur wenig Gehalt bekommen und habe dieses einmal pro Monat „einzahlen dürfen“. Zu diesem Zweck habe er das Restaurant verlassen dürfen.

Bei der Frage nach Details holt Herr A. einen Akt aus dem Nebenraum und konsultiert einen Kollegen, der sich sofort an den Fall erinnern kann: Es stellt sich heraus, dass der betroffene Mann ein indischer Staatsangehöriger ist und in einer Pizzeria bei einer Streife im Rahmen der Fremdenrechtskontrollen aufgegriffen wurde. Die weiteren Details, die Herr A. bereits zuvor berichtet hat, habe der indische Staatsangehörige nur im Gespräch mit dortigen PAZ-BeamtInnen erzählt. Der Mann spreche Englisch und ein wenig Deutsch. Die genannten Details konnte Herr A. nicht aus dem Akt des Schubhäftlings entnehmen, sondern waren ausschließlich aus dem persönlichen Gespräch mit dem Betroffenen bekannt. Ebenso wenig liege ihm als PAZ-Beamter der fremdenpolizeiliche Akt vor, welcher eine weitere Informationsquelle darstellen würde. Er ergänzt, dass er darüber Bescheid wisse, dass der betreffende indische Staatsangehörige bereits einmal abgeschoben worden sei und auch bei der letzten Fremdenrechtskontrolle illegal aufhältig gewesen sei. Deshalb sei er nun – mehr als ein Monat später – noch immer im PAZ und warte auf seine Abschiebung.

Auf die Frage hin, ob Herr A. die zuständigen Kollegen des Ermittlungsbereichs 10 des betreffenden Bundeslandes verständigt habe, antwortet er, dass ihm nicht genug Details bekannt seien. Herr A. scheint die zuständige Abteilung des Landeskriminalamtes, den Ermittlungsbereich 10, nicht zu kennen. Das AG-Mitglied erwähnt den Namen des dort leitenden Beamten und Herr S. zeigt sich erstaunt, dass der ihm durchaus bekannte Kollege im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels tätig ist. Eine Verständigung an das Landeskriminalamt und allfällige weitere Veranlassungen fielen in die Zuständigkeit der Fremdenpolizei oder des Bundesasylamtes, die die Einvernahmen geleitet hätten. Wenn dies nötig sei, dann hätten diese Stellen sicher schon etwas unternommen. Herr A. wolle nicht in

die Zuständigkeit der Fremdenpolizei und des Bundesasylamtes „hineinpfuschen“. Im PAZ sei man nur für die Verwahrung von Häftlingen zuständig.

Abschließend ergänzt das AG-Mitglied, dass das strafrechtliche Delikt des Menschenhandels nicht nur von Behörden wie der Fremdenpolizei oder dem Bundesasylamt zur Anzeige gebracht werden könne, sondern bei einem Verdacht von allen PolizeibeamtInnen weiter verfolgt werden sollte. Herr A. meint, dass er die relevanten strafrechtlichen Bestimmungen nicht kenne und nicht wisse, ob die vorliegenden Details „ausreichend seien“. Zudem habe er das Gefühl, dass „es hier [im Falle des indischen Schubhäftlings] eh nicht so krass ist“.

Am Nachmittag desselben Tages ist ein Gespräch mit Herrn B., dem Leiter des EB 10 des entsprechenden Bundeslandes geplant. Die anwesenden AG-Vertreterinnen fragen Herrn B., ob sich Herr A. aus dem am Vormittag besuchten PAZ mit ihm bezüglich des dort besprochenen Falles eines indischen Schubhäftlings in Verbindung gesetzt habe. Herr B. verneint, findet aber nach einer kurzen Schilderung der AG-Vertreterinnen den entsprechenden Akt auf seinem PC sehr schnell. Nach kurzem Durchsehen des zweiseitigen, von der Fremdenpolizei übermittelten Schriftstücks, meint Herr B., dass „an diesem Fall nichts dran ist. Der ist ja Inder.“ Welche Bewandnis die Staatsangehörigkeit eines möglichen Opfers von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel hier habe, kann Herr B. nicht ausreichend erklären. Letztlich scheint seine Begründung darauf hinauszulaufen, dass Indien ein sicheres Drittland sei und der Mann deshalb keinen Asylstatus in Österreich erlangen könne.

Auf die Frage, ob in diesem Fall hinsichtlich des Tatbestandes Menschenhandel ermittelt würde, antwortet Herr B. zuerst ausweichend. Er ergänzt dann, dass in dem betreffenden Lokal auch andere Personen gearbeitet hätten, unter anderem ein weiterer indischer Staatsangehöriger in einer ähnlichen Situation wie der im PAZ angehaltene Inder. Dieser Mann würde aktuell gesucht werden und Herr B. ergänzt schmunzelnd, dass er nicht „alles, was die EB 10 macht erzählen kann. Wir schicken dem Betrieb aber die Finanzpolizei vorbei und das tut denen viel mehr weh.“ Die Frage, ob der indische Schubhäftling im zuvor besuchten PAZ als mögliches Opfer davon ‚profitiere‘, bleibt unbeantwortet.

Problemanalyse der Case Study

Das vorangegangene Fallbeispiel illustriert die im nachfolgenden Kapitel näher erläuterten Problemfelder sehr deutlich zum Vorschein. Die beschriebene Case Study spiegelt nicht nur die fehlende Sensibilität für das Thema im Allgemeinen, sondern auch den nachlässigen Umgang mit konkreten Hinweisen auf das Verbrechen des Menschenhandels wider.

Zu Beginn des Gespräches betont der Leiter dieses mittelgroßen PAZs, dass es keine Berührungspunkte mit dem Thema Menschenhandel gäbe. An den beschriebenen Fall erinnert er sich erst auf im Laufe des Gesprächs und auf die mehrmalige Nachfrage des AG Mitglieds hin. In diesem Zusammenhang ist die

Tatsache erwähnenswert, dass die betroffene Person zum Zeitpunkt des Gesprächs immer noch in diesem PAZ angehalten ist, und trotz dieser Aktualität nicht sofort im Gespräch Erwähnung findet. Dies zeugt von einem fehlenden Problembewusstsein. Dieser Eindruck wird durch weitere Aussagen des Leiters, dass der Fall „eh nicht so krass ist“ und man im PAZ nur für die Verwahrung von Häftlingen zuständig sei, untermauert.

Zusätzlich zu diesem Mangel an Sensibilisierung und Problembewusstsein, fehlt es an konkretem Wissen, wie mit Informationen zum Thema Menschenhandel umgegangen werden sollte. So führt der Leiter des PAZ, nachdem er von AG-Mitgliedern darauf hingewiesen wurde, dass das strafrechtliche Delikt des Menschenhandels bei Verdacht von allen PolizeibeamtInnen weiter verfolgt werden sollte, im Gespräch weiter aus, dass er relevante strafrechtliche Details diesbezüglich nicht kenne.

Trotz des Vorliegens konkreter Hinweise - wie z.B., dass die angehaltene Person „in einem Lokal arbeitete“, welches sie „nicht verlassen durfte“, der Betroffene nur „wenig Gehalt erhalten habe“, welches er einmal pro Monat „einzahlen durfte“ – beschreibt der Gesprächspartner die Sachlage als zu vage. Er wisse nicht, ob die vorliegenden Details „ausreichend seien“. Zum einen ist hier anzumerken, dass die vorliegenden Hinweise bereits sehr ausführlich sind, bedenkt man die Tatsache, dass sich Opfer selten zu erkennen geben bzw. sich nicht immer selber als Opfer wahrnehmen. Zum anderen muss die offensichtlich vorhandene Unsicherheit, Informationen und Auskunft bei anderen Stellen einzuholen, als sehr bedenklich angemerkt werden. Anstatt entsprechende Informationen, ob eine Weiterleitung der vom Angehaltenen erzählten Details relevant ist, einzuholen, werden diese nicht einmal in einem Akt vermerkt, sondern einfach vergessen.

In diesem Fall treffen viele, der unter dem nachfolgenden Punkt beschriebenen „Schwierigkeiten beim Aufbau eines Vertrauensverhältnisses“ nicht zu. Die angehaltene Person befand sich über einen längeren Zeitraum im PAZ (zum Zeitpunkt des Gespräches seit einem Monat). Die Person sprach etwas Deutsch und Englisch, sodass eine Verständigung ohne DolmetscherInnen möglich war. Das vermeintliche Opfer berichtete im Gespräch mit den PAZ-Beamten über Details seiner Arbeitssituation und schien wenig Berührungsangst gehabt zu haben. Anzumerken ist hierbei noch, dass die Informationen nicht im Akt vermerkt waren, sondern ausschließlich aus einem Gespräch mit dem Betroffenen hervorgingen. Trotz dieser für eine Opferidentifikation unterstützenden Rahmenbedingungen kam es zu keiner Weiterverfolgung der besagten Hinweise.

Als weiteres Problemfeld kann in diesem Fallbeispiel die vermeintliche Unzuständigkeit, bzw. die nicht vorhandene Kenntnis spezialisierter Einheiten innerhalb der Exekutive genannt werden. Der Gesprächspartner ortete die Zuständigkeit für die besagte Problematik bei der Fremdenpolizei. Der EB 10 war dem Leiter des PAZ nicht bekannt, obwohl sich herausstellte, dass er den von den AG-Mitgliedern genannten leitenden Beamten im EB 10 persönlich kennt. Die

vermeintliche Unzuständigkeit wurde im weiteren Verlauf des Gespräches mehrmals betont, und durch die Aussage, „er wolle nicht hineinfuschen“ unterstrichen.

Alle soeben genannten Aspekte werden in den folgenden Unterkapiteln ausführlicher besprochen und in ihrer Relevanz im Hinblick auf eine Identifizierung von möglichen Opfern erläutert.

6.3 Aktuelle Situation – Überblick über bestehende Problemfelder

Problemfeld 1	„Fehlende Sensibilisierung und Problembewusstsein“
Problemfeld 2	„Vermeintliche Unzuständigkeit“
Problemfeld 3	„Hinderliches Setting“
Problemfeld 4	„Zugang von NGOs zu PAZen“
Problemfeld 5	„Schulungsbedarf“

Problemfeld 1 „Fehlende Sensibilisierung und Problembewusstsein“

Im Rahmen der Gespräche der AG-Mitglieder mit den Leitern bzw. stellvertretenden Leitern der PAZen konnte festgestellt werden, dass die Gesprächspartner wenig bis gar keine Kenntnisse zum Thema „Menschenhandel“ besaßen. Es konnte weder eine Auskunft bezüglich der Definition von Menschenhandel noch eine Information hinsichtlich der Abgrenzung zu anderen mit der Thematik verwandten Themengebieten gegeben werden. So war z.B. der Unterschied zum Thema Schlepperei weitgehend unbekannt. Dies führte im Laufe der Gespräche immer wieder dazu, dass die beiden Themen vermischt wurden.

Die Thematik Menschenhandel wurde von den Gesprächspartnern fast ausschließlich auf weibliche Opfer bezogen und im Zusammenhang mit Prostitution gesehen. Als Ergänzung zur allgemeinen Feststellung, dass Menschenhandel im jeweiligen PAZ kein Thema sei, wurde in den kleineren Anhaltezentren als Grund dafür in den Gesprächen immer wieder betont: „Wir haben keine, oder nur wenige Frauen.“

Ebenso wenig waren Rechtsgrundlagen¹³⁵ und relevante BM.I-Erlässe¹³⁶ (mit Ausnahme im Wiener Bereich) bekannt. Grundsätzlich konnte wahrgenommen werden, dass „Menschenhandel“ von allen Gesprächspartnern als ein für die PAZen nicht relevantes Thema eingeordnet wurde, und deshalb neben wenig Wissen wenig bis gar keine Sensibilität dafür vorhanden war. Der Grundtenor lautete: „Menschenhandel ist kein Thema im PAZ“.

¹³⁵ U.a. 104a StGB „Menschenhandel“; 217 StGB „Grenzüberschreitender Prostitutionshandel“; §69a Abs. 1 Z 2 NAG „Besonderer Schutz“.

¹³⁶ Handbuch zum FPG, *supra* Fußnote 83 und Erlass des BM.I zu § 69a Abs. 1 Z s NAG, *supra* Fußnote 91.

Auffallend war, dass im Laufe des Gesprächs manche Gesprächspartner bemerkten, dass es vor dem Hintergrund des Besprochenen möglicherweise doch bereits Fälle gegebene haben könnte, bei denen ein Opfer von Menschenhandel im jeweiligen PAZ angehalten worden war. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass es tatsächlich keine Opfer von Menschenhandel in den PAZen gibt, sondern vielmehr dass die nicht vorhandene Kenntnis der Thematik und das nicht vorhandene Wissen über Identifizierungsmechanismen und damit verbundene rechtliche Möglichkeiten das Erkennen von Opfern verhindern. Eine umfassende Schulung zum Thema „Menschenhandel“ im Hinblick auf rechtliche Grundlagen, aber auch Mechanismen zur Opferidentifikation, sowie eine Sensibilisierung für die Thematik, könnten demnach zu einer Verbesserung der Opferidentifikation beitragen und eine Aufklärung von Verbrechen des Menschenhandels unterstützen.

Des Weiteren ist festzuhalten, dass es offensichtlich unterschiedliche Wahrnehmungen der Problematik innerhalb der PAZen selbst gibt. So wurden die Gespräche der AG ausschließlich mit PAZ-Leitern oder deren Stellvertretern (Ausnahme PAZ Eisenstadt, siehe Fußnote 1) geführt. Die Kommissionen des MRB führten zusätzlich Gespräche mit BeamtInnen in den PAZen. Beim Vergleich der Gesprächsprotokolle, werden die divergierenden Wahrnehmungen sichtbar. Eine offensichtliche Diskrepanz bei der Darstellung der Situation wurde für ein mittelgroßes PAZ festgestellt: Laut dem PAZ-Leiter ist Menschenhandel kein Thema. Bei einem Kommissions-Besuch berichtete eine Beamtin von „mehreren Fällen“, welche an einen, der Beamtin persönlich bekannten, Kollegen der EB 10 weitergeleitet wurden. Auch der umgekehrte Fall wurde beobachtet. Dabei verfügte der Leiter eines PAZ über ein breites theoretisches Wissen zum Thema Menschenhandel und kannte die Kontaktperson im von ihm korrekterweise als zuständig beschriebenen EB 10. Die befragten StockwerksbeamtInnen im betreffenden PAZ waren jedoch uninformiert und hatten keinerlei Kenntnisse zum Thema Menschenhandel.

Die beobachteten Unterschiede resultieren nicht nur aus einem divergierenden Problembewusstsein, sondern auch aus einem tatsächlich vorhandenen unterschiedlichen Wissensstand. Diese Diskrepanz weist auf eine mangelnde Systematik bei der Bereitstellung von Informationsangeboten zur Problematik Menschenhandel durch die Behörde sowie die unzureichende Konsultation dieser Materialien seitens der einzelnen BeamtInnen hin. Die Beschaffung und Verwendung von Informationsmaterialien beruht in vielen Fällen nur auf der Eigeninitiative und dem Engagement einzelner BeamtInnen. Weitreichende und den Einsatzgebieten ebenso wie Verwendungsgruppen angepasste Schulungen könnten diesen Mangel beheben. Kapitel 7 umfasst eine breite Darstellung des bestehenden Schulungsangebotes und geht auf Verbesserungsmöglichkeiten ein.

Problemfeld 2 „Vermeintliche Unzuständigkeit“

Sowohl PAZ-BeamtInnen und PAZ-Leiter betonten, sich nicht für das Thema Menschenhandel zuständig zu fühlen. Zum einen wurde von den AG Mitgliedern eine

regionale Unzuständigkeit wahrgenommen. So wurde in den Gesprächen immer wieder betont, dass es außerhalb Wiens mit dem Thema kaum Kontakte, aber mehr Anknüpfungspunkte im Wiener Raum gebe.

