



universität  
wien

# Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

## **Die Bekämpfung des Menschenhandels durch die Europäische Union, unter besonderer Berücksichtigung Österreichs**

Verfasserin

Mag.<sup>a</sup> phil. Monika Lemmerer

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag.<sup>a</sup> phil.)

Wien, im April 2009

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuer: Univ. Doz. Dr. Gernot Stimmer

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>I. <u>EINLEITUNG</u></b>	<b>5</b>
I.1. Untersuchungsgegenstand	6
I.2. Forschungsfragen und Hypothesen	7
I.3. Aufbau	8
I.4. Methodik	10
I.5. Theoretische Grundlagen	10
I.5.1. Klassische Migrationstheorien	11
I.5.1.1. <i>Mikroökonomische Ansätze</i>	12
I.5.1.2. <i>Makroökonomische Ansätze</i>	13
I.5.2. Neuere Migrationstheorien	14
<b>II. <u>EINFÜHRUNG IN DIE THEMATIK DES MENSCHENHANDELS</u></b>	<b>18</b>
II.1. Definition von Menschenhandel	18
II.2. Erscheinungsformen des Menschenhandels	22
II.2.1. Menschenhandel zum Zwecke sexueller Ausbeutung	22
II.2.2. Menschenhandel zum Zwecke der Zwangsarbeit	24
II.2.3. Menschenhandel zur Entfernung von Organen	25
II.3. Unterscheidung von Menschenhandel und Menschen schmuggel	25
II.4. Ursachenfaktoren des Menschenhandels	28
II.4.1. Push-Faktoren des Menschenhandels	29
II.4.2. Pull-Faktoren des Menschenhandels	31

<b>III. DIE BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS DURCH DIE EU –</b>	
<b><u>Schwerpunktverlagerung von Strafverfolgung auf Opferschutz?</u></b>	<b>32</b>
<b>III.1.</b> Destination: Europa – Herkunftsländer von Opfern	32
<b>III.2.</b> Ein Randphänomen, das verspätet in den EU-Politiken Beachtung erfährt	34
<b>III.3.</b> Ein Rückblick – Die EU-Politik gegen den Menschenhandel	36
III.3.1. Die EU-Politik in der Maastrichter Periode	37
III.3.2. Die EU-Politik in der Amsterdamer Periode	39
<i>III.3.2.1. Der Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels</i>	40
<i>III.3.2.2. Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind</i>	43
<b>III.4.</b> Ein Blick nach vorne – Schwerpunktverlagerung von Strafverfolgung auf Opferschutz?	47
<b>Exkurs:</b> Die Europarats-Konvention gegen Menschenhandel	51
<b>IV. <u>ZUM BEISPIEL: ÖSTERREICH – ALLGEMEINE SITUATION</u></b>	<b>53</b>
<b>IV.1.</b> Situation in Österreich	53
<b>IV.2.</b> Prostitution in Österreich	54
<b>IV.3.</b> Ausmaß von Menschenhandel	56
<b>IV.4.</b> Profil der Opfer	58
<b>IV.5.</b> Profil der Täter	58
<b>IV.6.</b> Routen nach Österreich	60
IV.6.1. Die Balkanroute	61
IV.6.2. Adria-Italien-Brennerroute	62
IV.6.3. Die Ostroute	63

<b>V. ÖSTERREICH: DIE MASSNAHMEN</b>	<b>64</b>
V.1. Das Delikt Menschenhandel im österreichischen Strafrecht	64
V.1.1. Rechtslage bis zum Strafrechtsänderungsgesetz 2004	64
V.1.2. Rechtslage seit dem Strafrechtsänderungsgesetz 2004	65
<b>Exkurs:</b> Grenzüberschreitender Prostitutionshandel	67
V.2. Abriss des österreichischen Engagements	68
V.3. Der Nationale Aktionsplan gegen den Menschenhandel – Eine Analyse	72
V.3.1. Koordination – Für eine transparentere Zusammenarbeit	72
V.3.2. Prävention – Aufklärung und Bewusstseinsbildung im Vorfeld	73
V.3.3. Opferschutz – Koordinierte Betreuung für Betroffene	74
V.3.4. Opferentschädigung – Optionen für materiellen Ersatz	75
V.3.5. Strafverfolgung – Für bessere Aufklärung und Zusammenarbeit	75
V.3.6. Internationale Zusammenarbeit – Effiziente Kooperation über Grenzen hinweg	76
V.3.7. Datenerfassung, Monitoring und Evaluierung – Statistische Erfassung der Ausmaße	76
V.4. Der Nationale Aktionsplan gegen den Menschenhandel – Eine kritische Auseinandersetzung	77
V.5. Opferschutz in Österreich – Menschenrechte im Zentrum?	80
<b>VI. CONCLUSION – ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>85</b>
<b>VII. BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>91</b>
<b>VIII. INTERVIEWVERZEICHNIS</b>	<b>104</b>

## I. EINLEITUNG<sup>1</sup>

Menschenhandel nimmt in Ausmaß und Vielschichtigkeit rapide zu. Es ist ein globales Problem. Menschen werden gehandelt wie Autos oder Maschinen; wie Drogen oder Waffen, ganz oder in Teilen, sie dienen als Ersatzteillager. Wir müssen mit konkreten und spezifischen Maßnahmen darauf reagieren.<sup>2</sup>

Ehemalige österreichische Außenministerin Ursula Plassnik

Das globale Phänomen des Menschenhandels, eine der verabscheuungswürdigsten Formen menschlicher Ausbeutung, hat in den letzten Jahren verstärkt an Aufmerksamkeit erfahren. Dieses gesteigerte Bewusstsein um die Existenz dieser Menschenrechtsverletzung hat neben einer Fülle an Publikationen, Konferenzen und medialen Aufarbeitungen unter anderem in Filmen<sup>3</sup> auch zu einer Vielzahl an Maßnahmen auf der politischen Ebene geführt.

Resultierend aus einer Vielfalt von verursachenden Faktoren, erfordert die effiziente Bekämpfung des Menschenhandels einen umfassenden Ansatz und eine effektive Koordinierung der beteiligten Akteure um dem Netzwerk der Menschenhändler ein Netzwerk an Gegenspielern gegenüberzustellen. Dennoch liegen an der Wurzel des Phänomens viel subtilere Faktoren, deren Existenz die Grundvoraussetzung für das Vorhandensein des Menschenhandels bilden und welche einen äußerst komplexen Ansatz zur Eliminierung oder für eine durchgreifende Eindämmung erfordern.

An der Basis hiervon liegt die stete Nachfrage der „Kunden“ des Menschenhandels, welche Interesse an einer billigen Arbeitskraft oder an sexueller

---

<sup>1</sup> Wird in der vorliegenden Arbeit eine Person in ihrer männlichen Form bezeichnet, ist gleichzeitig immer die weibliche Form gemeint.

<sup>2</sup> Stellungnahme der Österreichischen Außenministerin Ursula Plassnik im Rahmen der „Globalen Initiative der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Menschenhandels“ (UN-GIFT) am 13. Februar 2008. <http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aktuelles/presseaussendungen/plassnik-sklaverei-im-weltdorf-menschen-werden-gehandelt-ganz-oder-in-teilen-dienen-als-ersatzteillager.html> (6.12.2008)

<sup>3</sup> Vgl. Dreams die hard (2007), Blood diamond (2006), Bling: Planet Rock (2007), Angels of the sun (2006), Amazing race (2006), Ezra (2007), Freedom and beyond (2007), Ghosts (2006), The silent revolution (2006), True north (2006), Natasha is not for sale (2006), Lives for sale (2006), The jammed (2007), In the dark (2007) u.v.a.

Ausbeutung der Opfer haben. Diese Marktlücke wurde von transnational organisierten Netzwerken erkannt, welche in Folge die Migrationsbereitschaft der Opfer zu ihren und zu Gunsten der Nachfrage ausnutzen. Das Bestreben das eigene Land zu verlassen, resultiert aus der Kombination von makro- und mikroökonomischen, politischen, sozialen als auch individuellen Faktoren.

Konkret begünstigen bei jungen Männern und Frauen schwierige oder trostlose wirtschaftliche und soziale Perspektiven, begleitet von schlechten Lebensbedingungen und hoher Arbeitslosigkeit, die Auswanderbereitschaft. Weitere den Menschenhandel fördernde Umstände können bewaffnete Konflikte, politische Instabilität oder andere gewalttätige Auseinandersetzungen darstellen, die jungen Menschen nach Alternativen umsehen lassen und indirekt in die Hände der Menschenhändler treiben.

In Bezug auf Frauen sind im Speziellen eingefahrene patriarchale Strukturen und die weltweite Feminisierung von Armut<sup>4</sup> zu nennen, die Handlungsoptionen begrenzen.

Zur Bekämpfung des Menschenhandels ist aufgrund der sozioökonomischen Ungleichheiten, der männlichen Hegemonie im Geschlechterverhältnis und der globalen Feminisierung der Armut ein umfassender Ansatz von Nöten, um diesen Faktoren an der Wurzel zu begegnen.

## **I.1. Untersuchungsgegenstand**

Den zentralen Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit bildet der Menschenhandel, der mit Fokus auf zwei Schwerpunkte analysiert wird: Nach einer generellen Einführung in die Thematik wird die Rolle der Europäischen Union im Kampf gegen den Menschenhandel im Zentrum der Untersuchung stehen. Im Besonderen wird das EU Engagement im Bereich des Opferschutzes untersucht.

Den zweiten inhaltlichen Schwerpunkt bildet das Land Österreich, das sich durch seine zentrale geographische Lage und seine Rolle als Transit- und Zielland

---

<sup>4</sup> Vgl. Elvira Niesner / Estrella Anonuevo u.a. (1997): Ein Traum vom besseren Leben. Migrantinnenerfahrungen, soziale Unterstützung und neue Strategien gegen Frauenhandel. Opladen: Leske und Budrich (Geschlecht und Gesellschaft Band 9), S. 11.

des Menschenhandels für eine Analyse anbietet. Zunächst soll ein Lagebild der Situation in Österreich in Bezug auf Menschenhandel entworfen werden, ehe anschließend die österreichischen Maßnahmen fokussiert werden.

Dabei wird neben der Untersuchung des Nationalen Aktionsplanes gegen den Menschenhandel der Bereich Opferschutz besondere Beachtung erfahren.

