

**Präsentation der DISKUSSIONSGRUNDLAGE
für verstärkten SCHUTZ
von BETROFFENEN von MENSCHENHANDEL in ÖSTERREICH**
Erarbeitet von der Plattform gegen Ausbeutung und Menschenhandel

6. November 2018

Einführung und Überblick über internationale Vorgaben:

Österreich hat nicht nur das UN-Protokoll gegen Menschenhandel im Jahr 2005, sondern auch ein Jahr später – als erster EU-Mitgliedstaat – das **Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung von Menschenhandel** ratifiziert. Damit hat sich Österreich zu den Zielen dieser Konvention bekannt, nämlich **Menschenhandel zu verhindern, Opfer zu schützen und Menschenhändler*innen zu verfolgen**. Österreich hat sich mit der Ratifikation auch **verpflichtet, die Vorgaben der Europaratskonvention innerstaatlich umzusetzen**.

In der Folge kam es in Österreich zu **wesentlichen rechtlichen und praktischen Verbesserungen des Schutzes für Opfer von Menschenhandel**. So wurde insbesondere die **Opferschutzeinrichtung LEFÖ-IBF** mit der Beratung und Unterstützung von Betroffenen von Frauenhandel beauftragt, ein **Aufenthaltstitel** für Betroffene von Menschenhandel gesetzlich verankert¹ und **Handlungsorientierungen** zu Kinderhandel² entwickelt. Besonders positiv hervorzuheben ist, dass Betroffenen in Österreich **bedingungslose Unterstützung** durch anerkannte Opferschutzeinrichtungen zusteht. Regelmäßig erstellte „**Nationale Aktionspläne** gegen Menschenhandel“³ sowie von der Republik Österreich finanzierte **Trainingsmaßnahmen zur Identifizierung** von Betroffenen tragen wesentlich zur Bewusstseinsbildung und somit auch zur Verbesserung der Situation von Betroffenen bei.

Fortbestehende Schutzlücken

Dennoch bestehen **weiterhin große Lücken in der Gewährung von Schutz**.

Ein wesentliches Problem ist das große Dunkelfeld im Bereich Menschenhandel, also – formal und kriminologisch betrachtet – der Umstand, dass der Großteil der Fälle von Menschenhandel den Behörden nicht bekannt wird.

Die **meisten Betroffenen kontaktieren aber auch keine der (teils privaten, teils staatlich**

¹ Zunächst umfassender in § 72 NAG alte Fassung, nun als „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“ in § 57 Abs 1 Z 2 Asylgesetz 2005 idF vom 20.7.2015

² Bundesministerium für Familie und Jugend (2016) „Handlungsorientierung zur Identifizierung von und zum Umgang mit Opfern von Kinderhandel“, abrufbar unter: <https://www.frauen-familien-jugend.bka.gv.at/service/publikationen/familie/Handlungsorientierungen.html>

³ <https://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/menschenrechte/schwerpunktthemen/kampf-gegen-den-menschenhandel/>

beauftragten) Hilfseinrichtungen und haben daher in der Regel gar keine Chance auf Unterstützung oder Zugang zu ihren Rechten.

Manche Betroffene nehmen sich selbst gar nicht als Opfer von Menschenhandel wahr oder kennen keine Unterstützungseinrichtung.

Andere haben wiederum **keine Alternative** zu der ausbeuterischen Arbeitssituation, um ein ausreichendes Einkommen zu erzielen.

Viele Betroffene kostet es **große Überwindung**, über die erlittene Ausbeutung zu sprechen und es kann auch nach dem Ende der belastenden Ausbeutungssituation Monate dauern, bis sie sich einer Person – insbesondere einer für sie fremden, die nicht ihre Sprache spricht - anvertrauen können.

Eine **Meldung an Behörden** kommt für viele Betroffene aus denselben Gründen nicht in Frage. **Dazu kommt** aber noch im Falle eines fehlenden Aufenthaltstitels die **Furcht vor der Abschiebung** in das Herkunftsland, wo oft fehlende Arbeitsmöglichkeit und soziale Absicherung eine Existenzbedrohung darstellen. Menschenhändler*innen nützen häufig genau diese Zwangslage aus.

Viele Opfer von Menschenhandel haben zusätzlich **begründete Angst vor einer Aussage vor Polizei oder Gericht**, weil ihnen beispielsweise für diesen Fall **Vergeltungsmaßnahmen** angedroht wurden, die häufig nicht nur sie selbst, sondern auch die Sicherheit ihrer Kinder und anderer Verwandter im Heimatland betreffen.