Zum anderen bezog sich diese vermeintliche Unzuständigkeit auf die Organisationseinheit. Bei einem genaueren Nachfragen hinsichtlich der Zuständigkeiten und der Vorgehensweise, sollte es ein Verdachtsmoment geben, wurde darauf verwiesen, dass man Informationen an die „zuständigen Kollegen“ weiterleiten würde. Hierbei ist anzumerken, dass offensichtlich Unklarheit darüber herrscht, wer jene „zuständigen Kollegen“ tatsächlich sind. In den verschiedenen PAZen wurden für diesen Fall verschiedene Stellen genannt: In den meisten Fällen wurde die Fremdenpolizei als zuständige Behörde angeführt. Von drei PAZ-Leitern wurde das LKA als die für die Thematik zuständige Stelle genannt, wobei zwei Mal in Verbindung mit dem LKA der EB 10 als Konkretisierung der Behörde angeführt wurde. Der EB 10 wurde noch zwei weitere Male von Leitern der PAZen als zuständiger Ansprechpartner genannt. Beide Male wurden der Ermittlungsbereich jedoch als jene für Schlepperei zuständige Stelle definiert. Das Delikt Menschenhandel wurde unter den Bereich Schlepperei subsummiert bzw. mit diesem gleichgesetzt. Des Weiteren wurde von den Gesprächspartnern angegeben, dass man sich im Falle eines Verdachts auf Menschenhandel an die Bezirkshauptmannschaft, an die Kriminalpolizei, an die Caritas oder zuerst an jene PI, durch die ein Schubhäftling ins PAZ verbracht worden sei, wenden würde.

Offensichtlich mangelt es an einer einheitlichen Vorgehensweise bzw. den Kenntnissen über eine solche. Dieses Defizit lässt sich zum Teil auf den Wissensmangel hinsichtlich Definition und Abgrenzung der Begriffe „Menschenhandel“ und „Schlepperei“ erklären; dies insbesondere da die Ermittlungsbereiche 10 der Landespolizeikommanden sowohl Menschenhandel als auch für Schlepperei zuständig sind. Grund für das Nicht-Wissen ist auch die Tatsache, dass die Thematik als nicht relevant für das PAZ wahrgenommen wird, und vermeintliche Unzuständigkeit angenommen wird. Die Kommunikation einer einheitlichen Vorgangsweise, im Sinne einer in Form eines Erlasses übermittelten Handlungsanleitung seitens des BM.I würde nicht nur die Zuständigkeiten klar vermitteln, sondern auch das Problembewusstsein aller BeamtInnen stärken. Nicht weitergeleitete Hinweise, wie sie im Fallbeispiel beschrieben wurden, könnten auf diese Weise verhindert bzw. zumindest reduziert werden.

Problemfeld 3 „Hinderliches Setting“

Im Laufe der Gespräche wird von den Gesprächspartnern immer wieder das mangelnde Vertrauensverhältnis zwischen den BeamtInnen und den Angehaltenen als Hemmnis für die Opferidentifikation angesprochen. Als Gründe, die den Aufbau einer Vertrauensbasis behindern, werden unter anderem genannt:

➤ **Zeit**

Manche Angehaltene sind oft nur kurze Zeit (wenige Tage) im PAZ. Das Anhaltezentrum wird von den BeamtInnen als „Durchgangsstation“ wahrgenommen, in der ein intensiverer Beziehungsaufbau nicht möglich und nicht gewünscht ist. Im Zuge der Kritik an langen Schubhaftzeiten wurden diese versucht zu verkürzen.¹³⁷ Dies ist klar im Sinne der Angehaltenen, weckt aber zum Teil bei den Bediensteten das Gefühl der Sinnlosigkeit einer intensiveren Auseinandersetzung mit den Angehaltenen.

➤ **Struktur**

Das Verhältnis „Polizist – Schubhäftling“ erschwert aufgrund der einseitigen Machtverteilung zu Gunsten des Beamten einen Vertrauensaufbau. Zusätzlich ist die Wahrnehmung der Polizei von Seiten der Angehaltenen durch Erfahrungen aus den Heimatländern geprägt. In vielen Fällen bestehen diese Erfahrungen aus Gewalt, Willkür und Korruption. BeamtInnen werden nicht in ihrer Schutz- und Vertrauensfunktion, sondern als Bedrohung und in Verbindung mit Angst wahrgenommen. Eine Offenlegung der eigenen Situation gegenüber BeamtInnen im PAZ, vor allem im Hinblick auf die eigene Vulnerabilität und Bedrohung mit der Opfer von Menschenhandel konfrontiert sind, erfordert ein hohes Maß Vertrauen in die BeamtInnen bzw. in das österreichische Rechtssystem als solches. Dieser Vertrauensaufbau kann besonders in jenen Fällen, in denen negative Vorerfahrungen mit der Polizei das Bild der Exekutive zu stark erschütterten von den BeamtInnen im PAZ kaum oder gar nicht gewährleistet werden.

In diesem Sinne wird immer wieder auf die mögliche unterstützende Funktion der Schubhaftbetreuung verwiesen. Diese „zivilen Personen von außen“ werden oftmals nicht mit den aus den Herkunftsländern mitgebrachten negativen Erfahrungen mit der Exekutive in Verbindung gebracht und von den Angehaltenen zumeist per se als Unterstützung wahrgenommen. Ein Vertrauensaufbau kann somit schneller und ohne die beschriebenen Hürden erfolgen.

➤ **Sprachbarrieren**

In den Gesprächen werden immer wieder Verständigungsschwierigkeiten auf Grund mangelnder Deutschkenntnisse der Angehaltenen zwischen den PAZ-BeamtInnen und den angehaltenen Personen als Gründe für eine nicht zu Stande kommende Kommunikation genannt. Diese Sprachbarrieren erschweren die Identifizierung von möglichen Opfern des Menschenhandels durch die BeamtInnen. DolmetscherInnen können nur für bestimmte, konkret definierte Situationen herangezogen werden, stehen aber nicht generell bereit. Ein Informationsaustausch zwischen den Angehaltenen und den Bediensteten im PAZ erfolgt demnach mittels in diverse Sprachen übersetzte Informationsblätter bezüglich Regeln und Verhalten im PAZ,

¹³⁷ Laut Statistiken des BM.I http://www.bmi.gv.at/cms/bmi_service/start.aspx#t_download (14.05.2012) ist die Dauer der Schubhaft bei EU-BürgerInnen aus Ungarn, der Slowakei, Rumänien, oder Bulgarien, seit dem EU-Beitritt der jeweiligen Länder 2004 bzw. 2007 deutlich kürzer geworden. Frauen aus diesen Ländern sind häufige Opfer des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. (siehe .Sicherheitsbericht des BM.I von 2010, *supra* Fußnote 6)

oder unter Zuhilfenahme anderer Angehaltener, die über die benötigten Sprachkenntnisse verfügen. Gespräche, die dem Aufbau eines Vertrauensverhältnisses dienen, können daher in vielen Fällen nicht geführt werden, selbst wenn ein Wunsch auf beiden Seiten vorhanden wäre. Ein erleichterter Zugang zu Dolmetschdiensten könnte zum Aufbau einer Gesprächs- und Vertrauensbasis beitragen.

➤ Informationsmangel

In den Gesprächen wird immer wieder darauf hingewiesen, dass es einen Informationsmangel hinsichtlich der Vorgeschichte der angehaltenen Personen gibt. Der fremdenpolizeiliche Akt ist zumeist nicht im Detail bekannt und daher fehlt oft das für eine Identifikation notwendige Hintergrundwissen. Dieser Umstand bewirkt eine gewisse Anonymisierung der Angehaltenen, welche hinsichtlich Vertrauens- und Beziehungsaufbau hinderlich ist. Kenntnisse über Grunddaten des Angehaltenen, über die Umstände der Festnahme oder eventuelle Anmerkungen der Fremdenpolizei würden sich nicht nur positiv auf eine mögliche Opferidentifikation auswirken, sondern auch in anderen Bereichen eine gezieltere Betreuung der Angehaltenen ermöglichen.

Problemfeld 4 „Zugang von NGOs – insbesondere LEFÖ- IBF – zu PAZen“

Der Verein LEFÖ-IBF, Vertragspartner des BM.I für die Betreuung von Opfern des Menschenhandels, ist mit Ausnahme der Wiener PAZen keinem der PAZ-Leiter und -BeamtInnen bekannt. Wenn der Verein LEFÖ-IBF in den Gesprächen in den Wiener PAZen bekannt war, bestand dennoch Unsicherheit, wie und ob bei einem Verdachtsmoment hinsichtlich Menschenhandel Kontakt hergestellt werden kann oder dürfe.

Im Sinne einer besseren Opferidentifikation muss der Bekanntheitsgrad von LEFÖ-IBF bzw. der Rolle des Vereins als Vertragspartner des BM.I erhöht werden.¹³⁸ Eine flächendeckende Information (sowohl regional als auch hierarchisch vom PAZ Leiter bis zu den StockwerksbeamtInnen) über die Aufgaben und Ziele von LEFÖ-IBF sowie über sämtliche Befugnisse, die aus der Vertragspartnerschaft resultieren, wäre daher wünschenswert. Dies würde zum einen den Wissensstand der MitarbeiterInnen im Bereich Menschenhandel erhöhen, aber auch Hemmnisse in Bezug auf die Konsultierung einer NGO abbauen. Eine Klarheit darüber, wann und in welcher Form eine Kooperation mit LEFÖ-IBF eingeleitet wird, wäre eine Hilfestellung für alle Beteiligten und der Sache insofern dienlich als dass Kompetenzen und Zuständigkeiten optimal genutzt werden.

Unklar ist in diesem Zusammenhang, inwieweit die Schubhaftbetreuung auf Grund ihrer engeren Vertrauensbasis zu den Angehaltenen für die Thematik „zuständig ist“, bzw. hinsichtlich der Identifikation der Opfer unterstützend wirken kann. Eine

¹³⁸ vgl. zur Bedeutung der Rolle von NGOs bei der Bekämpfung von Menschenhandel: A/HRC/14/32 Report submitted by the Special Rapporteur on trafficking on persons, especially women and children, Joy Ngozi Ezeilo (4 May 2010), 19.

mögliche Unterstützungsfunktion wurde in einigen PAZen angesprochen. Diese Zusammenarbeit auf einer informellen Ebene im Sinne des Informationsaustausches bzw. der Koordination hinsichtlich der Weiterleitung an mit der Thematik beauftragte Stellen würde für alle Beteiligten eine Verbesserung der derzeitigen Situation darstellen, und dem in den AG-Gesprächen geäußerten Wunsch mehrerer PAZ-Leiter entsprechen.

Problemfeld 5 „Schulungsbedarf“¹³⁹

In allen Gesprächen der AG-Mitglieder mit den Leitern der PAZen wurden die Schulungen an der .SIAK über das Thema Menschenhandel als bekannt angegeben. Es wurden jedoch gleichzeitig Gründe genannt, warum diese von den BeamtInnen nicht in Anspruch genommen werden.

Zum einen wurde auf den Faktor Zeit verwiesen. Neben den verpflichtenden Schulungen bleibe wenig Zeit für freiwillige Fortbildungsangebote. Zum anderen wurde auf die im .SIAK Schulungsheft verwiesene Ziel- und Verwendungsgruppe dieser Schulungen verwiesen. Das konkrete Schulungsangebot der .SIAK zum Thema Menschenhandel wurde mit „Außendienst“ vermerkt. PAZ-MitarbeiterInnen würden sich daher nicht unmittelbar angesprochen fühlen und sich somit auch nicht für diese Schulung melden. Es sei davon auszugehen, dass sie nicht für dieses Angebot ausgewählt werden würden. Des Weiteren werden für manche Kurse explizit dienstführende oder leitende BeamtInnen als Zielgruppe im Ausbildungskatalog der .SIAK angesprochen. Damit werden StockwerksbeamtInnen, die primär mit Schubhäftlingen in Kontakt stehen, von Schulungen ausgeschlossen. Trotz der im vorangehenden Kapitel angesprochenen Annahme, dass Menschenhandel in den PAZen keine oder nur eine geringe Rolle spielt, wurde eine Fortbildung zur Thematik von allen Gesprächspartnern als sinnvoll und notwendig angesehen. Von vielen Gesprächspartnern wurde mehr Aufklärung zum Thema gewünscht. Sinnvoll erscheint hierbei eine Schulung im Rahmen der alle zwei Jahre stattfindenden verpflichtenden berufsbegleitenden Fortbildung für PAZ-BeamtInnen. Auf diese Weise könnte eine flächendeckende Schulung für alle PAZ-MitarbeiterInnen angeboten werden, welche sowohl Grundwissen zum Thema Menschenhandel vermittelt und dabei auch den offensichtlich unterschiedlichen Wissensstand innerhalb der PAZen (u.a. zwischen Leitung und MitarbeiterInnen), sowie auf regionaler Ebene zwischen den Wiener PAZen und den Anhaltezentren in den anderen Bundesländern ausgleicht. Gespräche mit der für diese PAZ BBF-Schulungen zuständigen Beamtin im BM.I wurden seitens der AG bereits geführt und erste Ideen für ein Schulungskonzept erarbeitet.

Als erste Schulungsinitiative soll ein Workshop für PAZ-BeamtInnen der Wiener PAZen angeboten werden. Diese Initiative wurde von Mitgliedern der AG mit dem für

¹³⁹ vgl. GRETA(2011)10, *supra* Fußnote 1, para 92: „GRETA considers that the Austrian authorities should develop the training on the identification of victims of THB for staff working in detention centers for irregular migrants.“

die Betreuung aller PAZen zuständigen Beamten im BM.I in sehr konstruktiver Weise besprochen und von diesem aktiv aufgegriffen und unterstützt. Die Vorbereitung für den Workshop und die Ausarbeitung eines Konzepts fand gemeinsam mit der Leiterin des Vereins LEFÖ – Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels, mit einer leitenden Beamtin der Zentralstelle für die Bekämpfung von Schlepperei und Menschenhandel des Bundeskriminalamtes und dem genannten, für die PAZen zuständigen Beamten, statt. Bei dieser Vorbereitung wurden MitarbeiterInnen der Wiener PAZen zur gemeinsamen Ausarbeitung eines Schulungskonzepts eingeladen. Bei einem zweistündigen Gespräch wurden die Vorkenntnisse und Interessen der BeamtInnen erfragt sowie der Schulungsbedarf und die Schulungsmethodik inklusive Strategien für eine erfolgreiche Sensibilisierung diskutiert. Erste Workshop-Termine für die Standorte Wien und Salzburg werden für Herbst 2012 anvisiert. Im Anschluss an diese Pilotphase und aufbauend auf dieser Erfahrung ist die Ausweitung der Schulungstätigkeit auf alle PAZen bundesweit geplant.¹⁴⁰

6.4 Anregungen zur Verbesserung der aktuellen Vorgehensweise

- Im Falle eines Verdachtsmoments hinsichtlich Menschenhandel sollten BeamtInnen der PAZen auf eine **klare Handlungsanleitung** über die richtige Vorgehensweise im Umgang mit Hinweisen zurückgreifen können. Es bedarf deshalb eines **Erlasses durch das BM.I**, der den Umgang mit Hinweisen darauf, dass sich ein Opfer von Menschenhandel in Schubhaft befinden könnte, eindeutig regelt. Die unverzügliche Weiterleitung dieser Informationen an die Zentralstelle für die Bekämpfung des Menschenhandels im Bundeskriminalamt bzw. den EB 10 des entsprechenden Bundeslandes sollte geregelt werden. Es sollte klar aus dem Erlass hervorgehen, dass es sich beim Delikt des Menschenhandels einerseits um ein Officialdelikt handelt und dieses von allen ExekutivbeamtInnen zur Anzeige gebracht werden muss, dieses andererseits in der weiteren Folge von den ‚ExpertInnen‘ des .BK bzw. des EB 10 weiter bearbeitet werden soll. Neben einer **klaren Abgrenzung der Zuständigkeiten** sollte ein Erlass die **bundesweite**

¹⁴⁰ vgl. Dritter Nationaler Aktionsplan, *supra* Fußnote 3, Punkte III.2: Die Förderung der Sensibilisierung betreffend die Identifizierung von Opfern in der Schubhaft, in Erstaufnahmezentren und sonstigen betroffenen Behörden durch spezifische ExpertInnen wird als Initiative des BM.I zur Verbesserung des Opferschutzes genannt. Im zweiten nationalen Aktionsplan, *supra* Fußnote 91, stellt Punkt III.7 fest: „Die BeamtInnen in den Polizeianhaltezentren wurden in Bezug auf die Identifizierung von Opfern von Menschenhandel sensibilisiert.“ Der Bericht erläutert weder die zur Erreichung der Sensibilisierung von BeamtInnen gesetzten Maßnahmen, noch werden Anhaltspunkte, anhand derer ein tatsächliches Erreichen des Ziels monitoriert werden könnte, erläutert. In den Gespräch, die seitens der AG mit den Leitern der PAZen, sowie mit BeamtInnen in den PAZen geführt wurden, wurden Sensibilisierungsmaßnahmen – etwa in Form eines Schulungsangebotes oder der Bereitstellung von Informationsmaterialien - von den GesprächspartnerInnen nie erwähnt. Ebenso wenig konnte seitens der AG bei diesen Gesprächen der Eindruck gewonnen werden, dass eine erfolgreiche Sensibilisierung stattgefunden hätte. Dies lässt sich vor allem daran festmachen, dass viele BeamtInnen bereits bei der Vereinbarung eines Gesprächstermins offen erklärten, dass sie befürchteten, aufgrund ihres geringen bzw. nicht vorhandenen Wissens über das Thema Menschenhandel wenig zu einem Gespräch über die Problematik beitragen zu können.