## **I.2. Forschungsfragen und Hypothesen**

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit soll folgenden Fragen nachgegangen werden:

- ✓ Wie gestaltete sich die Debatte zu Menschenhandel auf europäischer Ebene und welche richtungweisenden Dokumente wurden in Bezug auf Menschenhandel erlassen?
- ✓ Welche Auffälligkeiten zeigen sich bei der Analyse der in Österreich erfassten Opfer- und Täterprofile?
- ✓ Wie ist das Verbrechen Menschenhandel im österreichischen Strafrecht verankert?
- ✓ In welchem Maß hat Österreich internationale Standards auf nationaler Ebene implementiert?
- ✓ Lassen sich Erfolge auf europäischer Ebene in der Bekämpfung des Menschenhandels nachweisen? In welchen Bereichen besteht noch Handlungsbedarf?

Folgende Hypothesen werden an den Anfang gestellt und sollen abschließend auf ihre Richtigkeit überprüft werden:

1. Erst nachdem das Phänomen Menschenhandel verstärkt wahrgenommen und empirisch erforscht wurde, konnte eine Bewusstseinsänderung der involvierten Akteure auf EU Ebene eingeleitet werden. Zuvor wurde Menschenhandel mit irregulärer Migration und organisierter Kriminalität assoziiert, seither wird zunehmend der menschenrechtliche Aspekt

eingebraucht, wodurch eine Fokusverlagerung von Strafverfolgung auf Opferschutz erst ermöglicht wurde.

2. Als kleiner EU Mitgliedsstaat, der durch seine Lage im Zentrum Europas als Transit- und Zielland betroffen ist, hat Österreich umfassende Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels entwickelt und nimmt heute eine Führungsrolle in diesem Politikbereich ein.

3. Österreich hat kontinuierlich einen opferzentrierten Ansatz bei Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels verfolgt. Dies ist im Wesentlichen auf das progressive Engagement der NGO LEFÖ/IBF zurückzuführen, die sich für Opferrechte einsetzt.

### **I.3. Aufbau**

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in sechs Teile, wobei im einleitenden Teil theoretische Grundlagen erarbeitet werden. Dafür werden Migrationstheorien herangezogen und untersucht, ob sie ein Erklärungspotential für das Phänomen Menschenhandel besitzen.

Im zweiten Teil werden grundlegende Aspekte, die zum besseren Verständnis der Problematik beitragen, erarbeitet. Dabei werden eine Begriffsdefinition des Untersuchungsgegenstandes gegeben, verschiedene Erscheinungsformen ermittelt, sowie begünstigende Faktoren angeführt. Abschließend wird der Begriff des Menschenhandels von jenem des Menschenschmuggels abgegrenzt.

Der dritte Teil soll die Maßnahmen auf europäischer Ebene thematisieren. Dabei soll einerseits ein Abriss der gesamten Entwicklung gegeben werden, andererseits sollen zwei zentrale verbindliche Rechtsakte auf ihre Relevanz für den Opferschutz untersucht und welche Unterstützungsmaßnahmen den Betroffenen von Menschenhandel dabei zugesprochen werden. Diese Ergebnisse werden in einem

Exkurs mit der Europarats-Konvention gegen Menschenhandel kontrastiert, welche einen wesentlich umfangreicheren Opferschutz anstrebt.

Der vierte Teil widmet sich dem Fallbeispiel Österreich. Zuerst soll anhand der geographischen Lage Österreichs im Zentrum Europas seine Rolle als Transit- und Zielland des Menschenhandels beleuchtet werden. Danach werden in Österreich erfasste Täter- und Opferprofile untersucht, mit dem Ziel österreich-spezifische Charakteristika abzuleiten. Abschließend werden zentrale Routen der organisierten Kriminalität, die für Drogen-, Waffen- und Menschenschmuggel, als auch für Menschenhandel genutzt werden, thematisiert. Dabei liegt das Augenmerk auf für Österreich relevante Hauptrouten.

Im fünften Kapitel wird zuerst das Delikt Menschenhandel, wie es im österreichischen Strafrecht verankert ist erarbeitet, sowie ein kurzer Abriss der Maßnahmen Österreichs in Bezug auf Menschenhandel gegeben. Wie bereits angesprochen, stellt der „Nationale Aktionsplan gegen den Menschenhandel“ einen Eckpfeiler in der Bekämpfung dar, der die bessere Koordination der Maßnahmen gewährleistet. Da dieser Aktionsplan den Anspruch erhebt, dass der „österreichische Ansatz bei der Bekämpfung des Menschenhandels ein umfassender“<sup>5</sup> ist, soll er im Hinblick auf nationale Koordination, Prävention, Opferschutz, Opferentschädigung, Strafverfolgung, internationale Zusammenarbeit und Aktionen für eine bessere Datenerfassung analysiert werden. Abschließend soll der Frage nachgegangen werden, wie umfassend der Opferschutz in Österreich ist, und ob dabei ausschließlich die Interessen der Betroffenen von Menschenhandel im Zentrum stehen.

Im letzten Abschnitt der Arbeit erfolgt die Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse.

#### **I.4. Methodik**

---

<sup>5</sup> Task Force Menschenhandel (2006): Nationaler Aktionsplan gegen den Menschenhandel. Wien: Task Force Menschenhandel, S. 1.

Der vorliegenden Arbeit liegt als Methode ein qualitativ-erklärender Ansatz zu Grunde. Zur Analyse werden deutschsprachige und englischsprachige Sekundärliteratur, sowie relevante Internetquellen herangezogen. Ebenso werden Forschungsberichte von internationalen Organisationen, NGOs und verschiedenen Think Tanks in die Arbeit inkludiert.

Zudem werde ich auf mein fundiertes Wissen zur Thematik Menschenhandel zurückgreifen, das ich im Zuge eines Praktikums im Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, Abteilung zur Bekämpfung des Menschenhandels, gewonnen habe. Durch dieses Internship bekam ich eine konkrete Vorstellung von diesem Phänomen und ich wurde langfristig dafür sensibilisiert.

Seither habe ich mehrere Veranstaltungen und Konferenzen zu dieser Thematik in Wien, Paris und New York besucht. In Folge hat sich mein Interessensschwerpunkt zunehmend auf die Maßnahmen der Europäischen Union und im Speziellen Österreich zur Bekämpfung des Menschenhandels verlagert, weshalb im Rahmen dieser Arbeit darauf ein Fokus gelegt wird.

Um zusätzlich Auskünfte aus erster Hand zu erlangen ist es zu mehreren Experteninterviews mit Vertretern der Task Force Menschenhandel gekommen. Speziell kritische Information für den Bereich Opferschutz in Österreich ist aus einem Gespräch mit Mag. Evelyn Probst, Leiterin der Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels (LEFÖ/IBF), gewonnen worden.

Diese Experteninterviews werden anschließend einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen, um aktuelle und neue Erkenntnisse einzubringen.

## **I.5. Theoretische Grundlagen**

Migrationsbewegungen können unter dem Blickwinkel verschiedener Disziplinen, wie Ethnologie, Soziologie und Ökonomie, auf unterschiedliche Untersuchungsschwerpunkte hin analysiert werden. Dennoch ist es bisher keinem Ansatz gelungen eine umfassende Theorie bereitzustellen, welche begründet,

weshalb manche Individuen in ähnlichen Lebensumständen auswandern und andere ihrem alten Lebensumfeld erhalten bleiben.

Menschenhandel stellt eine spezielle Erscheinungsform der irregulären Migration dar und lässt sich in den breiteren Kontext von Migrationsbewegungen einordnen. Obwohl nicht alle Migranten Opfer des Menschenhandels werden, werden die Betroffenen dennoch durch dieselben Motive und Gründe zur Migration veranlasst.

Da Migrationstheorien gegenwärtig nur partiell in der Lage sind die Komplexität der Migrationsbewegungen stringent zu erklären, so müssen in Hinblick auf die Erklärung des Phänomens Menschenhandel durch die nachstehend thematisierten Theorien weitere Abstriche gemacht werden. Wegen seines illegalen Charakters stellt Menschenhandel ein äußerst schwierig zu erforschendes Migrationsmuster dar, dessen Charakteristika und diverse Erscheinungsformen noch eingehender Untersuchung bedürfen.

Im Folgenden sollen ausgewählte Migrationstheorien herangezogen und auf ihr Erklärungspotential für das Phänomen des Menschenhandels untersucht werden.

### **I.5.1. Klassische Migrationstheorien**

Die Anfänge der Migrationstheorien werden vor allem mit Ernest G. Ravenstein assoziiert, der mit seinen „Die Gesetze der Wanderung“ (1885)<sup>6</sup> das Fundament der Migrationsforschung legte.<sup>7</sup>

Zur besseren Strukturierung der Theorien lässt sich eine Einteilung zwischen Mikro- und Makro-Ansätzen vornehmen. Dabei werden Erklärungsmotive für Migration von gesamtgesellschaftlichen Strukturen bzw. von einer Ebene des individuellen Handelns abgeleitet.

---

<sup>6</sup> E.G. Ravenstein (1972): Die Gesetze der Wanderung. – In: György Széll (Hg.): Regionale Mobilität. München: Nymphenburger Verlagshandlung (Nymphenburger Texte zur Wissenschaft Modelluniversität 10), S. 41-91.

<sup>7</sup> Seine Überlegungen beruhen auf der Annahme, dass es Menschen austeilende Länder („countries of dispersion“) und Menschen aufnehmende Länder („countries of absorption“) gäbe, welche unabhängig der historischen Gegebenheiten Migrationsbewegungen veranlassen.

### I.5.1.1. Mikroökonomische Ansätze

Gemeinsamer Nenner dieser Ansätze ist die Annahme, dass individuelle Akteure rationale Entscheidungen treffen, um den größten ökonomischen Nutzen zu ziehen. „In this scheme, individual rational actors decide to migrate because a cost-benefit calculation leads them to expect a positive net return, usually monetary, from movement. [...] People choose to move to where they can be most productive, given their skills;“<sup>8</sup> Individuelle Charakteristika (z.B. Lebensalter, Risikoverhalten, Fähig- und Fertigkeiten...) gewinnen dabei an Bedeutung. Im Kontrast zur Markoökonomie rückt die einzelne Person als Akteur in den Fokus der Analyse.<sup>9</sup>

Diese Überlegungen erweisen sich zentral im „Humankapitalansatz“<sup>10</sup> von Larry A. Sjaastad, der die Fähig- und Fertigkeiten („skills“) neben Ausbildung und beruflicher Erfahrung, in Sprache, kulturelle Kompetenz und Anpassungsfähigkeit differenziert. Er resümiert, dass sich das Individuum dorthin begeben würde, wo seine Fähig- und Fertigkeiten „nach Abzug aller Kosten, ihre größte Produktivität entfalten können und demnach die größeren Einkünfte erzielen“<sup>11</sup> können.

