

Bekämpfung des Menschenhandels auf europäischer Ebene unter besonderer Berücksichtigung Österreichs

Mag. Dr. rer. soc. oec. Johann Fröhlich

Gesandter, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Wien

Vortrag bei der gemeinsamen Fachtagung des Aktionsbündnis gegen Frauenhandel, der Hanns-Seidel-Stiftung und Renovabis am 8. März 2007: „Spiel ohne Grenzen? Frauenhandel bekämpfen – eine europäische Herausforderung“

1. Einführung

Menschenhandel hat sich zur globalen Herausforderung entwickelt und stellt sich auch auf europäischer Ebene, vor allem in der Ausformung des Frauen- und Kinderhandels als bedrohliches Problem dar. Er ändert ständig seinen Charakter und jene, die ihn betreiben, stellen sich rasch auf geänderte Rahmenbedingungen wie Grenzkontrollen oder gesetzliche Bestimmungen ein. Der Begriff Menschenhandel ist dabei im österreichischen wie im internationalen Kontext im Sinn des VN-Protokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zu verstehen.

Durch seine Lage in der Mitte Europas ist Österreich vom Menschenhandel als Transit- und Zielland betroffen, insbesondere hinsichtlich sexueller Ausbeutung, sklavereiähnlicher Zustände bei Hausangestellten und Kinderhandel. Dabei ist der Menschenhandel eine Herausforderung für die Strafverfolgung; er verlangt die Unterstützung der Opfer und ist gleichermaßen jedoch ebenso ein Anwendungsfall des Menschenrechtsschutzes in einer globalisierten Welt.

Daher ist der österreichische Ansatz bei der Bekämpfung des Menschenhandels ein umfassender und beinhaltet nationale Koordination, Prävention, Opferschutz, Strafverfolgung und internationale Zusammenarbeit. Österreich ist Vertragsstaat sämtlicher relevanter internationaler Rechtsinstrumente gegen den Menschenhandel und hat im Herbst 2005 das VN-Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels als erstes der drei Zusatzprotokolle des VN-Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität ratifiziert. Sein Mehrwert besteht insbesondere in der zwingenden Kriminalisierung des Menschenhandels und der Verpflichtung zum Opferschutz, z.B. durch Schutz der Identität bei Verfahren oder durch gesundheitliche oder psychosoziale Maßnahmen.

Das vom Europarat ausgearbeitete Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels wurde von Österreich anlässlich des dritten Gipfeltreffens des Europarats im Mai 2005 unterzeichnet und im Juni 2006 als erstem EU-

Mitgliedstaat überhaupt ratifiziert. Dieses Übereinkommen führt den Opferschutz einen zusätzlichen Schritt weiter. Den Opfern des Menschenhandels muss besonderer Schutz und materielle Unterstützung gewährleistet werden, unabhängig davon, ob sie bereit sind, in einem etwaigen Strafverfahren gegen kriminelle Menschenhändler auszusagen oder nicht. Weiterhin wird ein unabhängiger Überprüfungsmechanismus (GRETA) geschaffen und der Menschenhandel nun explizit als Menschenrechtsverletzung anerkannt.

2. Aktivitäten auf EU-Ebene

Auf EU-Ebene verabschiedete der Rat der Europäischen Union im Jahr 2002 einen Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels. Dieser wurde auf der Grundlage des so genannten Tampere Programms, das sich den Aufbau eines europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zum Ziel setzte, erstellt. Der Rahmenbeschluss verpflichtet die Mitgliedstaaten den Menschenhandel strafrechtlich zu sanktionieren, definiert den Straftatbestand des Menschenhandels und stellt fest, dass das Einverständnis des Opfers unerheblich ist, sofern bestimmte Voraussetzungen wie nachfolgend gegeben sind:

Anwendung oder Androhung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, einschließlich Entführung;
arglistige Täuschung oder Betrug;
Missbrauch von Macht, Einfluss oder Druckmitteln sowie
Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen.