Kooperation mit LEFÖ-IBF bzw. **zukünftigen** weiteren **Opferschutzeinrichtungen** regeln und einen möglichst frühen Zeitpunkt für die Verständigung dieser Organisationen festlegen.

- In allen, durch die AG geführten, Gesprächen wurden **Schulungen** zum Thema Menschenhandel begrüßt. Schulungen sollten insbesondere darauf abzielen, dass PAZ-BeamtInnen für das Thema Menschenhandel **sensibilisiert** werden, Hinweise auf Menschenhandel erkennen können und die Abgrenzung zwischen den eigenen **Zuständigkeiten** und jenen der ‚ExpertInnen‘ des .BK und des EB 10 kennen. Die Vermittlung von Kenntnissen und das praktische Wissen für die Umsetzung des empfohlenen und obig beschriebenen Erlasses sowie eine Bekanntmachung mit LEFÖ-IBF sollten Inhalte dieser Schulungen sein.
- Die **Indikatoren zur Opfererkennung** für Opfer des Menschenhandels und des grenzüberschreitenden Prostitutionshandels, die vom .BK gemeinsam mit LEFÖ-IBF erarbeitet wurden¹⁴¹, sollten für BeamtInnen der PAZ und die speziellen Rahmenbedingungen des PAZ adaptiert werden. BeamtInnen sollte damit eine **konkrete und praktische Hilfestellung** für den Umgang mit dem komplexen Thema Menschenhandel im Rahmen ihres Berufsalltages zur Verfügung stehen. Eine erfolgreiche Umsetzung dieser Maßnahme setzt voraus, dass die überarbeitete Indikatorenliste zur Opfererkennung allen PAZ-BeamtInnen **in Verbindung mit entsprechenden Schulungen** zur Verfügung gestellt wird.
- Um nach einer Schulung über die Problematik Menschenhandel das Thema im Arbeitsalltag der PAZ-BeamtInnen präsent und die **Sensibilisierung aufrecht zu erhalten**, sollten regelmäßig aktualisierte **Informationsmaterialien** für die PAZ-BeamtInnen bereit gestellt werden. Bestehende Informationen der Zentralstelle zur Bekämpfung des Menschenhandels im .BK und des Vereins LEFÖ-IBF könnten dafür als Ausgangsmaterialien dienen, müssten aber für die Bedürfnisse der PAZ-BeamtInnen in ihrem speziellen Arbeitsumfeld angepasst werden. Informationsmaterialien sollten jedenfalls (1) Erläuterung über die **Rechte von Opfern des Menschenhandels** und über den Umgang mit möglichen Opfern, (2) einen **klaren Handlungsablauf** für die zu setzenden Schritte bei einem Verdachtsmoment auf Menschenhandel sowie die (3) **Kontakt Daten** zur Zentralstelle zur Bekämpfung des Menschenhandels im .BK, zum EB 10 des jeweiligen Bundeslandes und zu LEFÖ-IBF beinhalten. Die **prominente Auflage** der Informationsunterlagen in den PAZen wird als sinnvoll erachtet.
- Für Angehaltene in den PAZen sollten **Informationen über Rechte von Opfern** des Menschenhandels zugänglich sein. Die umfassenden Informationsbroschüren des Vereins LEFÖ-IBF und des .BK könnten als Ausgangspunkt für die Ausarbeitung dieser Materialien, die sinnvollerweise in **mehrsprachiger Ausfertigung** in den PAZen aufliegen sollten, dienen. Informationsmaterialien über Opferrechte sollten jedenfalls bei einem **Erstgespräch** im Rahmen der

¹⁴¹ Indikatoren zur Opfererkennung des .BK und von LEFÖ-IBF, *supra* Fußnote 119. Siehe ausführlicher dazu Kapitel 8.2.

Aufnahme in das PAZ an Angehaltene ausgeteilt werden und in den **Räumlichkeiten des offenen Vollzuges** aufliegen.¹⁴² Opfern des Menschenhandels wird damit auch Sensibilität und Problembewusstsein seitens der Sicherheitsexekutive signalisiert.

- In den Gesprächen mit PAZ-Leitern und PAZ-Beamten wurde mehrmals auf die **Rolle der Rückkehr- und Rechtsberatung** hingewiesen und vermutet, dass Opfer von Menschenhandel sich MitarbeiterInnen der Rückkehrberatungs- und Rechtsberatungsorganisationen eher anvertrauen würden als Beamten der Sicherheitsexekutive.¹⁴³ Obwohl das Aufgabenfeld der RückkehrberaterInnen und RechtsberaterInnen¹⁴⁴ keine primäre Fokussierung auf die Thematik ‚Menschenhandel‘ inkludiert, widerspricht dies nicht einer verstärkten Sensibilisierung, die seitens des BM.I bei den für die genannten Bereiche vom Ministerium beauftragten Organisationen als Teil der **Aus- und Fortbildung für RückkehrberaterInnen und RechtsberaterInnen** angeregt werden sollte. Die Erhöhung der Sensibilisierung soll in den Schulungen durch Wissen darüber ergänzt werden, welche zuständigen Stellen - .BK, EB 10, LEFÖ-IBF - im Bereich des Menschenhandels bei einem Verdachtsmoment oder Hinweis sofort verständigt werden müssen. RückkehrberaterInnen und RechtsberaterInnen könnten aufgrund des Vertrauensverhältnisses zu Angehaltenen mit Hinweisen an diese Stelle zur Identifizierung von Opfern des Menschenhandels beitragen.
- Eine **besondere Rolle** kommt dem **Verein LEFÖ-IBF** zu, dessen Zuständigkeiten als anerkannte Opferschutzeinrichtung und Interventionsstelle im Rahmen der Vertragspartnerschaft mit dem BM.I¹⁴⁵ verstärkt bei PAZ-Beamten bundesweit bekannt gemacht werden sollte. Den Erwägungen von GRETA folgend¹⁴⁶, regt die AG an, den MitarbeiterInnen von LEFÖ-IBF und anderen spezialisierten Organisationen den **regelmäßigen Zugang zu den PAZen** zu gewähren und eine Information über Hinweise hinsichtlich Menschenhandel seitens der PAZ-Beamten sowie seitens der vom BM.I beauftragten Schubhaftbetreuungs- und Rechtsberatungsorganisationen durch das Ministerium zu forcieren.

¹⁴² vgl. GRETA(2011)10, *supra* Fußnote 1, para 92.

¹⁴³ vgl. Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings, *supra* Fußnote 103, 76: SozialarbeiterInnen, die in ihrem Arbeitsalltag nicht mit der Thematik Menschenhandel konfrontiert sind, können in gewissen Situationen dennoch in Kontakt mit Opfern des Menschenhandels kommen. Geschulte und sensibilisierte SozialarbeiterInnen können dann zur Identifizierung von Opfern des Menschenhandels beitragen.

¹⁴⁴ Rechtsberatung wird laut Auskunft des BM.I nur für Drittstaatsangehörige, jedoch nicht für EU-BürgerInnen, bereitgestellt (vgl. dazu § 84 FPG). Dadurch wird die Reichweite der vorliegenden Anregung insofern eingeschränkt, dass viele weibliche Opfer von Menschenhandel für den Zweck der Prostitution EU-Bürgerinnen mit rumänischer, bulgarischer oder ungarischer Staatsbürgerschaft sind (vgl. dazu *supra* Fußnote 6).

¹⁴⁵ vgl. dazu: § 25 Abs. 3 SPG: „Der Bundesminister für Inneres ist ermächtigt, bewährte geeignete Opferschutzeinrichtungen vertraglich damit zu beauftragen, Menschen, die von Gewalt einschließlich beharrlicher Verfolgung bedroht sind, zum Zwecke ihrer Beratung und immateriellen Unterstützung anzusprechen (Interventionsstellen).“

¹⁴⁶ vgl. GRETA(2011)10, *supra* Fußnote 1, paras 84-86 und 92.

7 Sensibilisierung für und Schulungen zur Thematik Menschenhandel

Das Erkennen einer Situation, in der Menschenhandel vorliegt, ist oft schwierig, da sich Opfer nicht immer als solche zu erkennen geben. Gerade deshalb ist es wichtig, dass MitarbeiterInnen betroffener Organisationen und insbesondere der Polizei, geschult werden, damit sie die Anzeichen für das Vorliegen eines Falles von Menschenhandel erkennen und dementsprechend reagieren können.¹⁴⁷ Oft sind es PolizistInnen, die den Erstkontakt zu Opfern haben und später auch in Fällen von Menschenhandel ermitteln. Sie sollten daher umfassend für die Identifizierung von und den Umgang mit Opfern geschult sein.¹⁴⁸ Im Rahmen der österreichischen Sicherheitsexekutive sind BeamtInnen des .BK und der EB 10 ExpertInnen für die Thematik Menschenhandel. Es können aber auch andere BeamtInnen, wie etwa jene, die täglich im PAZ ihren Dienst versehen oder oft im Rahmen der Schnellrichterstreifen in Wien oder der Bordellstreifen in den Bundesländern tätig sind, jederzeit mit Opfern des Menschenhandels in Kontakt kommen.¹⁴⁹

Aus diesem Grund sollten Schulungen an die vielfältigen Arbeitssituationen von PolizeibeamtInnen und die damit verbundenen diversen Möglichkeiten der Identifizierung von Opfern des Menschenhandels angepasst sein.

GRETA, die Expertengruppe zu Menschenhandel des Europarates, vermerkt in ihrem Bericht über Österreich, dass bereits im ersten österreichischen Aktionsplan eine klare Handlungsanleitung für PolizistInnen für den Umgang mit Opfern des Menschenhandels gefordert wurde.¹⁵⁰ GRETA ergänzt in ihrem Bericht: „However, there is reportedly still a problem of lack of awareness among certain police officers coming into contact with potential victims of trafficking, in particular outside Vienna.“¹⁵¹ Darüber hinaus regt GRETA in ihrem Bericht an, dass ein umfassender menschenrechtlicher und ein opferzentrierter Ansatz bei jeglichen Handlungen der österreichischen Behörden im Bereich Menschenhandel im Vordergrund stehen sollte und deshalb alle betroffenen BeamtInnen sensibilisiert werden sollten, Menschenhandel als schwere Verletzung der Menschenrechte ebenso wie das Schutzbedürfnis der Opfer zu erkennen. GRETA fordert des Weiteren die explizite Miteinbeziehung einer menschenrechtlichen Dimension für jegliche Schulungen über und Sensibilisierungsmaßnahmen für die Problematik Menschenhandel.¹⁵²

Die Hochkommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen erläutert in ihrem Bericht an den VN-Wirtschafts- und Sozialrat, dass Richtlinien und Vorgehensweisen für BeamtInnen – insbesondere auch PolizistInnen – entwickelt werden sollen, um eine schnelle und adäquate Identifizierung von Opfern des Menschenhandels zu

¹⁴⁷ vgl. Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings, *supra* Fußnote 103, 65.

¹⁴⁸ vgl. *ibid.* 67.

¹⁴⁹ vgl. *ibid.* 77.

¹⁵⁰ Erster Nationaler Aktionsplan, *supra* Fußnote 92, Ziel 3.3.

¹⁵¹ GRETA(2011)10, *supra* Fußnote 1, para 81.

¹⁵² *ibid.* para 162.

ermöglichen. Diese Richtlinien und Vorgehensweisen sollen BeamtInnen in angemessenen Schulungen vermittelt werden.¹⁵³

Die große Bedeutung von Schulungen für eine Identifizierung von Opfern wird auch im zweiten österreichischen Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels betont¹⁵⁴ und eine Fortsetzung dieser Maßnahmen „im Sinne einer erfolgreichen Bekämpfung des Menschenhandels“ angeregt.¹⁵⁵ Im dritten Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2012 bis 2014 werden daher im Bereich der Prävention Sensibilisierungs- und Schulungsveranstaltungen verankert.¹⁵⁶ Für den Bereich des BM.I wird die „Durchführung von Schulungen für die Exekutive, inklusive Fremden- und Asylbehörden“ als Maßnahme im Präventionsbereich festgesetzt.¹⁵⁷ Darüber hinaus soll eine „Förderung der Sensibilisierung betreffend die Identifizierung von Opfern in der Schubhaft, in Erstaufnahmezentren und sonstigen betroffenen Behörden durch spezifische ExpertInnen“¹⁵⁸ stattfinden.

Das folgende Kapitel zeigt einen Auszug aus bereits bestehenden Schulungsangeboten und Handbüchern von internationalen Organisationen sowie von österreichischen Stellen. Es geht auf die Notwendigkeit der Sensibilisierung für die Problematik Menschenhandel als Ausgangspunkt für die Schulungstätigkeit in diesem Bereich ein und identifiziert aktuelle Mängel im und Herausforderungen betreffend das Schulungsangebot für PolizistInnen.

7.1 Schulung von PolizistInnen als internationale Verpflichtung und bestehende Schulungskonzepte und -materialien internationaler Organisationen

Die internationale Normensetzung im Bereich Menschenhandel – insbesondere im Bereich der Vereinten Nationen, des Europarates und der EU – umfasst eine Verpflichtung zur Schulungstätigkeit im Bereich Menschenhandel durch die Vertragsparteien der relevanten Abkommen bzw. die Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Union.

Die Vertragsparteien des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels verpflichten sich, „ihre zuständigen Behörden mit Personen auszustatten, die für die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels, die Identifizierung als und Unterstützung der Opfer, einschließlich Kinder, geschult und qualifiziert sind.“¹⁵⁹ Als Voraussetzung für eine erfolgreiche Identifizierung definiert

¹⁵³ vgl. Empfohlene Prinzipien und Richtlinien für Menschenrechte und Menschenhandel, *supra* Fußnote 133, Richtlinie 2, paras 1f.

¹⁵⁴ vgl. Zweiter österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels, *supra* Fußnote 54, 6.

¹⁵⁵ vgl. *ibid.* 10.

¹⁵⁶ vgl. Dritter nationaler Aktionsplan, *supra* Fußnote 3, 7.

¹⁵⁷ vgl. *ibid.* Maßnahme II.12.

¹⁵⁸ vgl. *ibid.* Maßnahme III.2.

¹⁵⁹ vgl. Übereinkommen des Europarates, *supra* Fußnote 17, Art. 10.

die Konvention unter anderem Schulungsmaßnahmen für die zuständigen öffentlichen Bediensteten¹⁶⁰, wobei die Erläuterungen zum Übereinkommen als „zuständige Behörden“ alle BeamtInnen, die im Rahmen ihrer Arbeitstätigkeit in Kontakt mit Opfern des Menschenhandels kommen definieren und dabei die Polizei ausdrücklich nennen.¹⁶¹ Die Schulungsmaßnahmen sollen neben der Information über die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels auch eine Schulung auf dem Gebiet der Menschenrechte beinhalten und über den Schutz der Opfer und deren Rechte informieren.¹⁶²

Die EU-Richtlinie aus dem Jahr 2011 zur ‚Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer‘¹⁶³ sieht eine Förderung der „Schulungen von Beamten, bei denen die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie mit Opfern und potenziellen Opfern von Menschenhandel in Kontakt kommen“¹⁶⁴ durch die EU-Mitgliedstaaten vor. Als Ziel dieser Schulungen definiert die EU-Richtlinie die Identifizierung und den richtigen Umgang mit Opfern von Menschenhandel.