Im Rahmen der Kosten-Nutzen-Analyse errechnet sich der Nettogewinn von Migration aus der Wahrscheinlichkeit, dass eine Beschäftigung gefunden wird und die Höhe des Einkommens am Zielort abzüglich der Wahrscheinlichkeit von Beschäftigung und dem finanziellen Ertrag am Herkunftsort. Erweist sich der Nettogewinn positiv, so wird sich ein rationaler Akteur für eine Auswanderung entscheiden.<sup>12</sup>

Nach Everett S. Lee („Eine Theorie der Wanderung“)<sup>13</sup> kann auf der Mikro-Ebene zwischen anziehenden, sogenannten Pull- und abstoßenden, sogenannten

---

<sup>8</sup> Douglas S. Massey / Joaquin Arango / Graeme Hugo u.a. (1993): Theories of International Migration: A Review and Appraisal. – In: Population and Development Review, Vol. 19, No. 3, S. 434.

<sup>9</sup> Vgl. Sonja Haug (2000): Klassische und neuere Theorien der Migration. Mannheim: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (Arbeitspapiere Nr. 30), S. 5.

<sup>10</sup> Vgl. Larry A. Sjaastad (1962): The Costs and Returns of Human Migration. – In: The Journal of Political Economy, Vol. 70, No. 5, S. 80-93.

<sup>11</sup> Franck Düvell (2006): Europäische und internationale Migration. Einführung in historische, soziologische und politische Analysen. Münster: LIT Verlag (Europäisierung Band 5), S. 83.

<sup>12</sup> Vgl. Massey: Theories of International Migration: A Review and Appraisal, S. 435.

<sup>13</sup> Vgl. Everett S. Lee (1972): Eine Theorie der Wanderung. – In: György Széll (Hg.): Regionale Mobilität. München: Nymphenburger Verlagshandlung (Nymphenburger Texte zur Wissenschaft Modelluniversität 10), S. 115-129.

Push-Faktoren unterschieden werden, nach denen die Lebenssituation im Herkunftsland und im Zielland abgewogen wird. Dabei werden nicht nur Einkommensunterschiede in die Analyse miteinbezogen, sondern auch Faktoren wie politische Strukturen, familiäre Bindungen, Beruf und Alter.

### **I.5.1.2. Makroökonomische Ansätze**

Auch bei Makro-Ansätzen, welche Gründe für Migration aus gesamtgesellschaftlichen Strukturen ableiten, werden das Kosten-Nutzen-Modell und das Push-und-Pull-Modell zur Erklärungsfindung konsultiert. Zudem werden sie noch durch Gleichgewichtsmodelle ergänzt, welche Wanderbewegungen auf Ungleichheiten zwischen Arbeitsmärkten und infolge dessen auf Unterschiede in Reallöhnen zurückführen.

Wanderungen aus Gebieten mit niedrigem Lohnniveau in Gebiete mit höherem Lohnniveau treten demzufolge auf, um einen makroökonomischen Gleichgewichtszustand zu erreichen. Die Folge der Migration sollte eine Angleichung der Lohnniveaus sein.<sup>14</sup>

Dieser Ansatz erweist sich jedoch als problematisch, da die ärmsten Länder und Regionen nicht unbedingt die höchsten Auswanderungsraten aufweisen und eine Angleichung von Löhnen durch Migration empirisch nicht nachweisbar ist.<sup>15</sup>

Bei einer genaueren Analyse wird offenkundig, dass weder Mikro- noch Makro-Ansätze Migrationsentscheidungen in ihrer Komplexität erfassen und begründen können. Während es den Makroansätzen an Erklärungspotential auf der Tiefenebene mangelt, da nur strukturelle Rahmenbedingungen einbezogen werden, leidet das mikroökonomische Modell an Begründungsverlust, da die Hintergrundvariablen des Humankapitals unzureichend erklärt sind und der

---

<sup>14</sup> Sonja Haug (2000): Soziales Kapital und Kettenmigration. Italienische Migranten in Deutschland. Wiesbaden: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung Band 31), S. 23.

<sup>15</sup> Vgl. Alexandra Geisler (2005): Gehandelte Frauen. Menschenhandel zum Zweck der Prostitution mit Frauen aus Osteuropa. Berlin: Trafo (Hochschulschriften Band 7), S. 29.

Auswanderer „in ein soziales und ökonomisches Vakuum ohne Mitwirkung der Institutionen, Traditionen, der Geschichte oder der Gesellschaft“<sup>16</sup> gesetzt wird.

Aus dieser Unzufriedenheit der gebräuchlichen Konzepte über die klassische Migrationsforschung ist in den 1970er Jahren eine Vielzahl an migrationstheoretischen Innovationen entstanden, die von verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen, im Besonderen jedoch von der Soziologie, Ökonomie und der Geographie Anleihen genommen hat.<sup>17</sup>

Im Folgenden soll auf ein paar Ansätze, wenn sie für die zu erarbeitende Thematik relevant sind, eingegangen werden.

### **I.5.2. Neuere Migrationstheorien**

Der Ökonom Michael J. Piore hat die „**Theorie des dualen Arbeitsmarktes**“<sup>18</sup> erstellt, die annimmt, dass internationale Migration durch Arbeitsnachfrage in industriellen Gesellschaften gesteuert wird.

Seiner Theorie zufolge werden Arbeitsmärkte industrieller Gesellschaften in ein Zentrum und eine Peripherie differenziert. Die Peripherie, auch das zweite Segment genannt, zeichnet sich durch schlechte Jobs aus, die durch niedrige Löhne, geringes Sozialprestige und hohe Instabilität charakterisiert ist. Da einheimische Arbeitskräfte dieses Ende der Hierarchie meiden, kommt es zu einem Arbeitskräftemangel, der durch die Rekrutierung von Immigranten gedeckt wird. Diese seien bereit die schlechten Arbeitsumstände des zweiten Segments zu akzeptieren, da sie ihre Beschäftigung als vorübergehend betrachten.

Darüber hinaus erlaubt die Aufnahme der Migranten Inländern die soziale Aufstiegsmöglichkeit den schlecht bezahlten Jobs zu entkommen. „(T)he migrants

---

<sup>16</sup> Laura Chies (1994): Das Migrationsproblem in der Europäischen Gemeinschaft. Theoretische und empirische Analyse der Bestimmungsfaktoren und Folgen internationaler Arbeitskräftewanderungen. Frankfurt am Main: Lang Verlag (Europäische Hochschulschriften Reihe V Volks- und Betriebswirtschaft 1581), S. 46-47.

<sup>17</sup> Vgl. Christof Parnreiter (2000): Theorien und Forschungsansätze zu Migration. – In: Karl Husa / Christof Parnreiter / Irene Stacher (Hg.): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? Wien: Südwind (Journal für Entwicklungspolitik, Ergänzungsband 9), S. 26.

<sup>18</sup> Vgl. ebd., S. 28-30.

provide a way in which workers in the native labor force are able to escape the role in which the system assigns them.“<sup>19</sup>

In der **Migrationsnetzwerktheorie** kommt sozialen Netzwerken, Verwandtschaftsbeziehungen und sozialem Kapital, auf deren Bedeutung in der Literatur seit längerem hingewiesen wird,<sup>20</sup> eine zentrale Rolle zu.

„Migrationsnetzwerke sind ein Satz inter-personeller Beziehungen, die Migranten, ehemalige Migranten und Nicht-Migranten in Herkunfts- und Zielgebieten mittels Verwandtschaft, Freundschaft und einer gemeinsamen Herkunft miteinander verbinden.“<sup>21</sup> Demnach stehen persönliche Beziehungen zu Personen im Zielland im Vordergrund der Betrachtung, da sie die Wahrscheinlichkeit von Migration erhöhen, „because they lower the costs and risks of movement and increase the expected net returns to migration. Network connections constitute a form of social capital that people draw upon to gain access to foreign employment.“<sup>22</sup> Durch soziale Kontakte verfügen Migranten über besseres Wissen zum Zielgebiet, finanzielle Unterstützung durch Bekannte, damit einhergehend sinkende Migrationskosten und eine Verminderung des Risikos. Es handelt sich somit um Faktoren, die eine Entscheidung für Auswanderung begünstigen.

Der **Ansatz der wachsenden Weltprobleme** thematisiert Faktoren wie steigende Armut, Verelendung, Anstieg von personeller und struktureller Gewalt sowie Bevölkerungswachstum. Zentral sind hierbei nicht vordergründig die globalen Ungleichheiten, sondern die Wahrnehmung und das Empfinden derselben durch potentielle Migranten. „Aufgrund zunehmender gemeinsamer Wertstrukturen, werden die Erwartungen an ein menschenwürdiges und gutes Leben verändert. Dies bewirkt Migrationsverhalten als individuelle soziale Mobilitätsstrategie.“<sup>23</sup> Müller-Schneider ergänzt diese Überlegungen mit „intermediären Organisationsstrukturen“, wonach die Angleichung gemeinsamer Wertstrukturen und das Bestehen und die Kenntnis über

---

<sup>19</sup> Parnreiter: Internationale Migration, S. 30.

<sup>20</sup> Vgl. James T. Fawcett (1989): Networks, Linkages, and Migration Systems. – In: International Migration Review, Vol. 23, No. 3, S. 671-680.

<sup>21</sup> zitiert nach Düvell: Europäische und internationale Migration, S. 102.

<sup>22</sup> Massey: Theories of International Migration: A Review and Appraisal, S. 448.

<sup>23</sup> Geisler: Gehandelte Frauen, S. 31.

globale Ungleichheiten das Handeln des Individuums determinieren und in Folge internationale Migration hervorruft.<sup>24</sup>

Das führt zur Entstehung einer mittleren Ebene von kriminellen Netzwerken und Zusammenschlüssen von Migranten, welche die Migrationsbestrebungen unterstützen. Durch staatliche Einwanderungsbeschränkungen und Quoten zur Regelung von Migration werden Migrationswillige von Menschenschmugglern angeworben, wodurch sie den Schwarzmarkt für illegale Migration ankurbeln.<sup>25</sup>

Der Abriss dieser Theorien legt nahe, dass diese jeweils nur partiell Erklärungspotential für Aspekte des Menschenhandels besitzen.