In Fortführung der Bemühungen erließ der Rat im Jahr 2004 eine 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. Die Richtlinie ist auf alle Opfer des Menschenhandels, auch wenn diese illegal eingereist sind, anzuwenden und gewährt eine Bedenkzeit, in der sich die Opfer erholen und dem Einfluss der Täter entziehen können, um zu entscheiden, ob sie mit den Behörden zusammenarbeiten wollen. Während dieser Bedenkzeit, die in Österreich mindestens 30 Tage dauert, sind keine, den Aufenthalt beendenden Maßnahmen zu setzen und Betroffenen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, Hilfe zur Sicherstellung des Lebensunterhalts und medizinische Notversorgung zu gewähren. Nach Ablauf der Bedenkzeit können für diese Personen Aufenthaltsbewilligungen aus humanitären Gründen von mindestens sechs Monaten Gültigkeitsdauer gewährt werden, wenn es die persönliche Situation des Opfers erforderlich macht.

2005 erarbeitete die Europäische Union einen Aktionsplan gegen den Menschenhandel, um das Engagement der EU und der Mitgliedstaaten für die Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel und den Schutz, die Unterstützung und die Rehabilitierung der Opfer zu stärken. Der Aktionsplan ist in acht Teile gegliedert:

Koordinierung des Vorgehens der EU,

Erfassung des Problems,
Menschenhandelsvorbeugung,
Verringerung der Nachfrage,
Ermittlung und Strafverfolgung,
Schutz und Unterstützung der Opfer des Menschenhandels,
Rückkehr und Wiedereingliederung und
Außenbeziehungen.

Die "Koordinierung des Vorgehens" umfasst das Festlegen gemeinsamer Prioritäten, die Verbesserung der Wirksamkeit der EU-Maßnahmen, das Bemühen um eine kontinuierliche Debatte zum Thema - einschließlich von Menschenrechtsfragen - und eine EU-weite Gewährleistung gemeinsamer Normen.

Unter dem Kapitel "Erfassung des Problems" soll der Kenntnisstand zum Thema Menschenhandel durch Datenerhebung und gemeinsame Forschungsmodelle vertieft werden.

Die "Menschenhandelsvorbeugung" soll in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern durch Aufklärung über die Gefahren und Veröffentlichung von Informationen über Kriminalitätsprävention und Strafverfolgung durchgeführt werden. Wichtig ist hierbei auch die frühe Identifizierung von möglichen Opfern, welche u.a. durch Informationsveranstaltungen für die Fluglinien, aber auch durch den baldigen Aufbau eines gemeinsamen Visainformationssystems ermöglicht werden soll.

Die "Verringerung der Nachfrage" in den Zielländern soll durch eine Expertengruppe geprüft werden, die dazu private Arbeitsvermittlungsstellen durchleuchten und Aufklärungsmaterial entwickeln soll.

Der Bereich "Ermittlung und Strafverfolgung" nimmt den größten Stellenwert im Aktionsplan ein. Er setzt auf die Verbesserung des auf strategischem und taktischem Informationsmanagement beruhenden Kenntnisstands sowie die Verbesserung der Ermittlungsarbeit und operativen Zusammenarbeit. Dazu sollen sich die Staaten vor allem der Agenturen Europol, Eurojust und Frontex bedienen.

Im Kapitel "Schutz und Unterstützung der Opfer des Menschenhandels" soll sichergestellt werden, dass das an vorderster Front tätige Personal über das Know-how und die Instrumente verfügt, um Opfer zu identifizieren und ihnen Schutz und Beistand anzubieten. Dazu sollen Kontakte zwischen Nicht-Regierungsorganisationen, die Unterstützung bei Hilfe und Wiedereingliederung leisten, aufgebaut und konsolidiert werden.

Die Möglichkeiten für eine Unterstützung der in Drittstaaten zurückgekehrten Opfer werden im Kapitel "Rückkehr und Wiedereingliederung" behandelt. Hier spielt auch die Abschätzung des Risikos für die Rückkehrer eine wichtige Rolle.