Vor diesem Hintergrund veröffentlichten mehrere internationale Organisationen, die sich im Rahmen der Bekämpfung des Menschenhandels engagieren, eine große Zahl an sehr unterschiedlichen Schulungsunterlagen zur Problematik Menschenhandel. Neben zahlreichen anderen Handbüchern und Schulungsmappen kann auf die thematisch sehr umfassenden Handbücher der Internationalen Organisation für Migration mit dem Titel „Direct Assistance for Victims of Trafficking“¹⁶⁵ und jenes der UNODC, veröffentlicht als „Toolkit to Combat Trafficking in Persons“¹⁶⁶, hingewiesen werden. Während diese Handbücher einerseits thematisch breit gefächert sind, andererseits aber auch auf sehr spezifische Punkte wie etwa die genaue Ausstattung von Opferschutzeinrichtungen eingehen, behandelt ein weiteres Handbuch der UNODC mit dem Titel „Manual for Training Police on Anti Human Trafficking“¹⁶⁷ die spezifischen Anforderungen von Schulungen für PolizeibeamtInnen. Das Handbuch beinhaltet Trainingsinhalte und praktische Trainingsanleitungen. Die Kommunikation mit Opfern des Menschenhandels wird ebenso wie ein menschenrechtlich angemessenes Verhalten als wichtiger Trainingsinhalt vorgeschlagen. Dabei zeigt dieses Handbuch, dass die Berücksichtigung regionaler und lokaler Spezifika im Schulungsbereich von großer Bedeutung ist.

Die genannten Handbücher stellen nur eine Auswahl an zahlreichen Publikationen dar, die bei der Erstellung von Schulungsplänen und –unterlagen sowie Informationsmaterialien für österreichische PolizistInnen als Anhaltspunkte verwendet werden könnten.

¹⁶⁰ vgl. Übereinkommen des Europarates, *supra* Fußnote 17, Art. 10. Art. 29.

¹⁶¹ vgl. Erläuterungen zum Übereinkommen des Europarats, *supra* Fußnote 21, Absatz 103.

¹⁶² vgl. Übereinkommen des Europarates, *supra* Fußnote 17, Art. 10. Art. 29.

¹⁶³ Richtlinie 2011/36/EU, *supra* Fußnote 45.

¹⁶⁴ *ibid.* Art. 18 (3).

¹⁶⁵ IOM Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking, *supra* Fußnote 115.

¹⁶⁶ UNODC Toolkit to Combat Trafficking in Persons, *supra* Fußnote 119.

¹⁶⁷ United Nations Office on Drugs and Crime, Regional Office for South Asia (2008): Manual for Training Police on Anti Human Trafficking. Neu Delhi.

7.2 Schulungsangebote im Rahmen der Grund- und Fortbildung für österreichische PolizeibeamtInnen

Im zweiten österreichischen Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels über den Zeitraum 2009 bis 2011 werden zahlreiche Schulungsinitiativen für MitarbeiterInnen des BM.I, inklusive der Fremden- und Asylbehörden, angeführt.¹⁶⁸

Aus- und Fortbildungsveranstaltungen für ExekutivbeamtInnen werden dabei ebenso aufgelistet, wie Schulungen im Rahmen des Grundausbildungslehrganges. Viele der angeführten Schulungsangebote wurden in Kooperation mit LEFÖ-IBF durchgeführt. Zielgruppe jener Seminare, deren Inhalte und Durchführungszyklen detailliert angegeben sind, sind sehr oft BeamtInnen des Kriminaldienstes und damit MitarbeiterInnen des .BK bzw. eines EB 10 eines Bundeslandes.

Die Recherchen der AG ergaben, dass die Thematik Menschenhandel keinen fixen Bestandteil im Lehrplan der **Grundausbildung für PolizeischülerInnen** darstellt. Es wird im Rahmen des Strafrechtsunterrichts auf die relevanten gesetzlichen Bestimmungen verwiesen, eine genauere Beschäftigung mit dem Thema ist aufgrund zeitlicher Einschränkungen jedoch nicht möglich. Da ein breites Themenspektrum im Rahmen der polizeilichen Grundausbildung vermittelt werden müsse, könne nur auf generelle Opferrechte und einen allgemeinen menschenrechtlichen Ansatz eingegangen werden.¹⁶⁹

Im Rahmen der **Fortbildungsveranstaltungen**, die an der **Sicherheitsakademie** (.SIAK) des BM.I stattfinden, wurde auf Grundlage des im Rahmen des EU – AGIS Projekts "Awareness Training on Trafficking in Human Beings for Police, Border Guards and Customs officers in EU Member States, Accession and Candidate Countries – Development of an European Curriculum" entwickelten Ausbildungsprogramms im Jahre 2007 erstmals eine entsprechende Fortbildung im Rahmen des .SIAK-Seminarkatalogs angeboten. Als Zielgruppe für die freiwillige Fortbildung zum Thema „Menschenhandel und Grenzüberschreitender Prostitutionshandel. Grundlagen“ werden im Seminarkatalog der .SIAK „Bedienstete der Sicherheitsexekutive (A1/v1, E1, E2a, E2b) im exekutiven Außendienst, die im Zuge von Amtshandlungen mit Menschenhandel und Schlepperei konfrontiert sind“ genannt. Für die Jahre ab 2008 wurde der Zusatz: „Es wird erwartet, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer bereit sind, wesentliche Seminarinhalte im Rahmen der dezentral durchgeführten Fortbildungsmaßnahmen (Fortbildungstage) weiterzugeben.“ angefügt. Ab 2010 und auch im .SIAK Seminarkatalog von 2012 sind auch BeamtInnen, die „im speziellen auch mit dem „Rotlichtmilieu und Prostitution“ konfrontiert sind“, angesprochen.¹⁷⁰ Als Ziel der Schulungsveranstaltung wird seit 2007 unverändert angeführt: „Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer kennen die nationale und internationale Lage, die jeweiligen Möglichkeiten der Bediensteten

¹⁶⁸ vgl. Zweiter Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels, *supra* Fußnote 54, 18.

¹⁶⁹ Gespräch mit der in der .SIAK zuständigen Beamtin für die polizeiliche Grundausbildung, 15. Februar 2012.

¹⁷⁰ Seminarkataloge der .SIAK des BM.I für die Jahre 2007 bis 2012.

unterschiedlicher Organisationseinheiten bei der Führung einschlägiger Amtshandlungen und erweitern ihren diesbezüglichen Handlungsspielraum.“¹⁷¹ Als Inhalte werden seit 2007 folgende Schwerpunkte genannt: „ausgerichtet auf das „Common Curriculum der CEPOL“ -nationales und internationales Lagebild; Zusammenarbeit mit NGOs; rechtliche Rahmenbedingungen (national und international); Fallbeispiele; Erarbeitung möglicher Indikatoren oder Hinweise auf einen vorliegenden Menschenhandel.“¹⁷²

In den Jahren 2007 bis 2009 wurden 20 TeilnehmerInnen für den Kurs zugelassen. Die BewerberInnenzahlen von ursprünglich 38 Bewerberinnen im Jahr 2007 ging dabei auf 30 BewerberInnen im Jahr 2008 und 25 BewerberInnen im Jahr 2009 zurück. Im Jahr 2010 bewarben sich und absolvierten 16 BeamtInnen die Schulung an der .SIAK. Im Jahre 2011 wurde aufgrund der rückläufigen BewerberInnenzahlen keine Fortbildung zum Thema Menschenhandel angeboten. Für 2012 ist wieder eine Schulung mit dem Titel „Menschenhandel und Grenzüberschreitender Prostitutionshandel. Grundlagen“ geplant. Es lag der AG noch keine BewerberInnenzahl für die geplante Veranstaltung vor. Von den insgesamt 76 BeamtInnen, die seit 2007 die Schulung zum Thema Menschenhandel an der .SIAK absolvierten, waren 58 Männer und nur 18 Frauen. 68 der 76 BeamtInnen waren dienstführende BeamtInnen der Verwendungsgruppe E2a bzw. A3.

In Gesprächen mit PolizeibeamtInnen, die ihren Dienst in PAZen oder als ExekutivbeamtInnen auf einem Wachzimmer versehen, wurde der AG mehrmals berichtet, dass man das Schulungsangebot der .SIAK zwar kenne, allerdings richte sich ein Großteil der Schulungsangebote auf sehr kleine Zielgruppen im polizeilichen BeamtInnenapparat und fokussiere oft auf Beamte höherer Verwendungsgruppen im Außendienst. Bewerbungen von BeamtInnen der PAZen würden aufgrund der Nicht-Erfüllung der genannten Kriterien für viele Schulungsangebote abgelehnt, bzw. wird eine Bewerbung von BeamtInnen niedrigerer Verwendungsgruppen erst gar nicht in Betracht gezogen. Die beschriebenen Ausschlussmechanismen bestätigen sich durch eine Betrachtung der Formulierungen der Schulungsangebote und der TeilnehmerInnenstatistik:

Erstens absolvierten entsprechend der im Schulungskatalog der .SIAK angegeben Zielgruppe – Bedienstete der Sicherheitsexekutive (A1/v1, E1, E2a, E2b) – nur PolizistInnen höherer Verwendungsgruppen die Schulung zu Menschenhandel und grenzüberschreitendem Prostitutionshandel. BeamtInnen anderer Verwendungsgruppen blieben bisher vom Schulungsangebot ausgeschlossen. Zusätzlich wurden in den bisherigen Kursbeschreibungen von 2007 bis inklusive 2012 jene BeamtInnen angesprochen, bei denen eine Konfrontation mit den Thematiken Menschenhandel und Schlepperei im Zuge von Amtshandlungen vorkommt. Diese Beschreibung inkludiert jene BeamtInnen, die ihren Dienst im Rahmen des Kriminaldienstes oder der Fremdenpolizei versehen. Diese Formulierung schließt aber gleichzeitig die viel größere Zahl an PolizistInnen aus, die

¹⁷¹ Seminarkataloge der .SIAK des BM.I für die Jahre 2007 bis 2012

¹⁷² *ibid.*

in ihrem Berufsalltag immer wieder Kontakt zu potentiellen Opfern haben und die nach der Absolvierung einer Schulung aufgrund der erworbenen Kenntnisse und der Sensibilisierung für die Thematik Menschenhandel Opfer identifizieren könnten. Drittens, richtet sich die Kursausschreibung explizit an BeamtInnen im Außendienst, wodurch etwa PAZ-BeamtInnen generell von der Bewerbung ausgenommen sind. Diese Einschränkung der Zielgruppe des Schulungsangebotes entspricht unter anderem nicht dem Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels, laut dem die Vertragsparteien verpflichten sich, „ihre zuständigen Behörden mit Personen auszustatten, die für die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels, die Identifizierung als und Unterstützung der Opfer, einschließlich Kinder, geschult und qualifiziert sind.“ (Art.10). Die Erläuterungen zum Übereinkommen definieren zudem den Begriff ‚zuständige Behörden‘ als „namely anyone coming into contact with victims of trafficking in the course of their work“¹⁷³ und lehnen damit explizit die erläuterte Beschränkung auf BeamtInnen im Außendienst, höherer Dienstgruppen, des Kriminaldienstes oder der Fremdenpolizei ab.

Hinsichtlich der beschriebenen Ziele und Inhalte der Schulungsveranstaltung zum Thema „Menschenhandel und Grenzüberschreitender Prostitutionshandel. Grundlagen“ sollte nicht nur auf rechtliche und kriminalistische Inhalte fokussiert, sondern auch ein umfassender und menschenrechtlicher Ansatz verfolgt werden. Eine Studie des deutschen Bundeskriminalamtes zur Aussagebereitschaft von Opfern des Menschenhandels spezifiziert: „Nicht nur die polizeilichen Aufgaben, sondern auch die Rechte von Migrantinnen und Aspekte der Menschenrechte sollten in den Curricula aufgenommen werden. Die Fortbildung sollte auf die Unterschiedlichkeit der Lebenslagen und Gewaltverhältnisse sowie auf die Bedeutung von Trauma und Bewältigungsprozessen eingehen.“¹⁷⁴

7.3 Informationsangebote für PolizistInnen zur längerfristigen und erfolgreichen Sensibilisierung

Im Prozess der Erkennung von Opfern des Menschenhandels ist die primäre Voraussetzung die Sensibilisierung von amts handelnden BeamtInnen, das ‚empfänglich machen‘ für Hinweise. Erfolgreiche Sensibilisierung kann nur geschehen, indem man im Zuge von Schulungsmaßnahmen unterschiedliche Kanäle der Aufnahme, Speicherung und Wiedergabe von Informationen berücksichtigt. Wissensinhalte werden am besten verinnerlicht, wenn man sie mit Emotionen verknüpfen kann. Diese Emotionen können durch Fallbeispiele oder Erlebnisberichte von Personen, welche Opfer von Menschenhandel waren, erreicht werden. Man ‚gibt dem Opfer damit ein Gesicht‘.

¹⁷³ Erläuterungen zum Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels, *supra* Fußnote 21, para 103.

¹⁷⁴ Helfferich / Kavemann / Rabe, *supra* Fußnote 95, 245.

Informationen über die Erkennungsmerkmale von Opfern des Menschenhandels gehen verloren, wenn man über lange Zeit nicht damit beschäftigt ist. Eine regelmäßige Schulung bzw. ein Aufmerksam-machen auf diese Thematik ist daher erforderlich. Neben regelmäßigen Fortbildungsmaßnahmen kann eine Sensibilisierung für die Problematik Menschenhandel durch die permanente Bereitstellung von Informationen über die Thematik erhalten und aktiviert werden.

Allen PolizistInnen und Bediensteten des BM.I steht der kriminalistische Leitfaden zur Konsultation im Intranet offen. Die darin angebotenen Informationsinhalte zu Menschen- und Kinderhandel sind in einem Abschnitt mit Informationen zu Prostitution zusammengefasst. Sie behandeln in Hinblick auf diese drei Hauptpunkte die Unterpunkte Kriminologie, Kriminalistik, Kriminaltaktik, Kriminaltechnik und Kriminalprävention. Obwohl diese Informationen im Intranet leicht zu finden und problemlos abzurufen sind, wurde der AG in Gesprächen mit BeamtInnen in den PAZen, des EB 10 und bei begleitenden Beobachtungen von Schnellrichterstreifen immer wieder berichtet, dass das Informationsangebot des kriminalistischen Leitfadens nicht genützt wird. Für die Informationsmaterialien im Bereich Menschenhandel kann festgestellt werden, dass diese zu umfassend sind und ein Erfassen der wichtigsten Inhalte sehr zeitintensiv ist. Eine verbesserte Strukturierung der Inhalte, eine Kürzung zahlreicher redundanter Passagen und das Anbieten von Kurzinformationen könnte eine aktivere Nutzung durch die BeamtInnen positiv beeinflussen. Insgesamt beinhaltet der kriminalistische Leitfaden auch teils veraltete und wenig fundierte Informationen. Es wird etwa auf den EU-Rahmenbeschluss des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels eingegangen, nicht aber jene Bestimmungen der aktuellen EU – Richtlinie aus 2011 erläutert. Erklärungen wie „Menschenhandel wird sehr oft mit Frauenhandel oder Prostitution gleichgesetzt, wobei die Menschenrechte mit den Füßen getreten werden.“¹⁷⁵, sind inhaltlich wenig fundiert und bedürfen einer weiteren Erklärung, um die notwendige Sensibilisierung für auftretende Menschenrechtsverletzungen den LeserInnen, den BeamtInnen, adäquat zu vermitteln. Die aktuelle Version der Informationen über Menschenhandel die im kriminalistischen Leitfaden angeboten werden sollte in Hinblick auf die Erstellung einer praktischen Hilfestellung für BeamtInnen im polizeilichen Alltag überarbeitet und aktualisiert werden.

Zwei bereits angebotene praktische Tools – eine sehr übersichtliche Checkliste über die Erscheinungsformen von Menschenhandel, über Indikatoren für das Erkennen des Menschenhandels und Erstmaßnahmen beim polizeilichen Einschreiten sowie eine Liste von Kontaktstellen auf Bundes- und Länderebene – sind gute Beispiele für einen praktischen Ansatz bei der Information und Aufrechterhaltung der Sensibilisierung von BeamtInnen.