Die drei anskizzierten, neueren Migrationstheorien besitzen teilweise Erklärungspotential für Menschenhandel: Die „Theorie des dualen Arbeitsmarktes“, die Arbeitskräftemangel als migrationsauslösenden Faktor interpretiert, trifft insofern auf Menschenhandel zu, als die Nachfrage von Seiten des ersten Segments bzw. von Kunden nach auszubeutenden, jungen Menschen gegeben ist. Das Wissen über diese Nachfrage führt zur Bildung von kriminellen Netzwerken und zur Ausbildung von Menschenhandel.

Im Hinblick auf die „Migrationsnetzwerktheorie“ lässt sich bekräftigen, dass in vielen Fällen, Nahestehende und Bekannte der Familie die potentiellen Opfer rekrutieren. Dabei vermitteln die Drahtzieher des Menschenhandels den Migrationswilligen, dass sie über ein Netz von sozialen Kontakten am Ankunftsort verfügen, weshalb eine leichtere Eingliederung, Organisation von Unterkunft und Beschäftigung gewährleistet werden könne. Somit täuschen sie den Angeworbenen ein Gefühl des Schutzes und eine Verminderung der Ungewissheit vor, was zu einer Erleichterung im Entscheidungsprozess zur Auswanderung führt.

Der „Ansatz der wachsenden Weltprobleme“ bietet ein breiteres Verständnis für die gestiegene Migrationsbereitschaft. Junge Menschen sind besser über die Lebensumstände und Arbeitssituationen in anderen Regionen und Ländern

---

<sup>24</sup> Vgl. Thomas Müller-Schneider (2000): Zuwanderung in westliche Gesellschaften. Analyse und Steuerungsoptionen. Opladen: Leske und Budrich, S. 109-110.

<sup>25</sup> Vgl. ebd., S. 125.

informiert, was sich positiv auf ihre Mobilität und Migrationsbereitschaft auswirkt. Ihr gesteigertes Interesse an einem Leben anderorts spielt dabei auch den Menschenhändlern in die Hände, welche kriminelle Netzwerke ausbauen, um daraus Profit zu schlagen.

Seit den 1970er Jahren ist der Fokus der Migrationsforschung vermehrt auf die Rolle der Frau verlagert worden, nachdem weibliche Wanderbewegungen lange Zeit keine Beachtung erfuhren.

(P)atterns of female migration are likely to mirror those of male migration, that is, that the potential differences between male and female migration are not likely to be of theoretical or empirical significance.<sup>26</sup>

Diese Wahrnehmung hat an Gültigkeit verloren und das Geschlecht hat als Determinante in der Migrationsforschung an Bedeutung gewonnen. Heute wird sogar angenommen, dass etwa jede zweite Person, die eine grenzüberschreitende Migration vornimmt, eine Frau ist.<sup>27</sup> Damit steht das weibliche Geschlecht den Männern hinsichtlich der Migrationsbereitschaft nicht nach.

Im Lichte dieser Entwicklungen und auch in Bezug auf die Erforschung des Migrationsmusters Menschenhandel, welches stark von der Erscheinungsform der sexuellen Ausbeutung junger Migrantinnen dominiert wird, gilt es in den theoretischen Teil der Migrationsforschung verstärkt Genderaspekte zu berücksichtigen um die gegenwärtige Realität besser zu reflektieren.

---

<sup>26</sup> zitiert nach: Parnreiter: Internationale Migration, S. 41.

<sup>27</sup> Vgl. ebd., S. 41.

## II. EINFÜHRUNG IN DIE THEMATIK DES MENSCHENHANDELS

### II.1. Definition von Menschenhandel

Trotz zahlreicher internationaler, nationaler und regionaler Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels ist auffallend, dass man sich lange auf keine allgemeingültige, universale Begriffsdefinition von Menschenhandel einigen konnte.

Manche Erklärungsansätze verschmelzen Menschenhandel, Menschenschmuggel und organisierte Kriminalität und schenken somit primär staatlichen Interessen Beachtung, wodurch allerdings menschenrechtliche Ansätze, im Besonderen Schutz der Betroffenen des Menschenhandels, untergeordnete Bedeutung erfahren. Andere wenig differenzierte Definitionen verwenden Menschenhandel und Prostitution synonym, weshalb als effektive Bekämpfungsstrategie die Abschaffung der Prostitution unterstützt wird. Andere Definitionen verstehen darunter sexuelle Ausbeutung von Frauen und Minderjährigen.<sup>28</sup>

Diese Anskizzierung der Begriffsdiskussionsebenen impliziert, dass der Terminus „Menschenhandel“ abhängig vom Verwendungskontext und von der Sichtweise des Betrachters, unterschiedlich ausgelegt werden kann.

Menschen-/Frauenhandel kann aus verschiedenen Perspektiven betrachtet werden, sei es als Migrationsproblem, aus dem Blickwinkel der organisierten Kriminalität, im Rahmen von Gesundheitsfragen oder als Menschenrechtsfrage. In Europa, insbesondere in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU), tendieren Staaten dazu, dem Kampf gegen illegale Migration und organisierte Kriminalität den Vorrang einzuräumen. Daraus resultierende Lösungsansätze konzentrieren sich darauf, den Staat vor illegaler Einwanderung zu schützen, während der Notwendigkeit des Schutzes der betroffenen

---

<sup>28</sup> Vgl. Angelika Kartusch / Katharina Knaus/ Gabriele Reiter (2000): Bekämpfung des Frauenhandels nach internationalem und österreichischem Recht. Wien: Österreich (Studienreihe des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte Band 9), S. 21.

Frauen vor Gewalt und Missbrauch zu wenig Beachtung geschenkt wird.<sup>29</sup>

Eine einheitliche, universelle Definition ist jedoch notwendig, denn „[u]nterschiedliche Definitionen bewirken unterschiedliche Lösungsansätze.“<sup>30</sup> Um eine effiziente, koordinierte Lösungsstrategie mit Bekämpfung auf allen Ebenen zu gewährleisten, ist eine klare, kongruente Definition von Menschenhandel in Übereinkunft mit allen beteiligten Akteuren im Kampf gegen das Phänomen eine unerlässliche Vorbedingung.

Vor dem Hintergrund dieser ursprünglich divergierenden Ansätze wird die Bedeutung des „Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende, organisierte Kriminalität“ (Palermo, 2000) zu ermessen. Dieses völkerrechtliche Instrument, welches in erster Linie die internationale Zusammenarbeit bei Maßnahmen im Kampf gegen transnationales, organisiertes Verbrechen verbessern soll, verfügt über ergänzende Protokolle, namentlich dem „UN Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels“ und dem „Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg.“

Im Zusatzprotokoll zu Menschenhandel hat man sich in Artikel 3 auf eine gemeinsame Definition geeinigt:

- a) „Trafficking in persons“ shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs;
- b) The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be

---

<sup>29</sup> Kartusch: Bekämpfung des Frauenhandels, S. 18.

<sup>30</sup> Ebd., S. 21.

- irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used;
- c) The recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a child for the purpose of exploitation shall be considered “trafficking in persons” even if this does not involve any of the means set forth in subparagraph (a) of this article;
  - d) “Child” shall mean any person under eighteen years of age.<sup>31</sup>

Einer der Meilensteine des Menschenhandel-Zusatzprotokolls stellt die erstmalige Übereinkunft einer Begriffsdefinition in einem völkerrechtlichen Vertrag dar. Akteure im Kampf gegen Menschenhandel, wie Regierungen, internationale Organisationen, NGOs und Wissenschaftler identifizieren das Phänomen anhand der Definitionsmerkmale des UN Protokolls, wodurch eine bessere Koordination der Maßnahmen gewährleistet werden kann.

Darüber hinaus wird auch ein Rahmen gesetzt, der die zwischenstaatliche Zusammenarbeit erleichtert: „By incorporating a common understanding of trafficking [...] into national legislation, states parties will be able to cooperate and collaborate more effectively than ever before.“<sup>32</sup>

Charakteristisch für die Definition von Menschenhandel nach dem UN Protokoll ist seine Zusammensetzung aus drei Elementen, welche gegeben sein müssen, um den Tatbestand des Menschenhandels einwandfrei identifizieren zu können: die Rekrutierung, die dabei angewendeten Mittel und der Zweck von Menschenhandel.

- **die Rekrutierung:** darunter versteht man die Handlung der Rekrutierung, des Transportes, der Überstellung, der Herberge oder die Aufnahme von Personen zum Zwecke des Menschenhandels.<sup>33</sup>

In der Regel werden Opfer durch Annoncen in Zeitungen, durch Bekanntschaften oder durch Familienmitglieder angeworben. Dabei wird eine Beschäftigung als Kellnerin, Putzfrau oder Kindermädchen an einem anderen

---

<sup>31</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (2004): Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. – In: United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto. New York: United Nations, S. 42-43

<sup>32</sup> Anne Gallagher (2001): Human Rights and the New UN Protocols on Trafficking and Migrant Smuggling: A Preliminary Analysis. – In: Human Rights Quarterly. A Comparative and International Journal of the Social Sciences, Humanities and Law. Vol. 23, No. 4, S. 1004.

<sup>33</sup> Vgl. United Nations Office on Drugs and Crime (2008): UN.GIFT. Human Trafficking: An Overview. New York, Vienna: United Nations, S. 11.

Ort in Aussicht gestellt. Die anfallenden Reisekosten werden meist von den Tätern vorausgestreckt, wodurch sich das Opfer in finanzielle Verschuldung begibt, welche später als Druckmittel eingesetzt wird, um es auszubeuten und in Abhängigkeit zu halten. Darüber hinaus findet sich ein Großteil der Opfer isoliert in einem anderen Land ohne dessen Sprachkenntnisse wieder.