Für Betroffene, die sich aus Angst vor Vergeltung **niemandem anvertrauen können**, oder die aufgrund von Isolation und mangelnden Sprachkenntnissen, oder weil sie (noch) zu niemandem ein ausreichendes Vertrauensverhältnis aufbauen konnten, nicht in der Lage sind, über Ihre Ausbeutungserfahrungen zu sprechen, bedarf es eines **proaktiven Zugangs**.

Sobald Indikatoren auf ihre Betroffenheit hindeuten, **muss ihnen vorläufig Schutz und eine Perspektive geboten werden, die ihnen Zeit lässt und sie ermutigt, ihre Erfahrungen in späterer Folge mitzuteilen.**

Die Erholungs- und Bedenkzeit gemäß Art 13 der Europaratskonvention

Dies soll die Erholungs- und Bedenkzeit gemäß Art 13 der Europaratskonvention ermöglichen.

Art 13 Abs 1 Europaratskonvention lautet

„Jede Vertragspartei sieht in ihrem internen Recht die Einräumung einer **Erholungs- und Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen** vor, wenn es **konkrete Anhaltspunkte** dafür gibt, dass es sich bei der betreffenden Person um ein Opfer handelt. Dieser Zeitraum **muss ausreichend lang sein**, um es der betreffenden Person zu gestatten, sich zu erholen und dem

Einfluss der Menschenhändler beziehungsweise -händlerinnen zu entziehen und/oder **eine fundierte Entscheidung darüber zu treffen, ob sie mit den zuständigen Behörden zusammenarbeitet.**“

Aus dieser Bestimmung folgt,

- dass die Bedenkzeit **allen potentiellen Opfern zu gewähren** ist, nämlich allen Personen, für deren Betroffenheit von Menschenhandel konkrete Anhaltspunkte vorliegen.
- Die Bedenkzeit muss **mindestens 30 Tage** betragen, **und ausreichend lang** sein, um es der betreffenden Person zu gestatten, sich zu erholen und dem Einfluss der Menschenhändler*innen zu entziehen und/oder eine fundierte Entscheidung darüber zu treffen, ob sie mit den zuständigen Behörden zusammenarbeitet. Die Länge der Bedenkzeit sollte also **flexibel an den Einzelfall angepasst** werden können.
- Der betroffenen Person steht unverzüglich **Beratung und Betreuung** durch eine anerkannte Opferschutzeinrichtung zu. Damit ist eine soziale Absicherung zu verbinden. In dieser Zeit kann ein **Antrag auf einen Aufenthaltstitel** gestellt werden.
- Aus der Formulierung, dass die betreffende Person entscheiden solle „...**ob sie mit den zuständigen Behörden zusammenarbeitet**“, folgt, dass die Betroffenen die Option haben müssen, diese Zusammenarbeit abzulehnen.
Um dies wirksam umzusetzen, müsste ein **Entschlagungsrecht** – ähnlich dem Entschlagungsrecht von Angehörigen – geschaffen werden.

Die **Erholungs- und Bedenkzeit ist vor allem in zwei Fallkonstellationen von großer Bedeutung:**

- 1) Für **Drittstaatsangehörige** bei denen **Maßnahmen zur Außerlandesbringung eingeleitet wurden**, sei es für eine Dublin-Überstellung in ein anderes EU-Land oder eine Abschiebung in das Herkunftsland.
Damit in solchen Fällen die Abschiebung nicht den Opferschutz und / oder die Aufklärung einer Straftat verhindert, sind bei Vorliegen von Indikatoren von Menschenhandel jegliche Maßnahmen zur Außerlandesbringung **unverzüglich zu stoppen** und eine **anerkannte Opferschutzeinrichtung zu informieren**.

Die Erholungs- und Bedenkzeit soll unbürokratisch von **allen**, die entsprechende Indikatoren wahrnehmen, angeregt werden können. So insbesondere durch Betreuer*innen oder Rechtsberater*innen von Unterstützungseinrichtungen.

- 2) Der zweite typische Anwendungsfall der Erholungs- und Bedenkzeit betrifft jene Fälle, in denen Betroffene von Menschenhandel durch polizeiliche oder andere **behördliche Kontrollen in einer Menschenhandelssituation** erkannt werden. Gewährt man den Betroffenen hier keine Erholungs- und Bedenkzeit, sondern **vernimmt sie sofort als Zeug*innen**, so werden sich viele aufgrund der vorangegangenen Einschüchterung oder der Angst vor Vergeltungsmaßnahmen der Polizei nicht anvertrauen und dadurch indirekt die Täter*innen entlasten.

Deshalb wäre es – auch im Sinne der erfolgreichen Strafverfolgung – wichtig, dass die **Polizei bei jedem Erstkontakt** mit einem potentiellen Menschenhandelsopfer auf die mindestens **30-tägige Erholungs- und Bedenkzeit** hinweist, wie auch künftig auf das – erst gesetzlich zu verankernde – **Zeugnisverweigerungsrecht**. Damit wäre gewährleistet, dass nur jene Opfer gleich vernommen werden müssten, die sich dies zutrauen bzw. dies auch selbst wollen.