¹⁷⁵ Aus dem kriminalistischen Leitfaden des BM.I, Abschnitt Allgemeine Aspekte des Menschenhandels. Diese Information ist über das Intranet des BM.I verfügbar.

7.4 Anregungen zur Verbesserung der aktuellen Schulungs- und Informationsangebote

- Schulungen über die Thematik Menschenhandel sollten einen **umfassenden und menschenrechtlichen Ansatz** verfolgen. Es sollten nicht nur rechtliche und kriminalistische Aspekte Teil der Schulung sein, sondern ein breiter Fokus auf die Vermittlung von Opferrechten und Opferschutz gelegt werden.¹⁷⁶
- Eine Sensibilisierung für die Thematik Menschenhandel sollte bereits in der **polizeilichen Grundausbildung** stattfinden. Die AG konnte mit einer für die Konzipierung der polizeilichen Grundausbildung zuständigen Beamtin der .SIAK weitere Maßnahmen hinsichtlich einer Sensibilisierung für und besseren Information über die Problematik Menschenhandel identifizieren: Im Bereich der strafrechtlichen Ausbildung sollte ebenso wie bei Lehrveranstaltungen über die Rechte von Opfern aktiv auf die Thematik Menschenhandel hingewiesen werden. Zusätzlich könnten Informationsmaterialien des .BK und von NGOs, wie etwa des Vereins LEFÖ-IBF, im Unterricht als Begleitinformation angeboten werden. Informationsmaterialien könnten auch im .SIAK Online-Campus publiziert werden.
- Im Rahmen der **polizeilichen Fortbildung** sollten Schulungen über die Thematik Menschenhandel für PolizeibeamtInnen aller Dienst- und Verwendungsgruppen in größerem Umfang angeboten werden, sodass eine deutlich größere Zahl an BeamtInnen Problembewusstsein und Wissen über die Thematik erwerben kann. Zusätzlich zu Schulungsangeboten, die Grundwissen rund um die Thematik Menschenhandel vermitteln, sollten Schulungen angeboten werden, die an die speziellen Anforderungen im Berufsalltag bestimmter BeamtInnen – wie etwa BeamtInnen der PAZen oder BeamtInnen, welche regelmäßig bei der Durchführung von Schnellrichterstreifen beteiligt sind – angepasst sind.
- Eine möglichst **weitreichende Sensibilisierung** und ein **möglichst großes Problembewusstsein** seitens **aller BeamtInnen der Sicherheitsexekutive** könnte durch einen Schulungsbeitrag über die Thematik Menschenhandel im Rahmen der verpflichtenden und im 2-Jahres Rhythmus stattfindenden **berufsbegleitenden Fortbildung** erfolgen. Eine Schulung zur Thematik Menschenhandel ermöglicht die Verbindung von menschenrechtlichen, strafrechtlichen und kriminalistischen Aspekten. Anhand von Fallbeispielen sollten BeamtInnen auf die bedeutende Rolle der Aufmerksamkeit, Sensibilisierung und Reaktion im Falle eines Verdachts auf Menschenhandel aller BeamtInnen hingewiesen werden. Die Schlüsselfunktion, die BeamtInnen im Streifendienst in ihrem Arbeitsalltag zukommt, indem sie erste Hinweise an die zuständigen Stellen weitergeben und damit zu einer möglichen späteren Identifizierung eines Opfers von Menschenhandel beitragen, sollte intensiv betont und erklärt werden.

¹⁷⁶ vgl. Note by the Secretary General to the General Assembly of the United Nations A/64/290 (12 August 2009): Trafficking in persons, especially women and children. para 100 (c).

- Ein **Pilotprojekt** zur Entwicklung eines **speziellen Schulungsangebot** über das Thema Menschenhandel für MitarbeiterInnen der **PAZen** wurde in Kooperation mit BeamtInnen des PAZ Rossauer Lände vom stellvertretenden Menschenrechtskoordinators des BM.I, einer Vertreterin des .BK, der Leiterin von LEFÖ-IBF und einer Mitarbeiterin der Geschäftsstelle des MRB gestartet. Die Umsetzung des aktuell in Ausarbeitung befindlichen Schulungskonzepts sollte seitens des BM.I gefördert werden, sodass erste Workshop-Termine für die Standorte Wien und Salzburg bereits im Herbst 2012 stattfinden können. Aufbauend auf die Erfahrungen dieser Pilotphase sollte eine Ausweitung der Schulungstätigkeit auf alle PAZen bundesweit erfolgen. Eine Einbeziehung der AmtsärztInnen der PAZen, sowie der SanitäterInnen und der MitarbeiterInnen der Schubhaft-, Rückkehr- und Rechtsberatungsorganisationen wird als zusätzlicher Aspekt für die Erweiterung des Schulungskonzeptes als sehr sinnvoll erachtet.
- Um das in Schulungen erworbene Problembewusstsein und die Sensibilisierung für die Thematik Menschenhandel aufrecht zu erhalten, ist neben dem regelmäßigen Besuch von Fortbildungsveranstaltungen die Bereitstellung von **Informationsmaterialien** für die BeamtInnen eine sinnvolle Maßnahme. Bei der Erstellung von Informationsmaterialien sollte wiederum auf die spezifischen Anforderungen, die sich aus dem Berufsalltag der BeamtInnen ergeben, geachtet werden und eine möglichst große Fokussierung auf die spezifischen Informationsbedürfnisse der BeamtInnen verfolgt werden. Aufbauend auf bereits bestehende Informationsmaterialien des .BK, der Task Force Menschenhandel oder des Vereins LEFÖ-IBF sollten Informationsangebote regelmäßig aktualisiert werden. Dies gilt insbesondere für den im Intranet des BM.I publizierten **kriminalistischen Leitfaden**, der einer Überarbeitung – in Hinblick auf das Angebot eines praktischen Online-Informationsangebotes für alle PolizeibeamtInnen – unterzogen werden sollte.

8 Identifizierung von Opfern des Menschenhandels durch PolizeibeamtInnen

Die Identifizierung von Opfern des Menschenhandels ist gleichzeitig die Vorbedingung für sowie der erste Schritt zur der Gewährung von Schutz für Opfer und der Wahrung ihrer Rechte.¹⁷⁷ In diesem Sinne stellte die VN-Sonderberichterstatterin für Menschenhandel, insbesondere von Frauen und Kindern, in ihrem Bericht an die Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 12. August 2009 fest: „The proper identification of victims of trafficking is vital in providing the assistance necessary to guarantee full, or at least substantial, recovery from harm suffered and to rehabilitate and reintegrate the victim socially and economically.“¹⁷⁸ Ebenso formuliert dazu das VN-Hochkommissariat für Menschenrechte in den 2002 veröffentlichten empfohlenen Prinzipien und Richtlinien für Menschenrechte und Menschenhandel sehr konkret: „A failure to identify a trafficked person correctly is likely to result in a further denial of that person’s rights.“¹⁷⁹ Das VN-Hochkommissariat beschränkt sich bei dieser Aussage aber nicht auf die genannte Feststellung, sondern ergänzt, dass folglich eine Pflicht für Staaten besteht, sicher zu stellen, dass Identifizierung von Opfern des Menschenhandels stattfinden kann und auch tatsächlich stattfindet.¹⁸⁰

Hinsichtlich dieser Staatenverpflichtung für den Schutz von Opfern des Menschenhandels ist auch das Urteil *Rantsev gegen Zypern und Russland*¹⁸¹ des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu nennen. Der Gerichtshof hält darin fest, dass zu den Schutzpflichten der Vertragsstaaten der Europäischen Konvention für Menschenrechte in Hinblick auf den Art. 4 EMRK über das Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit neben der Strafverfolgung auch die Prävention des Menschenhandels und der Opferschutz zählen.¹⁸² Zusätzlich zur Verpflichtung der Strafverfolgung soll ein effektiver Schutz der Rechte von Opfern und möglichen Opfern durch die nationale Gesetzgebung gewährleistet sein.¹⁸³ Planitzer schlägt daher in einem Artikel über Frauenhandel in Österreich vor, dass „nach diesem Vorstoß des EGMR weitere Maßnahmen im Bereich Identifizierung überlegt werden sollten, um den Schutzpflichten zu Art. 4 EMRK nachzukommen.“¹⁸⁴

Die EU-Richtlinie aus dem Jahr 2011 zur ‚Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer‘¹⁸⁵ fordert daher, dass BeamtInnen, die mit Opfern oder potentiellen Opfern in Kontakt kommen könnten, dahingehend

¹⁷⁷ vgl. Planitzer, *supra* Fußnote 12, 17.

¹⁷⁸ Note by the Secretary General A/64/290, *supra* Fußnote 176, para 35.

¹⁷⁹ Empfohlene Prinzipien und Richtlinien für Menschenrechte und Menschenhandel, *supra* Fußnote 133, Richtlinie 2.

¹⁸⁰ vgl. *ibid.*

¹⁸¹ *Rantsev gegen Zypern und Russland*, *supra* Fußnote 29.

¹⁸² vgl. *ibid.* para 285.

¹⁸³ vgl. *ibid.* para 284.

¹⁸⁴ Planitzer, *supra* Fußnote 12, 17.

¹⁸⁵ Richtlinie 2011/36/EU, *supra* Fußnote 45.

geschult werden, dass sie Opfer und potentielle Opfer erkennen können.¹⁸⁶ Die große Bedeutung der Identifizierung – und hier insbesondere durch PolizeibeamtInnen – ergibt sich auch daraus, dass Menschenhandel kein Anzeige-, sondern überwiegend ein Kontrolldelikt ist. Dies bedeutet, dass Opfer sich aus verschiedensten Gründen selbst nicht als solche zu erkennen geben¹⁸⁷ und deshalb oft erst im Rahmen der Ermittlungstätigkeit der Polizei identifiziert werden.^{188 189}

Es bedarf also praktischer Maßnahmen und Richtlinien, die eine Identifizierung durch PolizeibeamtInnen ermöglichen.¹⁹⁰ Die VN-Sonderberichterstatte für Menschenhandel, insbesondere von Frauen und Kindern, verweist dabei ausführlich auf die Erstellung, Schulung und Verwendung von Checklisten, die nachvollziehbare Kriterien und Indikatoren beinhalten.¹⁹¹ Diese sollen PolizeibeamtInnen bei der Identifizierung von Opfern helfen. Aufbauend auf das vorangegangene Kapitel über die Schulungstätigkeit zur Problematik Menschenhandel, soll in den nachstehenden Unterkapiteln auf Listen von Indikatoren eingegangen werden, die als Anleitung für die Identifizierung von Opfern dienen und deren Verwendung im Rahmen von Schulungen vermittelt werden sollten.

8.1 Internationale Kriterienkataloge zur Identifizierung von Opfern des Menschenhandels

Zahlreiche Beschreibungen in Handbüchern, *Training Manuals oder Toolkits* der IOM, ILO, UNODC, OSCE oder anderer internationaler Organisationen handeln von Indikatoren, die auf Menschenhandel hinweisen und deren Beachtung eine Identifizierung ermöglichen. Im Jahr 2008 wurde der unter dem Namen „Delphi-Kriterien“ bekannt gewordene Katalog von Indikatoren zur Opfererkennung in einer Zusammenarbeit zwischen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und der Europäischen Kommission entwickelt und im März 2009 erstmals publiziert.¹⁹² Es handelt sich dabei um vier Listen von Indikatoren für die Identifizierung von Menschenhandel von Erwachsenen und Kindern für den Zweck der sexuellen Ausbeutung oder der Arbeitsausbeutung. Die vier Kriterienlisten orientieren sich in ihrem Aufbau an der Definition von Menschenhandel im Palermo-Protokoll. Es werden daher Indikatoren für das Erkennen der folgenden Situationen festgehalten: Anwerben durch Täuschung, durch Zwang oder durch den Missbrauch von

¹⁸⁶ vgl. Richtlinie 2011/36/EU, *supra* Fußnote 45, Art. 18 (3).

¹⁸⁷ vgl. GRETA(2011)10, *supra* Fußnote 1, para 36.

¹⁸⁸ Follmar-Otto / Rabe, *supra* Fußnote 16, 24.

¹⁸⁹ Aufgrund des speziellen Fokus dieses Berichts, wird darin nicht auf die sehr bedeutende Rolle von NGOs, Opferschutzvereinen, Privatpersonen oder anderen Akteuren bei der Identifizierung von Opfern eingegangen.

¹⁹⁰ vgl. Opinion No 7 /2010 of the Group of Experts on Trafficking in Human Beings of the European Commission: Proposal for a European Strategy and Priority Actions on combating and preventing trafficking in human beings (THB) and protecting the rights of trafficked and exploited persons. 4.

¹⁹¹ vgl. Note by the Secretary General A/64/290, *supra* Fußnote 176, para 37.

¹⁹² International Labour Organisation (2009): Operational indicators of trafficking in human beings.

Vulnerabilitäten einer Person, sowie Ausbeutung, Zwang oder Missbrauch von Vulnerabilitäten einer Person am Zielort.

Der *Delphi*-Kriterienkatalog ist eine umfassende und detaillierte Auflistung von Indikatoren. Es werden etwa extrem lange Arbeitszeiten als starker und schlechte Lebens- und Wohnbedingungen als schwacher Indikator für eine Ausbeutungssituation am Zielort aufgelistet. Dieses Beispiel zeigt einerseits die konkrete Formulierung und den praktischen Fokus des Kriterienkataloges. Problematisch ist jedoch andererseits, dass diese Indikatoren vorrangig als Referenz für WissenschaftlerInnen und Institutionen, die mit der Datensammlung über Menschenhandel beauftragt sind, entwickelt wurde.¹⁹³ Die praktische Anwendung im Berufsalltag von PolizeibeamtInnen, die keine ExpertInnen für das Thema Menschenhandel sind, ist damit nur schwer möglich. Kriterienkataloge wie jener der ILO sind sehr detailliert, aber möglicherweise zu umfassend für die praktische Anwendung durch PolizistInnen gestaltet. Die darin enthaltenen Kriterien hegen den Anspruch auf allgemeine und dauerhafte Gültigkeit im Bereich des Menschenhandels und können daher nicht auf den spezifischen Arbeitskontext von BeamtInnen im Polizeidienst eingehen. Regionale und lokale Spezifika der jeweiligen Erscheinungsformen des Menschenhandels und die spezifischen Arbeitskontexte von BeamtInnen, in denen sie potentiell in Kontakt mit Opfern des Menschenhandels kommen, finden daher keine Berücksichtigung.

8.2 Indikatoren des .BK zur Opfererkennung im Kontext von Menschenhandel und grenzüberschreitender Prostitution

Basierend auf den *Delphi*-Kriterien erstellte die Zentralstelle zur Bekämpfung der Schlepperkriminalität und des Menschenhandels in Kooperation mit dem Verein LEFÖ-IBF im Jahr 2011 einen Katalog von Indikatoren zur Opfererkennung im Kontext von Menschenhandel und grenzüberschreitender Prostitution. Dieser vierteilige Kriterienkatalog ist an den österreichischen Kontext angepasst und gliedert sich in die Unterpunkte: Indikatoren für die Anwerbungsmodalitäten, für Ausbeutung, für Zwang am Zielort und für den Missbrauch am Zielort. Ebenso wie der vorher beschriebene Kriterienkatalog der ILO ist auch diese Indikatorenliste sehr umfangreich und detailliert. Zu manchen Punkten sind kurze Erklärungen angefügt, um den jeweils angeführten Indikator näher zu beschreiben. Der bereits in den *Delphi*-Kriterien angegebene Indikator „Nahebeziehung zur Familie“ für ein Anzeichen auf Missbrauch, wird beispielsweise im Kriterienkatalog des .BK konkreter als „Kontrolle“ benannt und durch den Zusatz „Nahebeziehung zur Familie, Aufsicht über Kinder, wirtschaftliche und soziale Abhängigkeit“ erläutert. Damit erreicht der österreichische Kriterienkatalog ein größeres Maß an Verständlichkeit.