Im letzten Punkt "Außenbeziehungen" soll die Zusammenarbeit mit Drittstaaten verbessert werden. Dazu sollen Länderstrategiepapiere entwickelt und ein Schwerpunkt auf multilaterale Maßnahmen gelegt werden.

Dieser erste Versuch der EU stellt freilich nur einen Anfang eines umfassenden Handelns des geeinten Europas gegen den Menschenhandel dar. Der Aktionsplan ist in der Multidisziplinären Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität entstanden, in der Justiz- und Innenministerien der EU-Mitgliedstaaten eng zusammenarbeiten. Andere Akteure, die bei der Bekämpfung des Menschenhandels ebenfalls von großer Bedeutung sind wie z.B. Behörden aus den Bereichen Opferschutz, Gesundheit, Soziales sowie frauen- und kinderspezifische Einrichtungen waren an der Erstellung des Aktionsplans nicht an zentraler Stelle beteiligt.

3. Auswirkungen auf Österreich als einem vom Menschenhandel betroffenen Mitgliedstaat der EU

Die europäische Entwicklung bei der Bekämpfung des Menschenhandels wurde von Österreich wie von vielen anderen EU-Mitgliedstaaten aufmerksam verfolgt. Für kleine EU-Mitgliedstaaten gilt noch mehr wie für große, dass die eigenen, nationalen Ambitionen, an ein komplexes Thema heranzugehen, mit denen der übrigen europäischen Länder korrelieren und Doppelgleisigkeiten vermieden werden sollen.

Die Aktivitäten der britischen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2005, in der der EU-Aktionsplan beschlossen wurde, wurden von der unmittelbar nachfolgenden österreichischen EU-Ratspräsidentschaft fortgeführt. Sämtliche in der ersten Jahreshälfte 2006 durchzuführenden Maßnahmen wurden gesetzt und zum Abschluss des österreichischen Vorsitzes fand auf Einladung des österreichischen Innenministeriums und der EK ein dreitägiges Seminar zur Bekämpfung des Menschenhandels in Brüssel statt.

In Österreich selbst wurde bereits mit Ministerratsbeschluss vom November 2004 die Task Force Menschenhandel unter Leitung des Außenministeriums eingerichtet. Die Tätigkeiten der Task Force bei der interministeriellen Koordinierung, der frühzeitigen Erörterung von Entwicklungen und der gemeinsamen Erarbeitung von Lösungen haben sich bisher als erfolgreich erwiesen. Dabei kommt es zu regelmäßigen Sitzungen der mit dem Thema Menschenhandel befassten Bundesministerien sowie mit Opferschutzeinrichtungen und einschlägigen NGOs. Hauptziel der Task Force ist es, den gemeinsamen Kampf gegen den Menschenhandel zu strukturieren und zu intensivieren. Die Task Force wurde mit der Ausarbeitung eines nationalen Aktionsplans gegen den Menschenhandel beauftragt, dessen Vorbereitung der österreichische Nationalrat in seiner Entschliebung anlässlich der Ratifikation des bereits genannten Europaratsübereinkommens im Juli 2006 gefordert hat.

Im August 2006 wurden zur Ausarbeitung des nationalen Aktionsplans eine Unterarbeitsgruppe "Nationaler Aktionsplan" der Task Force Menschenhandel eingerichtet sowie die Grundrisse und der Fahrplan des Vorhabens skizziert und diskutiert. Zwei Sitzungen der Unterarbeitsgruppe fanden im Oktober 2006 statt. Zwei reguläre Sitzungen der Task Force Menschenhandel im November und Dezember 2006 sowie eine weitere im Februar 2007 widmeten sich schwerpunktmäßig den Arbeiten am Aktionsplan. Entsprechend international

anerkannter 'best practices' wurde die Einbindung und Förderung von Nichtregierungsorganisationen, die in diesem Bereich tätig sind, wahrgenommen und festgestellt, dass diesen auch im Rahmen der Durchführung einzelner Maßnahmen des Aktionsplans eine wichtige Rolle zukommt.