- **die angewendeten Mittel:** Um Opfer gefügig zu machen, nutzen die Täter verschiedene physische und psychische Mittel wie Drohung, Täuschung, Machtmissbrauch, Gewaltanwendung oder andere Formen von Nötigung.<sup>34</sup>

In der Mehrheit der Fälle sind sich die Opfer am Beginn ihrer Reise nicht bewusst, dass sie gehandelt werden. Sie werden über die wahren Motive, weshalb sie für eine Beschäftigung anderorts angeworben wurden, im Unklaren gelassen.

Durch die angewendeten Mittel versuchen die Täter einen hohen Grad an Kontrolle über ihre Opfer zu erlangen, wodurch viele Betroffene schwere traumatische Erlebnisse, sowohl physischer als auch psychischer Natur, erfahren.<sup>35</sup>

- **der Zweck:** Das Ziel von Menschenhandel ist immer die Ausbeutung der Opfer. Da es unzählige Möglichkeiten der Ausbeutung gibt, bietet das Menschenhandel-Zusatzprotokoll eine offene Definition: „Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs.“<sup>36</sup>

Aus dieser Definition wird ersichtlich, dass es neben sexueller Ausbeutung auch eine Vielzahl an anderen Erscheinungsformen von Menschenhandel gibt, worauf im Folgenden genauer eingegangen wird.

---

<sup>34</sup> Vgl. United Nations Office on Drugs and Crime (2006): Trafficking in Persons. Wien: Informationsbroschüre.

<sup>35</sup> Vgl. Cathy Zimmerman (2006): Stolen smiles: a summary report on the physical and psychological health consequences of women and adolescents trafficked in Europe. London: London School of Hygiene & Tropical Medicine.

<sup>36</sup> UNODC (2004): Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, S. 42.

Nur wenn diese drei erläuterten Charakteristika – die Rekrutierung, die angewendeten Mittel und der Zweck – auf einen Fall zutreffen, kann von Menschenhandel als Verbrechen nach dem UN Protokoll gesprochen werden.

## **II.2. Erscheinungsformen des Menschenhandels**

Der Versuch der Kategorisierung von Erscheinungsformen des Menschenhandels kann nach unterschiedlichen Parametern vollzogen werden. So kann einerseits nach den Determinanten Geschlecht und Alter differenziert werden, andererseits gibt auch die Unterscheidung nach Sektoren einen guten Überblick über die Bereiche der Ausbeutung.

Auch wenn im Folgenden letztere Klassifizierung herangezogen wird, so sei dennoch angemerkt, dass eine Kategorisierung nach Geschlecht und Alter nahe legt, dass vor allem Frauen und junge Mädchen in „frauenspezifischen Bereiche“ (sexuelle Ausbeutung zum Zwecke der Prostitution, Hausarbeit...) Einsatz finden. Im Gegensatz dazu werden Männer vordergründig Sektoren zugewiesen, in denen physische Arbeitskraft erforderlich ist.<sup>37</sup>

Unter Zuhilfenahme des UN Menschenhandel-Protokolls, Artikel 3,<sup>38</sup> lässt sich eine grobe Dreiteilung der Erscheinungsformen von Menschenhandel vornehmen, welche einen Großteil der Ausbeutungsbereiche erfasst. In diesem Rahmen gilt es jedoch zu betonen, dass es keine klar nachvollziehbaren Grenzen gibt, weshalb Ausbeutung etwa im Rahmen von Hausarbeit ebenso mit sexueller Misshandlung und vice versa einhergehen kann.

### **II.2.1. Menschenhandel zum Zwecke sexueller Ausbeutung**

Bei Menschenhandel zum Zwecke sexueller Ausbeutung handelt es sich um die bei Weitem häufigste Erscheinungsform von Menschenhandel, welche dem

---

<sup>37</sup> Vgl. Klaudija Bilic (2006): „Die Ware Frau“. Frauenhandel in Südosteuropa und die Rolle der internationalen Gemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung von Bosnien-Herzegowina. Wien: Diplomarbeit, S. 44-45.

<sup>38</sup> Vgl. UNODC (2004): Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, S. 42.

UNODC „Trafficking in Persons. Global Patterns“ Report zufolge global in allen Regionen an Häufigkeit vor Zwangsarbeit anzufinden ist. „Where the form of exploitation is reported, sources reporting human trafficking cases for sexual exploitation outnumber those reporting cases of forced labour in all regions.“<sup>39</sup>

Zur besseren Darstellung sei auf ein Fallbeispiel verwiesen, welches die Anwerbung der gehandelten Opfer exemplarisch beschreibt:

Sara was not able to find a job when she finished her education at the age of 20. She was unemployed for a year and lived with her parents in an Eastern European country. The situation was very difficult for them all. Many people she knew had gone abroad and earned money to support themselves and their families. Sara wanted to do the same. A woman she knew put her in touch with a man who said he could help her obtain a job as a waitress in a South-Eastern European country. The man offered his help in obtaining a passport and a ticket and said that she could reimburse him later. [...] When Sara arrived in the country of destination, she was handed over to a group of men who told her she owed them money and that she had to pay off the debts by selling sex.<sup>40</sup>

Durch die Vorausstreckung der Reisekosten begibt sich das Opfer unwissend in Abhängigkeit, da die finanziellen Schulden nach Ankunft im Zielland als Druckmittel zum Abarbeiten verwendet werden. Beim der Erscheinungsform von sexueller Ausbeutung werden die Opfer bei Widersetzen physisch misshandelt, eingeschüchtert und vergewaltigt, bis sie sich den Anweisungen fügen.

Ihre „Arbeitsbedingungen“ in der Sexindustrie sind brutal: Die Opfer werden in unhygienischen Bordellen, Bars, zwielichtigen Absteigen oder Apartments festgehalten, zum sexuellen Verkehr mit Freiern gezwungen und in vielen Fällen körperlich gezüchtigt: „I was locked in the basement with my friend. We were only free to work, and when the boss was drunk he would rape me.“<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (2006): Trafficking in Persons. Global Patterns. Vienna: United Nations, S. 65.

<sup>40</sup> United Nations Office on Drugs and Crime: Toolkit to Combat Trafficking in Persons. New York: United Nations 2006 (Global Programme against Trafficking in Human Beings), S. XVI.

<sup>41</sup> Zimmermann: Stolen Smiles, S. 11.

## II.2.2. Menschenhandel zum Zwecke der Zwangsarbeit

Forced or compulsory labour shall mean all work or service which is extracted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily.<sup>42</sup>

Zwangsarbeit stellt eine häufige Erscheinungsform von Menschenhandel dar, welche jedoch im Vergleich zu sexueller Ausbeutung eine wesentlich schlechtere Identifikationsquote aufweist.<sup>43</sup>

Ein zentraler Grund hierfür ist die Beschäftigung im Verborgenen, wobei besonders Frauen in Haushalten und im Pflegebereich eingesetzt werden, während Männer oft im Rahmen von physischer Arbeit, wie etwa in der Bauindustrie, ausgebeutet werden.

Da Zwangsarbeit nicht im UN Menschenhandel-Protokoll erläutert ist, wird zur Klärung von Fällen die oben zitierte Definition der International Labour Organization (ILO) herangezogen. Davon abgeleitet fallen darunter häusliche Knechtschaft, Betteln und andere sklavereiähnliche Praktiken.<sup>44</sup>

In manchen Ländern wird Menschenhandel für Zwangsarbeit nicht als menschenrechtliches Verbrechen, sondern vielmehr als Problematik angesehen, welche im Rahmen von Arbeitsregulierungen und gewerkschaftlichen Initiativen behandelt werden muss.

Diese falsche Wahrnehmung des bestehenden Phänomens, kombiniert mit der Tendenz der medialen Berichterstattung Zwangsarbeit zu ignorieren, sowie die Abhängigkeit der Opfer durch ihre unrechtmäßige Erwerbstätigkeit in „Grauzonen“, schaffen ein ideales Umfeld um Menschenhandel für Zwangsarbeit zu begünstigen.

---

<sup>42</sup> International Labour Organisation: Convention (No. 29) concerning Forced Labour. Internet: <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/31.htm> (18.12.2008)

<sup>43</sup> Vgl. UNODC: Global Patterns, S. 65.

<sup>44</sup> Vgl. ebd., S. 64-65.

### **II.2.3. Menschenhandel zur Entfernung von Organen**

Obwohl Menschenhandel zur Entnahme von Organen im UN Menschenhandel Protokoll namentlich Erwähnung findet, handelt es sich dabei um die am Wenigsten erforschte Erscheinungsform, von der kaum empirische Daten existieren.

Für besseres Verständnis sei auf einen Fall hingewiesen, der von der NGO „La Strada International“ dokumentiert wurde:

Andre from a town in Southern Moldova was facing hard economic circumstances when a Turkish man came to his village and offered him a large amount of money to sell a kidney. Andre finally agreed, and with other Moldovan men he travelled to Turkey. They were sheltered in a basement lodge for a night and were due to go to the clinic the next day for the operation. Andre stated that during the night he lost consciousness and when he woke up the following day, he found he had been operated on in his sleep and his kidney was stolen.<sup>45</sup>

Es ist anzunehmen, dass der Organhandel vor allem durch das Geschäft mit Nieren, der Transplantation von Hornhaut und Gewebe floriert. Resultierend aus der großen Nachfrage und dem Mangel an autochthoner Bereitstellung von Organen kommt es zur Bildung eines Schwarzmarktes, wobei erfahrene Chirurgen mit kriminellen Netzwerken kollaborieren.<sup>46</sup> Als Organspender fungieren in der Regel Menschen aus ärmlichen Verhältnissen, welche über die Risiken einer Organentnahme oft schlecht informiert sind und/oder die finanzielle Entschädigung dringend nötig haben.<sup>47</sup>

### **II.3. Unterscheidung von Menschenhandel und Menschenschmuggel**

Menschenhandel und Menschenschmuggel sind beides Verbrechen, in denen Menschen von einem Ort an einen anderen gebracht werden, um daraus Profit zu

---

<sup>45</sup> Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (2004): Coercion in the Kidney Trade? A background study on trafficking in human organs worldwide. Sector Project against Trafficking in Women. Eschborn: GTZ.