¹⁹³ vgl. Homepage der ILO:
http://www.ilo.org/sapfi/Informationresources/Factsheetsandbrochures/WCMS_105023/lang--en/index.htm (14.03.2012)

8.3 Anregung zur Verbesserung der Identifizierung von Opfern des Menschenhandels – insbesondere im Rahmen der Schubhaft und beim polizeilichen Einschreiten im Kontext der Prostitution

- Das Vermitteln von möglichst großem Wissen über die Thematik Menschenhandel ist eine unerlässliche Vorbedingung für eine Verbesserung der Situation der Identifizierung von Opfern des Menschenhandels. Seitens des BM.I sollte eine **Bekanntmachung** der aktuellen **relevanten Erlässe** und zukünftiger Erlässe forciert werden. Schulungen und regelmäßige Übermittlung von aktuellen Informationen zur Thematik Menschenhandel können sich positiv auf das **Problembewusstsein** und die **langfristige Sensibilisierung von BeamtInnen** sowie in weiterer Folge auf die erfolgreiche Identifizierung von Opfern auswirken.
- Der vom BK und LEFÖ-IBF entwickelte **Indikatorenkatalog zur Opfererkennung** sollte allen PolizeibeamtInnen im Rahmen der polizeilichen Grundausbildung, der verpflichtenden, berufsbegleitenden Fortbildungen sowie der freiwilligen Fortbildungsveranstaltungen an der .SIAK vorgestellt und unterrichtet werden.
- Hinsichtlich der praktischen Nutzung des Indikatorenkataloges des BK durch PolizeibeamtInnen sollte dieser weiter **an die spezifischen Arbeitskontexte von allen BeamtInnen angepasst** werden. Die Bedeutung der entwickelten Indikatorenliste für den Polizeidienst im PAZ und das polizeiliche Einschreiten im Kontext der Prostitution sollte erläutert und betont werden.
- Die **Indikatorenliste** des BK sollte als **praktisches „Werkzeug“ für BeamtInnen** gestaltet sein und auch in praktischer Form zur Nutzung publiziert und an die BeamtInnen verteilt werden. Eine Kurzversion der Indikatorenliste könnte im Intranet des BM.I im kriminalistischen Leitfaden publiziert werden. Es sollte auch eine Kurzversion in gedruckter Form – etwa in einem handlichen Scheckkartenformat – an eine möglichst große Zahl von BeamtInnen verteilt werden. Insbesondere BeamtInnen, die in ihrem Arbeitsalltag regelmäßig Kontakt mit potentiellen Opfern haben (z.B.: Schnellrichterstreifen, Bordellstreifen, Rotlichtstreifen, AGM-Kontrollen, fremdenpolizeiliches Einschreiten, PAZ) sollten auf den Indikatorenkatalog auf praktische und schnelle Weise zugreifen können. Dennoch muss darauf hingewiesen werden, dass Schulungen zu Menschenhandel nicht durch ein Verteilen der Indikatorenliste ersetzt werden können.

9 Begleitung und Schutz von Opfern des Menschenhandels

Menschenhandel wird heute weithin als schwere Menschenrechtsverletzung verstanden. Die Personen, deren Menschenrechte verletzt wurden – nämlich die Opfer des Menschenhandels – treten beim Kampf gegen Menschenhandel aber oft in den Hintergrund. Im Vordergrund steht meist die Bekämpfung organisierter Kriminalität. Der Fokus liegt auf der Überführung und Bestrafung von TäterInnen, meist aufgrund von Aussagen der Opfer. Als Subjekte eigener Rechtsansprüche kommen Opfer oft nur am Rande vor.¹⁹⁴

Die Gewährleistung von Schutz und Sicherheit für Opfer des Menschenhandels wird als Determinante für die Aussagebereitschaft gewertet.¹⁹⁵ Dennoch sollten Rechte der Opfer, wie Schutz und Sicherheit, im Sinne eines menschenrechtlichen Ansatzes unabhängig von der Aussagebereitschaft der Opfer gewährleistet werden.

9.1 Schutzverpflichtungen entsprechend internationaler, europäischer und österreichischer Normen¹⁹⁶

Das Palermo-Protokoll sieht als primäre Opferschutzbestimmung den Schutz der Privatsphäre und der Identität von Opfern an. Das Protokoll enthält darüber hinaus Maßnahmen zur physischen, psychischen und sozialen Unterstützung von Opfern und verweist auf die Bereitstellung von Rechtsberatung und –hilfe im Kontext eines Strafverfahrens.¹⁹⁷ Das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels erweitert den Opferschutz vor allem dadurch, dass bereits jene Personen bestimmte Rechte – wie die Gewährung der Erholungs- und Bedenkzeit – genießen sollen, für die es erste konkrete Anhaltspunkte gibt, dass sie ein Opfer von Menschenhandel sein könnten.¹⁹⁸ Dieser Ansatz wird auch von der EU-Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer vertreten, indem explizit festgeschrieben wird, dass die Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen für Opfer des Menschenhandels nicht von der Bereitschaft eines Opfers, bei den strafrechtlichen Ermittlungen oder bei einem Gerichtsverfahren zu kooperieren, abhängig gemacht werden dürfen.¹⁹⁹ Im Mai 2011 präsentierte die europäische Kommission einen Vorschlag für eine EU-Richtlinie über die

¹⁹⁴ vgl. Follmar-Otto / Rabe, *supra* Fußnote 16, 7.

¹⁹⁵ vgl. Helfereich / Kavemann / Rabe, *supra* Fußnote 95, 59.

¹⁹⁶ Die internationale, europäische und österreichische Normensetzung über Opferschutz wurde bereits in Kapitel drei ausführlich erläutert. Es wird daher nur mehr eine verkürzte Darstellung für dieses Kapitel zentralen Gedanken geboten.

¹⁹⁷ vgl. Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, *supra* Fußnote 9, Präambel.

¹⁹⁷ vgl. Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels, *supra* Fußnote 17, Art. 12.

¹⁹⁸ vgl. *ibid.* Art. 13.

¹⁹⁹ vgl. Richtlinie 2011/36/EU, *supra* Fußnote 45, Art.11.

Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe. Darin wird die besondere Schutzbedürftigkeit von Opfern des Menschenhandels betont.²⁰⁰

In Österreich umfasst der Opferschutz die in Kapitel 3 ausführlicher beschriebenen Bestimmungen über die Aufenthaltsbewilligung für besonderen Schutz im Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz²⁰¹ und die Opferrechte auf kostenlose psychosoziale und juristische Begleitung, auf schonende Einvernahme, auf Übersetzungshilfe und auf eine unverzügliche Verständigung bei der Entlassung von TäterInnen aus der Untersuchungshaft in der Strafprozessordnung.²⁰² Weiters ist im Sicherheitspolizeigesetz die Beratung und immaterielle Unterstützung von Opfern durch Opferschutzeinrichtungen bzw. Interventionsstellen festgelegt.²⁰³ Auf dieser gesetzlichen Bestimmung basiert auch die besondere Position des Vereins LEFÖ-IBF, der bei der Unterstützung von Opfern des Frauenhandels „im staatlichen Auftrag handelt“, da „eine gesetzliche Form der „Partnerschaft“ zwischen zwei Regierungsinstitutionen (BMI und BKA-Frauensektion) und LEFÖ-IBF besteht“.²⁰⁴

9.2 Defizite im Schutz der Opfer von Menschenhandel in Österreich

Defizite im Opferschutz sind bei einer bundesweiten und für alle Opfergruppen adäquaten Betreuung, im Bereich der Erholungs- und Bedenkzeit, bei der Aufenthaltssystematik sowie bei der praktischen Umsetzung festzustellen:

Das offensichtlichste Defizit im Schutz von Opfern des Menschenhandels in Österreich besteht im Fehlen einer bundesweiten Opferschutzstruktur, die sich um männliche Opfer des Menschenhandels oder gehandelte Kinder kümmert.²⁰⁵ ²⁰⁶ Forderungen sowie entsprechende Initiativen zur Ausweitung der Schutz- und Unterstützungsstrukturen sind auch im aktuellen nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels festgelegt.²⁰⁷

Die **Erholungs- und Bedenkzeit** von mindestens 30 Tagen, die im Übereinkommen des Europarates²⁰⁸ ebenso wie in der EU-Richtlinie aus 2004²⁰⁹ festgeschrieben ist, ist in Österreich nur durch einen Erlass des BM.I²¹⁰ festgeschrieben.²¹¹ Es bedarf

²⁰⁰ vgl. Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe, KOM(2011) 275 endgültig, 2011/0129 (COD). Art. 18.

²⁰¹ § 69a Abs 1 Z 2 NAG

²⁰² § 66 StPO, § 165 StPO, § 177 Abs. 5 StPO und § 149 Abs. 5 StVG

²⁰³ § 25 Abs. 3 SPG

²⁰⁴ vgl. Dritter Nationaler Aktionsplan, *supra* Fußnote 3, 9.

²⁰⁵ vgl. GRETA(2011)10, *supra* Fußnote 1, paras 12 und 94.

²⁰⁶ vgl. *ibid.* para 105 und Annex I, paras 1f.; Für den Raum Wien gibt es mit der „Drehscheibe“ eine spezialisierte Betreuungseinrichtung, die in den vergangenen Jahren eng mit der Polizei und ausländischen Behörden bei möglichen Fällen des Kinderhandels zusammengearbeitete hat.

²⁰⁷ vgl. Dritter Nationaler Aktionsplan, *supra* Fußnote 2, Punkt III.1 und III.7.

²⁰⁸ vgl. Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels, *supra* Fußnote 17, Art.13.

²⁰⁹ vgl. Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren. Art. 6.

²¹⁰ Handbuch zum FPG, *supra* Fußnote 83, 263.

daher einer klaren, rechtlichen Bestimmung über die Gewährleistung der Erholungs- und Bedenkzeit sowie einer Bestimmung über die sogenannte „Non-punishment clause“, welche eine Nichtbestrafung eines Menschenhandelsopfers unter gewissen Umständen gewährleisten soll.²¹²

Die Bestimmungen des **§ 69a 1 Z 2 NAG** sehen einen **Aufenthaltstitel „besonderer Schutz“** für Opfer des Menschenhandels vor. Dieser Aufenthaltstitel soll laut der genannten gesetzlichen Bestimmung zur Gewährleistung der Strafverfolgung oder zur Geltendmachung von zivilrechtlichen Ansprüchen ausgestellt werden. Gemäß § 69a 3 NAG muss die Entscheidung bezüglich des Aufenthalts von der Behörde binnen sechs Wochen getroffen werden.

Es zeigen sich hier zwei Defizite: Zum einen wird diese Schutzbestimmung in Form eines Aufenthaltsrechts im Gesetzestext an von einem Straf- oder Zivilverfahren abhängig gemacht, das dadurch auch indirekt an die Kooperationsbereitschaft von Opfern im Straf- oder Zivilverfahren geknüpft ist. Das BM.I argumentiert dazu, dass auf diese Kooperationsbereitschaft nicht abgestellt werde, sondern der Beginn eines Strafverfahrens entscheidend sei. Genauer ist dies der Fall, wenn „Kriminalpolizei oder Staatsanwaltschaft zur Aufklärung des Verdachts einer Straftat gegen eine bekannte oder unbekannte Person ermitteln oder Zwang gegen eine verdächtige Person ausüben.“²¹³ Dieser Darstellung zufolge kann nicht davon ausgegangen werden, dass von einer zwingenden Kooperation mit den strafverfolgenden Behörden ausgegangen werden muss. Dennoch enthält der Wortlaut des § 69a 1 Z 2 NAG eine Zweckbestimmung – nämlich die Gewährleistung der Strafverfolgung oder zur Geltendmachung von zivilrechtlichen Ansprüchen, an die sich die für die Ausstellung von Aufenthaltstiteln zuständigen Behörden halten müssen. Es bedarf hier einer expliziten Festschreibung der Entkoppelung von Kooperationsbereitschaft und Opferschutz im Gesetzestext. „Besonderer Schutz“ sollte Opfern des Menschenhandels aufgrund der Tatsache, dass sie gehandelt wurden, und damit aufgrund ihrer persönlichen Situation gewährt werden.²¹⁴ Dies entspräche auch der Ansicht des Europarates, der im Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels die Erteilung eines Aufenthaltstitels auch aufgrund der persönlichen Situation befürwortet.²¹⁵

Zum anderen erfolgt die Entscheidung über eine Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 69a 1 Z 2 NAG nicht immer binnen der vorgesehen sechs Wochen.^{216 217}

²¹¹ GRETA(2011)10, *supra* Fußnote 1, paras 108-109.

²¹² vgl. Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandel, *supra* Fußnote 17, Art.26 und vgl. Richtlinie 2011/36/EU, *supra* Fußnote 45, Art. 8.

²¹³ Erläuterungen zur Regierungsvorlage betreffend die Novellierung des Asylgesetzes 2005, des Fremdenpolizeigesetzes 2005 und des NAG, RV 88 24.GP 14.

²¹⁴ vgl. Planitzer, *supra* Fußnote 12, 15.

²¹⁵ vgl. Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandel, *supra* Fußnote 17, Art.14. Das VN Hochkommissariat für Menschenrechte geht auf die Thematik der Akzessorietät von Maßnahmen des Opferschutzes und der Kooperationsbereitschaft der Opfer mit den Behörden in seiner Richtlinie 2 der empfohlenen Prinzipien und Richtlinien für Menschenrechte und Menschenhandel aus 2002 ein.

²¹⁶ § 69a 3 NAG

²¹⁷ vgl. GRETA(2011)10, *supra* Fußnote 1, para 112.

Wenn AntragstellerInnen länger als sechs Wochen, in denen aufgrund der Erholungs- und Bedenkzeit keine aufenthaltsbeendenden Maßnahmen gesetzt werden dürfen, auf eine Entscheidung warten müssen, besteht für sie das Risiko, in Schubhaft genommen zu werden oder abgeschoben zu werden. Diesem Risiko sollte durch eine strikte Einhaltung der 6-wöchigen Entscheidungsfrist und eine zeitlichen Ausdehnung der Erholungs- und Bedenkzeit vorgebeugt werden.

Zusätzlich zu den genannten strukturellen Defiziten gibt es Mängel und damit große Herausforderungen in der **praktischen Umsetzung** des Opferschutzes im **Zuständigkeitsbereich der Polizei**. Vorrangig stellt sich die Frage, welche Verpflichtungen einzelnen BeamtInnen zukommen und wann geeignete Opferschutzeinrichtungen informiert werden sollten. Die aktuellste erlassmäßige Regelung des BM.I²¹⁸ bezieht sich auf den Bereich der Fremdenpolizeibehörden und bietet keine genaue Handlungsanleitung für BeamtInnen. „Weiters wird es als sinnvoll erachtet, den Opfern mitzuteilen, dass die Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels (LEFÖ-IBF) spezifische Leistungen wie rechtliche Beratung, psychosoziale Betreuung und Prozessbegleitung anbietet.“, so die relevante Bestimmung des Erlasses. Zwar werden sowohl die Kontaktdaten von LEFÖ-IBF in einer Fußnote und ein Hinweis, dass über die Homepage des Vereins mehrsprachige Informationsmaterialien für Betroffene heruntergeladen werden können, im Erlass angeführt, dennoch stellt die zitierte Formulierung keine Verpflichtung für BeamtInnen dar. Sie garantiert nicht, dass Opfer über die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Leistungen, wie rechtliche Begleitung, psychosoziale Betreuung und Prozessbegleitung, informiert werden. Die Formulierung „Es wird als sinnvoll erachtet [...]“ sollte als Verpflichtung für BeamtInnen formuliert werden. Zudem sollte der Zeitpunkt für die Information über und – vorausgesetzt das Einverständnis einer / eines Betroffenen – die Kontaktaufnahme mit Opferschutzeinrichtungen als frühestmöglich in einem Erlass festgelegt werden. Bereits im Fall von Personen, bei denen der Verdacht besteht, dass sie Opfer von Menschenhandel sind, sollte eine Kontaktaufnahme zu geeigneten Opferschutzeinrichtungen angeboten werden und auf Wunsch der Personen stattfinden. Der aktuelle Erlass stellt damit keine umfassende Handlungsanleitung für BeamtInnen im Umgang mit Opfern des Menschenhandels dar und überlässt große Bereiche des Opferschutzes der Entscheidung einzelner Amtshandelnder.²¹⁹ Um eine Anwendung des Erlasses zu gewährleisten, sind Schulungen notwendig, welche die Inhalte des Erlasses vermitteln.