Der Aktionsplan wird das Kernstück der vernetzten österreichischen Tätigkeit gegen den Menschenhandel in den nächsten Jahren darstellen und könnte für eine Reihe von Ländern mit ähnlicher Problematik als Anregung dienen. Derzeit befindet er sich aufgrund von Kompetenzverschiebungen im Zuge der neuen österreichischen Bundesregierung, der u.a. wieder eine Frauenministerin angehört, in der Phase des politischen Zustimmungsprozesses. Daher werden hier die einzelnen Maßnahmen nicht im Detail vorgestellt, sondern es erfolgt nur eine thematische Zusammenfassung.

Der Aktionsplan ist in sieben Teile gegliedert. Die einzelnen Aktionen des Aktionsplans sind Zielbestimmungen, die jeweils im Einklang mit der geltenden österreichischen Rechtslage zu erreichen sind. Im Kapitel Prävention sind Aktionen zur Fortführung der Tätigkeit der Task Force sowie der Einbeziehung der Gebietskörperschaften vorgesehen. Bis Anfang 2008 soll ein Nationaler Koordinator bzw. eine Nationale Koordinatorin gegen den Menschenhandel eingesetzt werden. Im In- und Ausland werden Tätigkeiten zu Prävention, Opferschutz und Strafverfolgung gesetzt. Der Präventionsteil umfasst Sensibilisierungs- und Bewusstseinsbildungsaktivitäten. Die Sicherheit von Opfern steht im Zentrum des Kapitels zum Opferschutz, wobei in diesem Bereich besonders auf die Situation von Kindern und Jugendlichen eingegangen wird. Training, Informationsaustausch, Zuständigkeitsbündelung und die Suche nach Verbesserungen sind Überlegungen in den Bereichen Opferentschädigung und Strafverfolgung.

Das Kapitel zur internationalen Zusammenarbeit zeigt Bereiche auf, in denen die Aktivitäten zu Menschenhandelsprojekten im Ausland gesetzt werden. Schwerpunkte dieses Engagements liegen auf der Vernetzung von Akteuren, dem Kapazitätsaufbau von staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen und auf besonderen Risikogruppen (Frauen/Mädchen in ländlichen Gebieten, Minderheiten insb. Roma, und Kinder insb. Waisen, Heimkinder). Eigenständige Aktionen zum Bereich Datenerfassung, Monitoring und Evaluierung stellen sicher, dass die beabsichtigten Aktivitäten ergebnisorientiert und nachhaltig betrieben werden. Die einzelnen Maßnahmen des Aktionsplans sehen einen Umsetzungszeitraum bis einschließlich 2008 vor.

Noch vor einigen Jahren waren wir in Österreich der Ansicht, dass ein Aktionsplan in der Art, wie wir ihn gerade dabei sind zu beschließen, in unserem Land nicht notwendig ist. Die vorherrschende Meinung war, dass die anwendbaren Bestimmungen im Straf- und Fremdenrecht zusammen mit dem guten Sozialstandard genügen sollten, um dem Phänomen wirkungsvoll zu begegnen. Im internationalen Vergleich und auch auf europäischer Ebene fanden wir aber mehr und mehr Belege, dass auch für Staaten mit einem hohen Ausgangsniveau bei der Bekämpfung des Menschenhandels durch eine Bündelung der politischen Willensbildung in Form von Koordination, Strategien und Aktionsplänen ein Mehrwert erzielbar ist.

Wenngleich es nicht leicht war für unser Land, so kann ich doch behaupten, dass wir durch die Erfahrung mit dem Thema der Bekämpfung des Menschenhandels und unter dem Eindruck globaler und europäischer Errungenschaften Neuland betreten haben. Ich glaube, dass diese Erfahrung in der einen oder anderen Form viele machen oder machen werden und möchte dazu ermuntern offen zu sein für Neuerungen, auch wenn sie uns am Anfang fremd erscheinen. Das Problem des Menschenhandels kann nur gemeinsam und in enger Vernetzung von allen Staaten bekämpft werden.