Längerfristiger Schutz durch einen Aufenthaltstitel

Art 14 Europaratskonvention:

„(1) Jede Vertragspartei erteilt dem Opfer einen **verlängerbaren** Aufenthaltstitel, wenn mindestens **einer der beiden folgenden Fälle** vorliegt:

a) Die zuständige Behörde ist der Auffassung, dass der Aufenthalt des Opfers aufgrund seiner persönlichen Situation erforderlich ist;

b) die zuständige Behörde ist der Auffassung, dass der Aufenthalt des Opfers für seine Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden bei den Ermittlungen oder beim Strafverfahren erforderlich ist.“

Ein Aufenthaltstitel ist **unbedingt erforderlich**, um Betroffenen von Menschenhandel die nötige **Sicherheit und den Schutz** zu bieten, **damit diese eine fundierte Entscheidung treffen** können, **ob sie sich an einem Strafverfahren beteiligen**. Die Folgen dieser Entscheidung sind schwer abschätzbar und oft mit kaum kalkulierbaren Risiken für die Betroffenen verbunden.

Während ein Aufenthaltstitel für jene Personen, die sich an einem Gerichtsverfahren beteiligen, **in § 57 Asylgesetz (AsylG)** vorgesehen ist, **fehlt in Österreich** derzeit die Umsetzung des in Art 14 lit a Europaratskonvention vorgesehenen verlängerbaren **Aufenthaltstitels für jene Opfer, deren persönliche Situation ein Aufenthaltsrecht notwendig erscheinen lässt**.

Zum **Zeitpunkt der Ratifikation des Europaratsübereinkommens** war dieser Aufenthaltstitel in der damaligen Fassung des **§ 72 Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG)** vorgesehen, ist aber mit März 2009 gestrichen worden.

Ein **Aufenthaltstitel**, der **unabhängig von der Beteiligung an einem Verfahren** gewährt wird, wenn es die **persönliche Situation** des Opfers erfordert, ist unentbehrlich, weil manchmal **eine Mitwirkung am Strafverfahren gar nicht in Frage kommt**: Zum Beispiel, wenn das Verfahren gegen die jeweiligen Täterinnen schon abgeschlossen ist, sei es durch Einstellung, Freispruch oder Schuldspruch, die Vorwürfe schon verjährt sind, oder die österreichischen Gerichte zur Strafverfolgung gar nicht zuständig sind, weil der Tatort im Ausland lag. Manche Zeug*innen sind psychisch einer Zeug*innenaussage nicht gewachsen oder ihr Wissen reicht nicht aus, um für das Beweisverfahren von Nutzen zu sein.

Zusammenfassung

Zusammenfassend kann man sagen, dass Österreich in den letzten Jahren **viel unternommen** hat, **um die Situation von Betroffenen von Menschenhandel zu verbessern**.

Dennoch bestehen **wesentliche Lücken** im Zugang zum Schutz, weil die Vorgaben der Europaratskonvention nicht vollständig umgesetzt wurden.

Zum einen ist die in Artikel 13 geregelte „**Erholungs- und Bedenkzeit**“ **weder gesetzlich verankert noch durch ein entsprechendes Entschlagungsrecht abgesichert**.

Deshalb können **Opfer** von Menschenhandel in Österreich, anders als in der Europaratskonvention vorgesehen, **nicht frei entscheiden, ob sie mit den Behörden kooperieren wollen**.

Zum anderen fehlt in Österreich die in Art 14 vorgesehen Möglichkeit, einen **Aufenthaltstitel** – auch ohne Beteiligung an einem Gerichtsverfahren – zu gewähren, wenn dies „**angesichts der persönlichen Situation des Opfers notwendig erscheint**“.

Sowohl der Zugang zu kurzfristigem Schutz im Zuge der Erholungs- und Bedenkzeit, **als auch der Zugang zu längerfristigem Schutz** durch eine spezielles Aufenthaltsrecht **steht also**, anders als in der Europaratskonvention vorgesehen, **nur jenen Betroffenen im vollen Umfang offen, die bereit und in der Lage sind, in einem Strafverfahren auszusagen**.

Aus Menschenrechtsperspektive ist aber dem **Opferschutz unbedingt Vorrang** einzuräumen. Deshalb sollten die beiden genannten **Schutzlücken schnellstmöglich geschlossen werden**.

Wenn man Betroffenen von Menschenhandel den ihnen zustehenden unbedingten Schutz gewährt, wird man damit langfristig mehr Opfer ermächtigen und ermutigen können, mit den Behörden zu kooperieren und gegen die Täter*innen auszusagen.