Abschließend ist anzumerken, dass im zitierten Erlass des BM.I zum Thema „Opfer von Menschenhandel“ auf die Leistungen des Vereins LEFÖ-IBF und die entsprechenden Kontaktdaten hingewiesen wird. Die Zuständigkeit des Vereins besteht jedoch in der Begleitung und Beratung von Opfern des Frauenhandels. Damit wird wiederum das vorher bereits beschriebene Defizit eines umfassenden Opferschutzes für alle Gruppen von Betroffenen deutlich.

²¹⁸ Handbuch zum FPG, *supra* Fußnote 83, 263.

²¹⁹ vgl. GRETA(2011)10, *supra* Fußnote 1, para 81.

9.3 Rückkehr von Opfern des Menschenhandels in ihre Herkunftsstaaten

Es ist oftmals der Wunsch von Betroffenen des Menschenhandels in ihr Herkunftsland zurückzukehren. Vor diesem Hintergrund ist die Unterstützung der Betroffenen bei der Rückkehr als Teil eines umfassenden Konzepts des Opferschutzes und der Betreuung von Opfern des Menschenhandels zu sehen.

Die Rückkehr in das Herkunftsland kann für Betroffene des Menschenhandels mit großen Gefahren verbunden sein und sich deshalb als äußerst problematisch erweisen. UNHCR verweist auf zwei Gefahrenpotentiale: Zum einen kann Gefahr durch die MenschenhändlerInnen in Form von Vergeltungsmaßnahmen oder der Gefahr von erneutem Zwang und Menschenhandel ausgehen. Zum anderen könnten Betroffene „Ächtung, Diskriminierung oder Bestrafung durch die Familie und/oder örtliche Gemeinschaft, oder in einigen Fällen, durch die örtliche Behörde fürchten.“²²⁰

Die ExpertInnengruppe der EU schlägt deshalb vor, vor jeder Rückkehr eine individuelle Gefahrenanalyse vorzunehmen, um den genannten Risiken vorzubeugen.²²¹

Im Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2011 bis 2014 ist festgelegt, dass „Unterstützungsangebote vor einer freiwilligen Rückkehr mit dem Fokus auf die Durchführung einer Gefahrenanalyse vor der Rückkehr nach den Qualitätsstandards einer Gefahrenanalyse und sicheren Rückkehr und Reintegration“²²² gegeben sein sollen.

Seit November 2009 führt LEFÖ-IBF das Projekt FROM zur freiwilligen Rückkehr von Opfern des Menschenhandels durch.²²³ Es wurden Qualitätsstandards zur Gefahrenanalyse sowie für Rückkehr und Reintegration erarbeitet. In der Rückkehrberatung sollten die ersten Schritte der Gefahrenanalyse gesetzt werden und die Einschätzung der Risiken durch Analyse der Geschichte der betroffenen Frau getätigt werden. Im Rahmen von LEFÖ-IBF werden AkteurInnen wie Behörden und jeweils speziell auf den Fall abgestimmte KooperationspartnerInnen für Recherchezwecke kontaktiert oder bei der Erstellung und Durchführung der Sicherheitsszenarios involviert.

Abermals kann festgestellt werden, dass es im Kontext von LEFÖ-IBF eine Rückkehrberatung als Teil des Schutzes und der Begleitung von gehandelten Frauen in Kooperation mit dem BM.I durchgeführt wird. Ein umfassendes System einer individuellen Gefahrenanalyse vor der Rückkehr einer gehandelten Person, die einen Einfluss auf den Aufenthalt hat, besteht jedoch nicht.

²²⁰ UNHCR HCR/GIP/06/07: Richtlinie zum internationalen Schutz: Anwendung des Artikels 1 A (2) des Abkommens 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung des Flüchtlinge auf die Opfer von Menschenhandel und entsprechend gefährdete Personen. para 17.

²²¹ vgl. Opinion No 7 /2010 of the Group of Experts on Trafficking in Human Beings, *supra* Fußnote 190, 38.

²²² vgl. Dritter Nationaler Aktionsplan, *supra* Fußnote 3, Punkte III.1, III.6. und III.7.

²²³ Finanziert von BM.I und dem Europäischen Rückkehrfonds.

9.4 Anregungen zur Verbesserung des Opferschutzes für den Aufgabenbereich des BM.I

- Das **Unterstützungs- und Begleitungsangebot** für gehandelte Frauen, Männer und Kinder muss **bundesweit** gewährleistet werden. Das BM.I sollte hierfür nach dem Beispiel der Kooperation mit LEFÖ-IBF weitere vertragliche Partnerschaften nach § 25 Abs. 3 SPG eingehen. Die VertragspartnerInnen sollten auf die Betreuung und Begleitung von Opfern des Menschenhandels spezialisiert sein, sodass auch auf die speziellen Bedürfnisse von männlichen und minderjährigen Opfern des Menschenhandels bundesweit auf adäquate und individuelle Weise eingegangen werden kann.
- Um für Opfer des Menschenhandels den Zugang zu Opferrechten, zu Opferschutz und zu adäquater Betreuung und Begleitung zu gewährleisten, bedarf es einer **klaren Handlungsanleitung für BeamtInnen**, welche Informationen Opfern wann und in welcher Form mitgeteilt werden müssen. Der **Erllass** sollte klar regeln, dass Personen, bei denen der Verdacht besteht, dass sie Opfer von Menschenhandel sind, über die Unterstützungsleistungen von geeigneten Opferschutzeinrichtungen informiert werden müssen und mit dem Einverständnis dieser Personen der Kontakt zu den entsprechenden Einrichtungen durch die BeamtInnen ermöglicht bzw. hergestellt werden muss. Zudem muss darauf hingewiesen werden, dass für Opfer des Menschenhandels eine Erholungs- und Bedenkzeit gilt und aufenthaltsbeendende Maßnahmen in den ersten 30 Tagen nicht erlaubt sind. Der Inhalt des Erlasses sollte BeamtInnen in Schulungen vermittelt werden.
- Die **Kooperation** zwischen dem **BM.I** und aktuellen Unterstützungseinrichtungen wie **LEFÖ-IBF** oder der „**Drehscheibe**“ der Stadt Wien für gehandelte Kinder müssen weiter **institutionalisiert** werden und Opfer in jedem Fall über die Unterstützungsangebote dieser Institutionen informiert werden.

10 Empfehlungen des MRB an die Bundesministerin für Inneres

In Österreich erfuhr die Thematik Menschenhandel in den letzten Jahren zusehends größere politische und mediale Aufmerksamkeit. Gesteigertes Bewusstsein für das Problem und großes Engagement bei der nationalen Umsetzung von Maßnahmen zur Prävention von Menschenhandel, zum Schutz seiner Opfer, zur Strafverfolgung sowie zur internationalen Zusammenarbeit der Behörden und Nichtregierungsorganisationen durch die seit 2004 bestehende Task Force gegen Menschenhandel ist im Rahmen von umfassenden nationalen Aktionsplänen erkennbar. Seitens des BM.I – insbesondere durch BeamtInnen des .BK und der LKA – wurden Anstrengungen unternommen, aktiv zur Bekämpfung des Menschenhandels beizutragen. Dennoch bestehen weiterhin Defizite und damit Möglichkeiten zur Verbesserung, die im Folgenden in Empfehlungen des MRB an die Bundesministerin für Inneres zusammengefasst werden.

I. Empfehlung des MRB über einen weiteren Ausbau der bundesweiten Betreuungs- und Schutzstrukturen für Opfer des Menschenhandels

Der MRB empfiehlt,

- dass Betreuungs- und Schutzstrukturen auch für Männer und Kinder, die vermutlich Opfer von Menschenhandel sind, bundesweit gewährleistet werden;
- dass vermutete Opfer des Frauenhandels über die bestehenden Möglichkeiten hinaus in den Bundesländern auch faktischen Zugang zu den Betreuungs- und Schutzstrukturen der in Wien ansässigen Interventionsstelle von LEFÖ oder einer vergleichbar qualifizierten Stelle erhalten.

II. Empfehlung des MRB zu einem Erlass über die Vorgangsweise von BeamtInnen im Umgang mit Opfern des Menschenhandels

Der MRB empfiehlt,

- durch einen Erlass eine klare Handlungsanleitung für PolizeibeamtInnen aller Dienst- und Verwendungsgruppen für den praktischen Umgang mit vermuteten Opfern von Menschenhandel zu schaffen.
- Aus einem solchen Erlass sollte hervorgehen, dass eine Identifizierung von Opfern des Menschenhandels, das Ergreifen erster Opferschutzmaßnahmen und die Weiterleitung von Verdachtsmomenten an die zuständigen Stellen des BK bzw. des LKA sowie an geeignete Opferschutzeinrichtungen in den Aufgabenbereich aller involvierten BeamtInnen fällt.
- Dieser Erlass sollte auf geeignete und nachvollziehbare Weise allen BeamtInnen - insbesondere den in den Polizeianhaltezentren tätigen, sowie jenen, die regelmäßig an Bordellstreifen, Rotlichtstreifen,

„Schnellrichterstreifen“ oder ähnlichen Einsätzen teilnehmen, und den mit fremdenpolizeilichen Aufgaben befassten - bekannt gemacht und in Schulungen vermittelt werden.

III. Empfehlung des MRB zur stärkeren Fokussierung auf Opferschutz und Opferrechte insbesondere beim polizeilichen Einschreiten im Kontext mit Menschenhandel

Der MRB empfiehlt,

- dass mögliche Opfer von Menschenhandel bereits bei einem Verdachtsmoment zum ehest möglichen Zeitpunkt über Opferrechte nach der StPO, über besondere Rechte für Opfer von Menschenhandel, wie die Bestimmungen des § 69a Abs 1 Z 2 NAG über den Aufenthaltstitel „Besonderer Schutz“, und über die Beratungsangebote von qualifizierten Opferschutzeinrichtungen informiert werden. Die jeweils eingesetzten BeamtInnen sollten auf Wunsch der Betroffenen die Kontaktaufnahme mit diesen Einrichtungen telefonisch oder persönlich ermöglichen oder durchführen. Dies wird in der kriminalpolizeilichen Praxis bereits so gehandhabt, sollte aber insbesondere auch beim verwaltungspolizeilichen Einschreiten geschehen.
- Für Angehaltene in den PAZen sollten mehrsprachige Informationen über Rechte von Opfern des Menschenhandels zugänglich sein. Diese Informationsmaterialien sollten jedenfalls bei einem Erstgespräch im Rahmen der Aufnahme in das PAZ an Angehaltene ausgeteilt werden und in den Räumlichkeiten des offenen Vollzuges aufliegen.

IV. Empfehlung des MRB zu einer Erweiterung der Schulungstätigkeit im Bereich Menschenhandel

Der MRB empfiehlt eine Ausweitung der Schulungstätigkeiten zum Thema Menschenhandel.

Schulungen über die Thematik Menschenhandel sollten

- als verpflichtender Teil der polizeilichen Grundausbildung,
- als verpflichtende Fortbildungsveranstaltung für BeamtInnen aller Dienst- und Verwendungsgruppen im Rahmen der berufsbegleitenden Fortbildung für PolizistInnen abgehalten werden.

Freiwillige Fortbildungsveranstaltungen über die Thematik Menschenhandel an der .SIAK sollten für BeamtInnen aller Dienst- und Verwendungsgruppen regelmäßig, mehrmals pro Jahr und für größere Gruppen von TeilnehmerInnen angeboten werden.

Schulungen über die Thematik Menschenhandel sollten

- auf die speziellen Arbeitskontexte und Schulungsbedürfnisse von BeamtInnen, wie etwa jener der Polizeianhaltezentren, eingehen;
- entsprechende spezialisierte Schulungsinhalte vermitteln;
- BeamtInnen für die Problematik Menschenhandel sensibilisieren;
- menschenrechtliche, allgemein juristische und (kriminal-)polizeiliche Aspekte sowie
- die Rolle und Funktion der Opferschutzeinrichtungen gemäß § 25 Abs. 3 SPG umfassen.

BeamtInnen aller Dienst- und Verwendungsgruppen, die mit Opfern von Menschenhandel in Berührung kommen könnten, sollten aktiv durch geeignete Maßnahmen auf die freiwilligen Schulungsangebote aufmerksam gemacht und zur Teilnahme ermutigt werden.

V. Empfehlung des MRB zu den Indikatoren zur Erkennung von Opfern des Menschenhandels

Der MRB empfiehlt,

- die Indikatorenliste zur Opfererkennung im Kontext von Menschenhandel und grenzüberschreitender Prostitution, die vom .BK in Kooperation mit LEFÖ-IBF ausgearbeitet wurde, als praktisches Tool für PolizeibeamtInnen für die speziellen Arbeitskontexte der BeamtInnen aufzubereiten;
- eine Indikatorenliste für die Erkennung von Opfern des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung durch das .BK in Kooperation mit ExpertInnen von NGOs oder internationalen Organisationen weiterzuentwickeln;
- zusätzlich zu den bereits dazu vorhandenen Informationen im Intranet des BM.I und am .SIAK Online-Campus diese Indikatorenlisten bekannt zu machen, aktiv zu bewerben sowie in relevanten Schulungen zu vermitteln.

VI. Empfehlung des MRB zur Information über und langfristigen Sensibilisierung für die Thematik Menschenhandel

Der MRB empfiehlt,

- Informationsmaterialien über die Thematik Menschenhandel, auch jene, die im kriminalistischen Leitfadens im Intranet des BM.I publiziert sind, allen PolizeibeamtInnen zur Sicherstellung eines hohen Informationsgrades und zur Sensibilisierung leicht zugänglich und weiterhin in der jeweils aktuellen Fassung zur Verfügung zu stellen, u.a. im Intranet des BM.I und im .SIAK Online-Campus.
- Leitgedanke und Grundsatz aller Informationsmaterialien sollte der Schutz der Opfer und ihrer Menschenrechte sein.

VII. Empfehlung des MRB für eine Kooperation mit NGOs, insbesondere LEFÖ-IBF, im Bereich Menschenhandel

Der MRB empfiehlt,

- die bereits bestehenden Kooperationen und Netzwerke zwischen spezialisierten NGOs wie LEFÖ-IBF und den involvierten Dienststellen weiterzuentwickeln und zu institutionalisieren;
- die Kompetenz und Expertise von ExpertInnen spezialisierter NGOs insbesondere bei der Betreuung von Opfern des Menschenhandels und bei der Sensibilisierung und Schulung von BeamtInnen zu dieser Thematik intensiver zu nützen;
- LEFÖ-IBF– als derzeit einzige in Österreich gemäß § 25 Abs. 3 SPG beauftragte Opferschutzeinrichtung und Interventionsstelle – Zugang zu den PAZen für institutionalisierte und regelmäßige Besuche zu gewährleisten;
- die derzeit bestehenden Ressourcen der gemäß § 25 Abs. 3 SPG beauftragten Opferschutzeinrichtung zu erweitern oder weitere qualitativ gleichwertige Stellen zu beauftragen, um möglichen Opfern des Menschenhandels bundesweit gleichermaßen den faktischen Zugang zu Opferschutzleistungen zu gewährleisten, auch bei Anhaltung in PAZen.

11 Schlussfolgerungen

Der vorliegende Bericht zeigt, dass vielfältige Ansatzpunkte für die Identifizierung von Opfern des Menschenhandels, etwa im Kontext der Schubhaft oder beim polizeilichen Einschreiten im Zusammenhang mit der Ausübung von Prostitution, bestehen. Für eine erfolgreiche Identifizierung bedarf es auch eines aktiven Bewusstmachens und der Nutzung dieses großen Potentials durch eine größere Anzahl von PolizeibeamtInnen als bisher. Aus diesem Grund weist der vorliegende Bericht nicht nur auf aktuell bestehende Defizite bei der Identifizierung von Opfern des Menschenhandels durch PolizeibeamtInnen hin, sondern beschäftigt sich in umfassenden Problemanalysen, Anregungen und Empfehlungen detailliert mit Maßnahmen, die zu einer weiteren Verbesserung dieser Situation beitragen können.