<sup>46</sup> Vgl. International Herald Tribune (14.2.2008): Top transplant surgeons involved in organ trafficking, expert says. Internet: <http://www.ihf.com/articles/ap/2008/02/14/news/UN-GEN-UN-Human-Trafficking-Organs.php> (4.1.2009)

<sup>47</sup> Vgl. Yosuke Shimazono (2007): The state of the international organ trade: a provisional picture based on integration of available information. – In: Bulletin of the World Health Organization, Vol. 85 (12), S. 957.

schlagen. Es handelt sich dabei um unterschiedliche Delikte, deren juristische Festlegung über gemeinsame Charakteristika verfügt, wodurch die Strafverfolgung wesentlich erschwert wird. So können Betroffene zu Beginn dem Akt der Schleuserei<sup>48</sup> zugestimmt haben, während sie in einer späteren Phase des Transportes in eine ausbeuterische Situation gezwungen und somit Opfer von Menschenhandel werden.<sup>49</sup>

Obwohl beide Begriffe lange Zeit mehr oder weniger synonym verwendet wurden,<sup>50</sup> impliziert die Annahme der Zusatzprotokolle zu Menschenhandel und Schlepperei einen generellen Konsens, dass es sich um unterschiedliche Delikte handelt, welche im Kontext des UN Übereinkommens gegen grenzüberschreitende, organisierte Kriminalität einer separaten Abhandlung bedürfen.

Das Verbrechen Menschenhandel wird in Artikel 3 des gleichnamigen Protokolls definiert,<sup>51</sup> während Schlepperei im UN Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg wie folgt identifiziert wird:

„Smuggling of migrants“ shall mean the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident;<sup>52</sup>

Nach Analyse des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung lassen sich drei Elemente aufzeigen, welche eine Unterscheidung der beiden irregulären Formen von Migration ermöglichen.<sup>53</sup>

Erstens zeigen sich Unterschiede hinsichtlich der **Einwilligung**. Während sich Migranten für Schlepperei entscheiden und zustimmen, geben Opfer von Menschenhandel nicht ihren Konsens, denn kein Mensch würde seiner eigenen

---

<sup>48</sup> Im Folgenden wird für diesen Begriff das umgänglichere Synonym „Schlepperei“ verwendet.

<sup>49</sup> Vgl. UNODC: Toolkit to Combat Trafficking in Persons, S. XIV.

<sup>50</sup> Vgl. Tom Obokata (2005): Smuggling of Human Beings from a Human Rights Perspective: Obligations of Non-State and State Actors under International Human Rights Law. – In: International Journal of Refugee Law. Vol. 17, No. 2, S. 396.

<sup>51</sup> Vgl. II.1. Definition von Menschenhandel, S. 19-20.

<sup>52</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (2004): Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. – In: United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto. New York: United Nations, S. 54-55.

<sup>53</sup> Vgl. UNODC: Toolkit to Combat Trafficking in Persons, S. XV.

Ausbeutung zustimmen.<sup>54</sup> Selbst wenn sie zunächst bejahen, verliert diese Zustimmung unter den täuschenden, ausbeutenden oder zwanghaften Methoden der Menschenhändler an Gültigkeit.

Ein weiteres Charakteristikum ist jenes der **Ausbeutung**. Der Akt der Schlepperei endet mit der Ankunft des Migranten an seinem Zielort. Im Kontrast dazu beginnt die Ausbeutung des Menschenhandelsopfers erst am Zielort. Die ständig geforderten Dienste des Opfers sollen dem Menschenhändler illegal zu Profit verhelfen.

Drittens zeichnet sich Schlepperei ausnahmslos durch **Transnationalität** aus, ein Charakteristikum, das auf Menschenhandel nicht zwingend zutreffen muss. Letzteres Delikt kann sowohl über nationale Grenzen, als auch innerhalb eines Landes stattfinden, indem das Opfer innerhalb derselben Staatsgrenzen verschleppt wird.<sup>55</sup>

Schlepperei liegt vor, wenn eine Person einwilligt, sich von einem Schlepper illegal über eine nationale Grenze transportieren zu lassen und dieser von der geschleppten Person für Organisation und/oder Ausführung des Transportes ein Entgelt erhält. Das Motiv des Schleppers besteht darin, für den illegalen Transport von Personen eine Geldleistung zu erhalten.<sup>56</sup>

Von Menschenhandel ist zu sprechen, wenn eine Person durch Zwang, List oder Schuldknechtschaft rekrutiert wird und daraufhin in eine Situation von Leibeigenschaft, Zwangs- oder Pflichtarbeit oder in eine sklavereiähnliche Situation gebracht wird, mit dem Zweck, durch Ausbeutung der von dieser Person verrichteten Arbeit oder Dienste zu profitieren. Das Ziel [...] besteht nicht darin, eine Person über eine nationale Grenze zu transportieren, sondern aus deren Arbeit Profit zu erzielen.<sup>57</sup>

Wie aus den oben angeführten Erklärungen hervorgeht, wird im Falle der Schlepperei die Tatsache ausgenutzt, dass betroffene Personen nicht über die Möglichkeit verfügen legal eine Grenze zu überschreiten. Daraus resultierend

---

<sup>54</sup> Vgl. Barbara Unterlerchner (2005): Combating Human Trafficking in Poland. Wien: Diplomarbeit, S. 8.

<sup>55</sup> Vgl. Tom Obokata (2005): Trafficking in Human Beings as a Crime Against Humanity: Some Implications for the International Legal System. – In: International and Comparative Law Quarterly. Vol. 54, No. 2, S.

<sup>56</sup> Kartusch: Bekämpfung des Frauenhandels, S. 26.

<sup>57</sup> Ebd., S. 26.

entsteht die Nachfrage nach einem illegalen Grenzübertritt, welcher mit Zustimmung der Individuen durch Bezahlung von Schlepperorganisationen ermöglicht wird. Dabei kommt es zu einer Verletzung der Einwanderungs- und Grenzsicherungsgesetze und im weiteren Sinne macht sich der Migrant gegenüber der Staatsgewalt strafbar.

Anders ist Menschenhandel, bei dem es sich aus Perspektive der Opfer nicht um ein strafrechtliches Delikt, sondern um die Verletzung fundamentaler Menschenrechte handelt. Sie werden betrogen, misshandelt, ausgebeutet und ihrer elementaren Rechte beraubt.

Besonders durch die Gegenüberstellung von Menschenhandel und Menschenschmuggel – als Verletzung fundamentaler Menschenrechte und als strafrechtliches Delikt gegenüber einer Staatsgewalt – wird impliziert, wie wichtig eine klare Differenzierung zwischen den beiden Formen illegaler Migration ist. Betroffene des Menschenhandels sollen nicht als irreguläre Einwanderer identifiziert, abgeschoben und eventuell strafrechtlich verfolgt, sondern als Opfer eines Verbrechens anerkannt werden.

#### **II.4. Ursachenfaktoren des Menschenhandels**

Bei einer effektiven Bekämpfung des Menschenhandels geht es nicht nur um eine rechtzeitige Erkennung von Fällen oder darum, Risikogruppen auf ihre gefährdete Situation aufmerksam zu machen, sondern auch um die Eliminierung subtiler Ursachenfaktoren, welche diese Erscheinungsform der irregulären Migration begünstigen. Dabei handelt es sich jedoch um ein äußerst komplexes Unterfangen, da die illegalen Machenschaften durch ein vielschichtiges Netz von Faktoren gestützt werden, die unter Umständen schwer zu ermitteln sind und abhängig von Fall zu Fall eine hohe Varianz aufweisen können. Im Speziellen sind zudem individuelle Risikofaktoren wie Alter, Geschlecht und Bildungsgrad zu berücksichtigen, die zusätzlich die Wahrscheinlichkeit einer Rekrutierung durch Menschenhändler begünstigen können.

Trotz des nicht ausreichend vorhandenen empirisch erhobenen Datenmaterials um repräsentative Aussagen und Rückschlüsse zu tätigen, soll im Folgenden versucht werden, generelle Pull- und Push Faktoren des Menschenhandels aufzuzeigen.

#### **II.4.1. Push-Faktoren des Menschenhandels**

Unter Pushfaktoren sind jene Gründe zu verstehen, welche Individuen zu einer Migration bewegen. Menschenhandel stellt in diesem Kontext eine spezielle Erscheinungsform der irregulären, undokumentierten Migration dar, der ein kleiner Teil aller Migranten zum Opfer fallen. Die Gründe zur Auswanderung sind bei den meisten Migranten gleich.

Obwohl sogenannte „Root Causes“ für Menschenhandel sehr divers sind und häufig nach Ländern variieren, werden als Hauptmotiv oft die schwierigen wirtschaftlichen Lebensbedingungen in den Herkunftsländern der Opfer angeführt: „Die Mischung aus Verelendung, Not, Armut und Perspektivenlosigkeit wirkt sich dabei als starker „push“-Faktor auf die Migrationsbereitschaft breiter Bevölkerungsschichten aus.“<sup>58</sup> In der Hoffnung auf bessere Arbeits- und Lebensbedingungen anderorts nehmen viele Menschen das Risiko einer Migration auf sich und können dabei in die Hände von Menschenhändlern geraten.

Neben genannten wirtschaftlichen Faktoren, die Migrationsbewegungen zu Grunde liegen, kommt in Bezug auf Frauenhandel noch ein weiteres Motiv hinzu, welches in den letzten Jahren in der Fachliteratur vermehrt Aufmerksamkeit erfahren hat: Die Feminisierung internationaler Migration.<sup>59</sup> Dabei werden in den Herkunftsländern gesellschaftliche Ungleichheiten, Diskriminierung und eingefahrene patriarchale Strukturen verantwortlich gemacht, welche die Gefahr den

---

<sup>58</sup> Johannes Hofmann (2002): Menschenhandel. Beziehungen zur Organisierten Kriminalität und Versuche der strafrechtlichen Bekämpfung. Frankfurt am Main: Peter Lang (Würzburger Schriften zur Kriminalwissenschaft Band 4), S. 119.

<sup>59</sup> Vgl. Manuela Westphal (2004): Migration und Genderaspekte. Feminisierung internationaler Migration. Berlin: Bundeszentrale für politische Bildung, siehe: [www.bpb.de/files/39WAAT.pdf](http://www.bpb.de/files/39WAAT.pdf) (2.12.2008).

Versprechungen der Menschenhändler Aufmerksamkeit zu schenken, zusätzlich erhöht.