Der Festsetzung einer klaren und praxisbezogenen Handlungsanleitung für PolizistInnen in Form der Erlassung einer generellen Weisung der Bundesministerin für Inneres kommt große Bedeutung zu. Mit einem solchen Erlass sollte verdeutlicht werden, dass das strafrechtliche Delikt des Menschenhandels ein Officialdelikt ist und damit von jeder Beamtin und jedem Beamten – ungeachtet ihrer Dienst- oder Verwendungsgruppe – zu verfolgen ist. Damit würde die Zuständigkeit aller PolizistInnen deutlich in den Vordergrund gerückt und die Notwendigkeit eines erhöhten Engagements und einer intensiven Kooperation von BeamtInnen, über den primären Fokus des polizeilichen Arbeitsalltags hinaus, betont. Die Routine bei fremdenrechtlichen Kontrollen z.B. in einem Bordell sollte auch das Aufgreifen anderer Aspekte der polizeilichen Tätigkeit, wie etwa die Identifizierung eines Opfers von Menschenhandel, ermöglichen. Auch sollte die Tätigkeit von PAZ-BeamtInnen über die Verwahrung von Schubhäftlingen dahingehend erweitert werden, dass Hinweise auf einen Fall von Menschenhandel im Arbeitsalltag besser wahrgenommen und weiterverfolgt werden können. Die Bekämpfung des Menschenhandels sollte nicht ausschließlich durch die Kriminalpolizei erfolgen. Es bedarf für die erfolgreiche Identifizierung und den Schutz von Opfern des Menschenhandels eines weit verbreiteten Problembewusstseins und Handelns.

Manche der im Bericht empfohlenen Maßnahmen, wie etwa jene über die Erlassung einer generellen Weisung, wären rasch umsetzbar und können bereits kurzfristig erhebliche Wirkungen zeigen. Andere Maßnahmen zur Verbesserung der Identifizierung von Opfern des Menschenhandels bedürften wohl einer längerfristigen Planung und Umsetzung durch das BM.I: Insbesondere die notwendige Verstärkung von Sensibilisierungsmaßnahmen bei der Sicherheitsexekutive für die Thematik Menschenhandel kann vor allem durch umfassende Schulungen einer großen Anzahl von BeamtInnen erreicht werden. Für einen nachhaltigen Erfolg von Schulungstätigkeiten in Richtung einer Sensibilisierung für die Thematik des

Menschenhandels und für das Schutzbedürfnis seiner Opfer bedarf es regelmäßiger Fortbildungsmaßnahmen und der Bereitstellung aktueller Informationen.

Abschließend soll hier auf zwei positive Schulungs- bzw. Sensibilisierungsinitiativen, die bereits im Rahmen der Beobachtungs- und Überprüfungstätigkeit des MRB in Kooperation mit Polizei- und BM.I-BeamtInnen entstanden sind, hingewiesen werden: Zum einen wurden mit VertreterInnen der .SIAK Möglichkeiten gefunden, um PolizeischülerInnen begleitend zum regulären Unterricht in den Fächern Strafrecht und Menschenrechte Informationsmaterialien über die Thematik Menschenhandel im Online-Campus der .SIAK zur Verfügung zu stellen. Darüber hinausgehende Möglichkeiten zur ersten Sensibilisierung für die Thematik Menschenhandel bereits in der polizeilichen Grundausbildung werden weiter verfolgt. Zum anderen wird nach der Abhaltung eines ersten Orientierungsworkshops im PAZ Rossauer Lände aktuell an einem Konzept für eine Schulung über das Thema Menschenhandel für PAZ-BeamtInnen gearbeitet. Das Schulungskonzept könnte im Rahmen der bestehenden berufsbegleitenden Fortbildung für PAZ-BeamtInnen oder bei der Tagung für PAZ-LeiterInnen zur Anwendung kommen. Die bereits konzipierten Inhalte spiegeln den spezifischen Arbeitsalltag in einem PAZ und damit verbundene Herausforderungen für BeamtInnen wider.

Diese beiden Initiativen verdeutlichen, dass auch im Rahmen bereits bestehender Maßnahmen ein bedeutendes Potential für eine aktive Prioritätensetzung zugunsten der Bekämpfung des Menschenhandels genutzt werden kann, und sollten daher als „good practice“- Modelle in weitere Tätigkeitsbereiche der Behörden und Dienststellen einfließen. Um Menschenhandel in Österreich zukünftig noch effektiver zu bekämpfen, bedarf es auch für den Zuständigkeitsbereich des BM.I und insbesondere der Polizei eines noch aktiveren Engagements im Bereich der Sensibilisierung, Schulung und Information von BeamtInnen, sodass die Identifizierung von Opfern des Menschenhandels noch erfolgreicher fortgesetzt werden kann.

12 Erstellung des Berichts

Der Bericht beruht auf der Beobachtungs-, Recherche- und Analysetätigkeit der vom MRB eingesetzten Arbeitsgruppe zum Thema „Menschenhandel“, der die folgenden Mitglieder des Beirates und seiner Kommissionen sowie zugezogene ExpertInnen angehörten:

MRⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Anna **SPORRER** (MRB / BKA, Leiterin der AG), Mag.^a Lisa **ALLURI** (Kommission OLG Wien II), MMag.^a Eva-Maria **BURGER** (Geschäftsstelle des MRB, Koordinatorin der AG), Mag.^a Karin **BUSCH-FRANKL** (Kommission OLG Wien III), Mag.^a Daniela **GRABOVAC** (Kommission OLG Graz), Mag. Dietmar **HUDSKY** (MRB / BM.I), Mag.^a Michaela **KILLIAN** (Kommission OLG Linz), Mag.^a Julia **PLANITZER** (Task Force Menschenhandel / Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte), Mag.^a Evelyn **PROBST** (Task Force Menschenhandel / LEFÖ-IBF), Mag.^a Regina **RUSZ** (Task Force Menschenhandel / BMeiA), Mag.^a Edith **VASILYEV** (Kommission OLG Wien III).

Folgende **Sitzungen** der Arbeitsgruppe fanden statt: 15. September, 27. September, 21. Oktober, 2. Dezember 2011; 27. Jänner, 17. Februar, 13. April, 25. Mai 2012.

Der **Bericht** wurde in den Sitzungen des MRB am 24. Mai und 19. Juni 2012 beraten und **am 19. Juni 2012 beschlossen**.

Quellenverzeichnis

Internationale Normen, Standards, Stellungnahmen und Berichte

Abschließende Bemerkungen des Komitees zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen Österreich, Komitee zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen (2. Februar 2007, 37. Sitzung).

Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings (2010): Human Trafficking – Ten years of independent monitoring. The Hague: BNRM. <http://english.bnrm.nl/reports/eighth/> (19.02.2012).

Erläuterungen zum Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels.

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Source/PDF_Conv_197_Trafficking_Er ev.pdf (02.02.2012).

GRETA Report, Council of Europe's Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (2011): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria, First Evaluation Round.

International Labour Organisation (2009): Operational indicators of trafficking in human beings. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_105884.pdf (19.02.2012)

International Organization for Migration (2007): The IOM Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking. Geneva. http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/CT%20handbook.pdf (19.02.2012).

Joint UN Commentary on the EU Directive (2011): A Human Rights-Based Approach. Prevent. Combat. Protect Human Trafficking. <http://www.unwomen.org/wp-content/uploads/2011/12/UN-Commentary-EU-Trafficking-Directive-2011.pdf> (12.02.2012).

Note by the Secretary General to the General Assembly of the United Nations (12 August 2009): Trafficking in persons, especially women and children. VN-Dok A/64/290.

Opinion No 7 /2010 of the Group of Experts on Trafficking in Human Beings of the European Commission: Proposal for a European Strategy and Priority Actions on combating and preventing trafficking in human beings (THB) and protecting the rights of trafficked and exploited persons. http://ec.europa.eu/anti-trafficking/download.action;jsessionid=ZPM1P5dGGL6gWrjQqT0yrNJQIB5yLqJZK2jWz1F2DN8VlpbDkrmJ!-1664183480?nodeId=7afa8655-cdde-496c-a39b-21fd783b1964&fileName=Opinion+2010_07+of+the+Expert+Group+on+trafficking_e n.pdf&fileType=pdf (10.10.2011).

Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren.

Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates.

Report submitted by the Special Rapporteur on trafficking on persons, especially women and children, Joy Ngozi Ezeilo (4 May 2010). VN-Dok A/HRC/14/32.

Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (Kundmachung im Amtsblatt am 31.01.2008, BGBl. III Nr. 10 /2008).

UNHCR: Richtlinie zum internationalen Schutz: Anwendung des Artikels 1 A (2) des Abkommens 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung des Flüchtlinge auf die Opfer von Menschenhandel und entsprechend gefährdete Personen. VN-Dok HCR/GIP/06/07.

http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelk_errecht/1_1_3/FR_int_vr_rl-Richtlinie_07.pdf (22.11.2011).

United Nations Office on Drugs and Crime (2006): Toolkit to Combat Trafficking in Persons. New York. http://www.unodc.org/pdf/Trafficking_toolkit_Oct06.pdf (03.11.2011).

United Nations Office on Drugs and Crime, Regional Office for South Asia (2008): Manual for Training Police on Anti Human Trafficking. Neu Delhi. http://www.unodc.org/pdf/india/training_manual_police1.pdf (03.11.2011).

UNODC (2008): Toolkit to Combat Trafficking in Persons. Global Programme against Trafficking in Human Beings. <http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/2008/electronic-toolkit/electronic-toolkit-to-combat-trafficking-in-persons---index.html> (19.02.2012).

VN-Hochkommissariat für Menschenrechte (2002): Empfohlene Prinzipien und Richtlinien für Menschenrechte und Menschenhandel. VN-Dok E/2002/68/Add.1. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f1fc60f4.html> (11.03.2012).

VN-Konvention vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frauen (BGBl. Nr. 443/1982).

Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe, KOM(2011) 275 endgültig, 2011/0129 (COD).

Zusatzprotokoll gegen Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie zum VN-Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (BGBl. Nr. 93/2004).

Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. (Kundmachung im Amtsblatt am 29. Dezember 2005, BGBl. Nr. 220/2005).

EGMR-Entscheidungen

Rantsev gegen Zypern und Russland, Entscheidung des EGMR vom 07.01.2010 (Beschwerde-Nr. 25965/04).

Siliadin gegen Frankreich. Entscheidung des EGMR vom 26.07.2005 (Beschwerde-Nr. 73316/01).

Erlässe, Schreiben und Berichte des BM.I

Antwortschreiben des BM.I an den MRB, BM.I Sektion III. Recht (2012): GZ.: BMI-LR1600/0001-Büro MRB/2012. 4-5.

Bundesministerium für Inneres (2010): „Sicherheitsbericht 2010. Kriminalität 2010. Vorbeugung und Bekämpfung.“
http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Service/sicherheitsber_2010/Sicherheitsbericht_2010_Teil_BMI.pdf (15.01.2012).

Erlass des BM.I Abt. II/3, ZI. BMI-FW1440/0016-II/3/2011: Handbuch zum FPG. 262-264.

Erlass des BM.I Abt. II/3, GZ.: BMI-FW1440/0021-II/3/2009 (7. Mai 2009): Rundschreiben; Opfer von Menschenhandel – Neufassung durch FPG Novelle 2009.

Erlass des BM.I Abt. III.4, GZ.: BMI-FW1710/0029-III/4/2011 (21. Juli 2011): NAG – Informationen. Aufenthaltsbewilligungen gemäß § 69a Abs. 1 Z s NAG – Vorgangsweise im aufenthaltsrechtlichen Verfahren bei Abbrechung des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens gemäß § 197 StPO.

Berichte und Aktionspläne der Task Force Menschenhandel

Arbeitsbericht des ExpertInnenkreis „Prostitution“ im Rahmen der Task Force Menschenhandel (2008): Prostitution in Österreich. Rechtslage, Auswirkungen, Empfehlungen. Maßnahmenkatalog für eine (arbeits- und sozial-)rechtliche Absicherung von Personen, die in der Prostitution arbeiten.
<http://www.frauen.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=31425> (14.04.2012).

Erster nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2007–2009, koordiniert vom Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten.

<http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aussenpolitik/menschenrechte/schwerpun ktthemen/kampf-gegen-menschenhandel.html> (03.11.2011).

Zweiter nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2009 – 2011, koordiniert vom Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten. http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik_Zentrale/Menschenrechte/2009_04_29_NAP_letzte_Version_doc_-_26_05_09_-_E.pdf (03.11.2011).

Dritter Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2012 – 2014, koordiniert vom Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten. http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik_Zentrale/Menschenrechte/3._Nationaler_Aktionsplan_2012-2014_FINAL.pdf (15.05.2012).

Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels 2007-2009. Koordiniert vom Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten. http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik_Zentrale/Menschenrechte/090303_Bericht__Bekaempfung_des_Menschenhandels_.pdf (03.11.2011).

Zweiter Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels 2009-2011, koordiniert vom Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten. http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik_Zentrale/Menschenrechte/2._Oesterreichischer_Bericht_FINAL.doc.pdf (15.05.2012).

Fachliteratur

Brechtelmacher / Gestettner (2003): Zum Sprachgebrauch der österreichischen Sicherheitsexekutive. Herausgegeben vom Internationalem Zentrum für Kulturen und Sprachen. Wien.

Czech, Philip (2010): Anwendung von Art. 4 EMRK auf Menschenhandel. In: NLMR 1/2010-EGMR. Jan Sramek Verlag, 20-25.

Deutsches Institut für Menschenrechte (2011): Projekt "Zwangsarbeit heute". Fall Siliadin gegen Frankreich. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/index.php?id=1274> (06.02.2012).

Deutsches Institut fuer Menschenrechte (2011), Projekt "Zwangsarbeit heute", Rantsev gegen Zypern und Russland. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/projekt-zwangsarbeit-heute/rechtsprechungsdatenbank/datenbank/einzelansicht.html?tx_t3ukudb_urteile%5Bitem%5D=31&tx_t3ukudb_urteile%5Baction%5D=show&tx_t3ukudb_urteile%5Bcontroller%5D=Item&cHash=9ab45a5a202ee0fc7f45102f177cdddd (07.02.2012).

Follmar-Otto, Petra / Rabe, Heike (2009): Menschenhandel in Deutschland. Die Menschenrechte der Betroffenen stärken. Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin.

Gallagher, Anne T.: Recent Legal Developments in the Field of Human Trafficking: A Critical Review of the 2005 European Convention and Related Instruments. In: European Journal of Migration and Law, Vol 8, 2006, 163–189.

Helffereich / Kavemann / Rabe (2010): Determinanten der Aussagebereitschaft von Opfern des Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung. Eine qualitative Opferbefragung. In: Polizei + Forschung. Bd. 41. Herausgegeben vom deutschen Bundeskriminalamt. Wolters Kluwer Deutschland GmbH, Köln.

LEFÖ-IBF (2012): Rechtliche Information.
<http://www.lefoe.at/index.php/ibf.html#RechtlicheInformationen> (14. Mai 2012)

Obokata, Tom (2006): Trafficking of Human Beings from a Human Rights Perspective. Towards a holistic approach. Martinus Nijhoff Publishers.

Pati, Roza (2011): Der Schutz der EMRK gegen Menschenhandel. In: NJW 3/2011, 128-131.

Philipp, Thomas: § 217. In: Höpfel, Frank / Ratz, Eckart (Hrsg.): Wiener Kommentar zum StGB. 2. Auflage. Manz, Wien. RZ 12.

Planitzer, Julia: Frauenhandel in Österreich. Der schmale Grat zwischen Abschiebung und Aufenthalt. In: Nowak, Manfred / Saure, Edith (2012): Vom Umgang mit den "Anderen" - Historische und menschenrechtliche Perspektiven der Abschiebung. Neuer Wissenschaftlicher Verlag.

Sax, Helmut / Planitzer, Julia: Combating Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation in Austria. In: Rijken, Conny (Hrsg.)(2011): Combating Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation. Wolf Legal Publishers, Nijmegen.

Schwaighofer, Klaus: § 104a. In: Höpfel, Frank / Ratz, Eckart (Hrsg.): Wiener Kommentar zum StGB. 2. Auflage. Manz, Wien. RZ 1.

Geschäftsstelle des Menschenrechtsbeirates

Bundesministerium für Inneres

Minoritenplatz 9

1014 Wien

Tel: +43 (1) 53 126 - 3501

Fax: +43 (1) 53 126 - 3504

E-Mail: office@menschenrechtsbeirat.at

Internet: www.menschenrechtsbeirat.at