Trafficking in women flourishes in many less developed countries because the vulnerabilities arising from women's lack of access to resources, poverty and gender discrimination are maintained through the collusion of the market, the State, the community and the family unit. [...] The failure of existing economic, political and social structures to provide equal and just opportunities for women to work has contributed to the feminization of poverty, which in turn has led to the feminization of migration, as women leave their homes in search of viable options.<sup>60</sup>

Neben diesen gesellschaftlich begründeten Faktoren begünstigen auch politische Instabilität, bewaffnete Konflikte, Konflikt- und Post-Konfliktsituationen den Menschenhandel. Das Fehlen bzw. nur schwach ausgeprägte rechtsstaatliche Strukturen bilden einen Nährboden für Korruption, wodurch Menschenhändler weitgehend ungehindert agieren können.

Generell ist zu konstatieren, dass politische Krisen zu einer allgemeinen Verschärfung der Lebensbedingungen beitragen, was in Folge die Verwundbarkeit der Risikogruppen und die Wahrscheinlichkeit von Menschenhändlern erfolgreich rekrutiert zu werden, weiter steigert.<sup>61</sup>

Neben den angeführten Faktoren sind auch mangelnde Schulbildung, häusliche Gewalt oder Familienauflösungen durch Genozid, HIV/Aids oder Kriege zu nennen, welche besonders junge Menschen für die Anwerbung von Menschenhändlern anfällig machen.

Diese angeführten Argumente sind nur ein grober Abriss der wesentlich komplexeren und ineinander verflochtenen Motive. Sie besitzen keine universelle Gültigkeit und müssen vielmehr für jede Situation individuell ermessen werden.

---

<sup>60</sup> zitiert nach: Angelika Kartusch (2003): Internationale und europäische Maßnahmen gegen den Frauen- und Menschenhandel. – In: gender...politik...online: [www.fu-berlin.de/gpo/angelika\\_kartusch.htm](http://www.fu-berlin.de/gpo/angelika_kartusch.htm) (3.1.2009)

<sup>61</sup> Vgl. ebd., S. 6.

## II.4.2. Pull-Faktoren des Menschenhandels

Unter „Pull-Faktoren“ werden jene Motive zusammengefasst, die einen Anreiz zur Migration darstellen: Dies kann der Traum von besseren Lebensbedingungen, einem fixen Arbeitsplatz und einem finanziell abgesicherten Leben sein, der häufig durch ein idealisiertes Europabild ergänzt wird.

Die Illusionen, die durch die internationale Werbung, den Tourismus und die Schilderungen der anderen Migrantinnen verbreitet werden, sind bedeutende Faktoren bei der Entscheidung zur Migration. Dieses auch über den Massentourismus exportierte Bild des westlichen Wohlstandes bildet eine Basis, den neuen Perspektiven Glauben zu schenken.<sup>62</sup>

Diese Motive und Wünsche verstärken die Verwundbarkeit von Risikogruppen des Menschenhandels zusätzlich.

Darüber hinaus ist im Kontext der „Pull-Faktoren“ auch die Nachfrage der Industrieländer zu inkludieren, welche an billigen Arbeitskräften und an günstiger Sexarbeit interessiert sind.

Diese Überlegungen lassen sich in einem Angebot und Nachfrage-Modell zusammenfassen: Die illegalen Aktivitäten der Menschenhändler nutzen einerseits die Migrationsbereitschaft vieler Menschen aus, andererseits antworten sie auf die bestehende Nachfrage nach günstigen Arbeitskräften. Dabei lässt sich resümieren, dass die Menschenhändler Angebot und Nachfrage erkannt haben und aus der Zusammenführung dieser beiden Seiten ihren Profit ziehen.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> M. Cristina Boidi / Evelyn Probst: Frauenhandel als Phänomen der rassistischen Strukturierung der westlichen Gesellschaft. Internet: [http://www.beigewum.at/TCgi\\_Images/beigewum/20050203201556\\_KW%201-2000%20Boidi\\_Probst.pdf](http://www.beigewum.at/TCgi_Images/beigewum/20050203201556_KW%201-2000%20Boidi_Probst.pdf) (4.1.2009)

<sup>63</sup> Vgl. Bilic: Die Ware Frau, S. 41.

### **III. DIE BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS DURCH DIE EU – Schwerpunktverlagerung von Strafverfolgung auf Opferschutz?**

Dieser Abschnitt thematisiert das Engagement der Europäischen Union zur Bekämpfung des Menschenhandels. Wie hat die EU auf das zunehmende Phänomen des Menschenhandels reagiert? Vor dem Hintergrund der Policy-Dokumente soll dabei der Frage nachgegangen werden, ob es im letzten Jahrzehnt zu einer Schwerpunktverlagerung von Strafverfolgung auf Opferschutz gekommen ist.

#### **III.1. Destination: Europa – Herkunftsländer von Opfern**

Seit Jahrzehnten ist Menschenhandel in Europa zu beobachten. Es ist anzunehmen, dass diese illegalen Machenschaften verstärkt seit den 1970er Jahren an Zulauf erfahren haben.<sup>64</sup> Charakteristisch für Menschenhandel in den 1970er und 1980er Jahren war eine traditionelle Nord-Süd-Route, deren Schwerpunkt auf Frauenhandel lag.

Politische und wirtschaftliche Transformationsprozesse der letzten Jahrzehnte haben nicht nur Einfluss auf die internationale politische Struktur genommen, sondern auch dem Menschenhandel neue Wege eröffnet und indirekt die Herkunftsländer junger Mädchen und Frauen determiniert, die nach Europa „verkauft“ wurden.

Während der 1970er Jahre waren es hauptsächlich Frauen aus Ostasien, besonders von Thailand und den Philippinen, welche in die künftigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union eingeführt wurden.<sup>65</sup> In den 1980er Jahren

---

<sup>64</sup> Vgl. Bimal Ghosh (1998): *Huddled Masses and Uncertain Shores. Insights into Irregular Migration*. The Hague, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers (International Organization for Migration), S. 25.

<sup>65</sup> Vgl. Birgit Locher (2005): „Samtene Dreiecke“ als strategische Allianzen – Die Politisierung des Frauenhandels in der EU. – In: Annette Henninger / Helga Ostendorf (Hg.): *Die politische Steuerung*

verschob sich dieser Schwerpunkt auf Lateinamerika und die Karibik, im Speziellen auf die Dominikanische Republik, Brasilien, Kolumbien, Ecuador und Chile.<sup>66</sup>

Seit 1989 ist es zu einer Verlagerung auf Frauen aus Zentral- und Osteuropäischen Staaten gekommen, die nach Westeuropa rekrutiert werden. Dorchen Leidholdt sieht vor allem den Zusammenbruch des Kommunismus damit in Zusammenhang und nennt zwei Gründe für den markanten Anstieg im Handel mit osteuropäischen Frauen:

The dissolution of the Soviet state and the destruction of the Communist system has brought economic devastation for many women. [...] Unemployment for women in Russia is now three times higher than it is for men. What social support remain for Russian women are rapidly being dismantled by the government; [...] The second factor is the movement of organized crime syndicates into the vacuum left by the Soviet state, along with the green light that the government has given to small-time pimps and profiteers.<sup>67</sup>

Nach 1989 kommt es zu einem quantitativen Anstieg von Menschenhandel, wobei Mittel- und Osteuropäische Länder als Hauptherkunftsländer fungieren. Im Vergleich mit den vorangegangenen Jahrzehnten hat nach dem Fall der Berliner Mauer die traditionelle Nord-Süd-Route in Relation mit der West-Ost-Route an Bedeutung verloren.<sup>68</sup>

Nach Schätzungen von EUROPOL, der europäischen Polizeibehörde, kommen jährlich etwa 500.000 irreguläre Migranten, die Mehrheit mit Hilfe von Netzwerken organisierter Kriminalität, in die Europäische Union.<sup>69</sup> Das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung nimmt an, dass der Großteil der in die EU gehandelten Frauen aus (in alphabetischer Reihenfolge) Albanien, Bulgarien, Estland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechien, und Ungarn kommt.<sup>70</sup>

---

des Geschlechterregimes. Beiträge zur Theorie politischer Institutionen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Politik und Geschlecht Band 13), S.180.

<sup>66</sup> Vgl. Dorchen Leidholdt (1996): Sexual Trafficking of Women in Europe. A Human Rights Crisis for the European Union. – In: R. Amy Elman (Hg.): Sexual Politics and the European Union. The New Feminist Challenge. Berghahn Books: Providence, Oxford, S. 87.

<sup>67</sup> Ebd., S. 88.

<sup>68</sup> Vgl. Locher: „Samtene Dreiecke“ als strategische Allianzen, S. 180.

<sup>69</sup> Vgl. Willy Bruggeman (2002): Illegal immigration and trafficking in human beings seen as a security problem for Europe. Rede anlässlich der European Conference on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings am 19. September 2002, Seite 1, siehe: <http://www.belgium.iom.int/STOPConference/Conference%20Papers/20%20Bruggeman%20Brussels%20IOM.19.09.02.pdf> (7.6.2008)

<sup>70</sup> Vgl. UNODC: Global Patterns, S. 91.

### III.2. Ein Randphänomen, das verspätet in den EU-Politiken Beachtung erfährt

Obwohl Menschenhandel in den 1970er und 1980er Jahren zunehmend an Brisanz und Dringlichkeit gewonnen hat, hat sich die EU bis Mitte der 1990er Jahre dieser Problematik nicht angenommen. Bis zu diesem Zeitpunkt wurde Menschenhandel, unter Ausklammerung des menschenrechtlichen Gesichtspunktes, als Einwanderungsproblem und als Erscheinungsform irregulärer Migration verstanden, worauf mit restriktiveren Zuwanderungsbeschränkungen und strengeren Grenzkontrollen zu antworten sei. Demnach wurde Menschenhandel als Verletzung der Integrität staatlicher Grenzen wahrgenommen, welche die Verschärfung von Maßnahmen zur Bekämpfung irregulärer Migration erfordere.<sup>71</sup>

(T)he response to trafficking has been to increase the policing of borders, and to adopt legislation criminalising acts of trafficking – and even, in some cases, all forms of assistance to migrants travelling without documents.<sup>72</sup>

Menschenhandel erfährt keine losgelöste, gesonderte Betrachtung und findet nur im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Bekämpfung von transnational organisiertem Verbrechen und undokumentierter Einwanderung Aufmerksamkeit. Darüber hinaus wird Menschenhandel in dieser Anfangsphase mit Frauenhandel und sexueller Ausbeutung gleichgesetzt, weshalb es als frauenpolitisches Themenfeld wahrgenommen wird.

Trotz vereinzelter Versuche des Europäischen Parlaments (namentlich des Frauenausschusses), findet die Problematik in den 1980er Jahren keinen Eingang auf die politische Agenda und wird auch im Kontext der EU-Gleichstellungspolitik übergangen.

---

<sup>71</sup> Vgl. Locher: „Samtene Dreiecke“ als strategische Allianzen, S. 181.

<sup>72</sup> Felicita Medved / Peter Cullen (2002): Counteracting Human Trafficking: An Analysis of European Union Policy. – In: Malcolm Anderson / Joanna Apap (Hg.): Police and Justice Co-operation and the New European Borders. The Hague, London, New York: Kluwer Law International (European Monographs), S. 187.

Gleichstellungspolitik in der EU beschränkte sich vornehmlich auf die Gleichbehandlung von Frauen am Arbeitsplatz und verfolgte damit die Verwirklichung einer an liberalen Vorstellungen orientierten Gleichheit. Eine dergestalt Gleichstellungspolitik erwies sich jedoch als unfähig, Frauenhandel zu thematisieren. Die Problematik des Frauenhandels blieb in den 1970er und 80er Jahren ein Randphänomen, das nur in wenigen feministischen Kreisen Beachtung fand.<sup>73</sup>

Gründe hierfür sieht Birgit Locher im Fehlen eines effizienten AdvokatInnen-Netzwerkes („advocacy-network“), das noch nicht ausreichend etabliert war.<sup>74</sup> Dieses zeichnet sich durch „horizontale und freiwillige Muster von Kommunikation und Austausch“<sup>75</sup> aus, „sowie durch offene und fließende Beziehungen zwischen AkteurInnen, die in spezifischen Themenfeldern zusammenarbeiten.“<sup>76</sup> Das Netzwerk, das sich für die Politisierung von Frauenhandel engagiert, setzt sich nach Locher aus drei Hauptakteursgruppen (1) Femokratinnen<sup>77</sup> und feministische Politikerinnen; (2) Akademikerinnen und Expertinnen; und (3) Nicht-Regierungsorganisationen zusammen.

Nach den Ausführungen Birgit Lochers stellt das AdvokatInnen-Netzwerk gegen Frauenhandel erst ab Mitte der 1990er Jahre ein intensives, enges Beziehungsgeflecht dar, welches eine „Fähigkeit zum schnellen Informationsaustausch und raschen Strategieabsprachen aufgrund eines dichten Netzes formeller und informeller Beziehungen“<sup>78</sup> entwickelt.

Erst nachdem diese institutionelle Voraussetzung gegeben ist, können die drei Hauptakteursgruppen zielgerichtet kooperieren und sich effizienter für die Rechte von Frauen einsetzen und somit eine EU-Politik gegen Menschenhandel vorantreiben.

Neben diesen kurz anskizzierten Veränderungen auf der Akteursebene tragen auch die politischen Umwälzungen von 1989 zu erhöhtem Handlungsbedarf bei. Der Fall der Berliner Mauer und der daraus resultierende quantitative Anstieg von dokumentierten Menschenhandelsfällen mit Frauen vornehmlich aus Osteuropa

---

<sup>73</sup> Locher: „Samtene Dreiecke“ als strategische Allianzen, S. 181.

<sup>74</sup> Vgl. ebd., S. 183-184.

<sup>75</sup> Ebd., S. 184.

<sup>76</sup> Ebd., S. 184.

<sup>77</sup> Unter diesem Begriff werden weibliche Bürokratinnen zusammengefasst, die durch das gemeinsame Grundanliegen, sich für Rechte von Frauen einzusetzen, charakterisiert sind und in unterschiedlichen Positionen in der EU tätig sind.

<sup>78</sup> Locher: „Samtene Dreiecke“ als strategische Allianzen, S. 185.

führen zu einer weiteren Problematisierung des Phänomens und erhöhen den Handlungsbedarf der EU.

Ab Mitte der 1990er Jahre nimmt das EU-Engagement zur Bekämpfung des Menschenhandels rasant zu. Dieses gesteigerte Bewusstsein über die Aktualität und Brisanz des Themas führt bis dato zu einer unübersehbaren Reihe von Rechtsakten, die das gestiegene Interesse reflektieren.<sup>79</sup>

Neben einem Abriss des Engagements wird im Folgenden der Schwerpunkt dieser Analyse auf zwei verbindliche EU-Rechtsakte des Jahres 2002/2004 gelegt: den Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels und eine Richtlinie des Rates, welche ein temporäres Aufenthaltsrecht für Opfer des Menschenhandels vorsieht.<sup>80</sup> Welche Garantien werden in Bezug auf Opferschutz erlassen?

### **III.3. Ein Rückblick – Die EU-Politik gegen den Menschenhandel**

Dem Abbau von internen Grenzen kommt innerhalb des europäischen Integrationsprozesses neben praktischen, wirtschaftlichen Gründen eine wichtige symbolische Bedeutung zu.

Nach einer anfänglichen, liberalen EU-Politik im Rahmen der frühen Schengen-Initiativen Mitte der 1980er Jahre, wird dieser Ansatz nach Fall der Berliner Mauer 1989 durch eine restriktivere Politik ersetzt.<sup>81</sup> Dieses Umdenken zeigt sich in der Veränderung des ursprünglichen Schengen-Konzeptes, welches von einem „commercially-oriented scheme to end border controls to a system of immigration control and monitoring“<sup>82</sup> modifiziert wurde. Zu diesem Zeitpunkt existiert noch kein Bewusstsein, dass Menschenhandel vom Problem der irregulären Migration als losgelöst zu betrachten sei.

---

<sup>79</sup> Vgl. Conny Rijken (2003): Trafficking in persons. Prosecution from a European perspective. The Hague: Asser Press, S. 91-152.

<sup>80</sup> Für eine umfangreichere Rekapitulation der EU-Politik gegen Menschenhandel Vgl. Kartusch: Bekämpfung des Frauenhandels, S. 81-88.

<sup>81</sup> Vgl. Medved / Cullen (2002): Counteracting Human Trafficking: An Analysis of European Union Policy, S. 186.

<sup>82</sup> Ebd., S. 186.

Ab Beginn der 1990er Jahre zeichnet sich das Zeitalter der Globalisierung paradoxerweise neben freiem Personen- und Warenverkehr innerhalb der EU auch durch verstärkte Grenzkontrollen und einer restriktiven Einwanderungspolitik aus. Dieser Widerspruch wird treffend im folgenden Zitat summiert:

The attitude towards migration of the EU countries in this period has become highly ambivalent. On the one hand we see firm belief that the flow of people, information, capital and goods is an asset for the further development of economies and societies. On the other hand immigration from the Third World and the former communist countries is seen as a threat to European welfare states. Migration regulations reflect this division into 'good' and 'bad' migration flows, between welcome and unwelcome migrants.<sup>83</sup>

Die EU-Politik gegen den Menschenhandel ist vor dieser Diskussion zu sehen.

### **III.3.1. Die EU-Politik in der Maastrichter Periode**

Menschenhandel wird erst ab Mitte der 1990er Jahre zunehmend auf der EU-Agenda verankert. Das Bewusstsein, dass diese Problematik einer separaten Behandlung bedarf und vom Themenkomplex der irregulären Migration als losgelöst zu betrachten ist, bildet sich erst sukzessive.

Wie Veronika Pollak treffend resümiert, dominiert in der Maastrichter Periode die Wahrnehmung von Menschenhandel als Frauenhandel zur sexuellen Ausbeutung, das als kriminelles Problem zu beurteilen ist und durch Machenschaften der organisierten Kriminalität vorangetrieben wird. Infolge dessen sind nach EU Wahrnehmung Maßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu verstärken.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Hans Van Amersfoort (1999): International Migration and Civil Rights: The Dilemmas of Migration Control in an Age of Globalisation. – In: Elisabeth Guild (Hrsg.): The Legal Framework and Social Consequences of Free Movement of Persons in the European Union. The Hague: Kluwer Law International (Studies in Law 3), S. 82.

<sup>84</sup> Vgl. Veronika Pollak (2008): Das Framing von Menschenhandel in der dritten Säule der Europäischen Union. Wien: Diplomarbeit, S. 138.

So fällt in diesen Zeitraum die „Gemeinsame Maßnahme des Rates gegen den Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung von Kindern“<sup>85</sup>, welche durch eine erste verbindliche Harmonisierung der nationalstaatlichen Strafrechtsbestände Menschenhandel bekämpft. Wie es für die Maastrichter Periode charakteristisch ist, begrenzt sich die „Gemeinsame Maßnahme“ jedoch auf Menschenhandel in die Prostitution und sexuelle Ausbeutung von Kindern.

Dabei stellt es das erste EU-Instrument dar, welches die Mitgliedsstaaten verbindlich zur Zusammenarbeit in der Justiz mahnt, als auch eine Angleichung der Strafrechtsordnung fordert.<sup>86</sup> Menschenhandel, auf den Handel in die Prostitution beschränkt, und sexuelle Ausbeutung von Kindern ist unter Strafe zu stellen. Darüber hinaus seien für Opfer angemessene Schutzmaßnahmen zu treffen bzw. solle Opfern, die als Zeugen im Strafverfahren gegen Täter aussagen, die Möglichkeit eines vorübergehenden Aufenthaltsrechts geboten werden. Auch wenn diese Maßnahme des Rates konkrete strafrechtliche Verpflichtungen für die Mitgliedsstaaten enthält, weist sie hinsichtlich Opferschutzes, namentlich bei der Schaffung eines temporären Aufenthaltsrechtes, Mängel auf.<sup>87</sup>

Diese „Gemeinsame Maßnahme“ wird durch den Rahmenbeschluss des Rates (2002), insofern sie sich auf den Menschenhandel bezieht, ersetzt.

Um Menschenhandel als menschenrechtlichem Problem Rechnung zu tragen, werden in der Maastrichter Periode Hilfsprogramme lanciert, die besonders auf Frauen und Kinder als gefährdete Opfergruppe abzielen. Als Beispiel hierfür ist das „STOP-Programm“ (1996) zu nennen.

Ziel des Programms „STOP“ war eine Intensivierung der Kontakte und der Zusammenarbeit von Akteuren, die in Mitgliedsstaaten gegen Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Kindern kämpfen. Neben Nicht-Regierungsorganisationen bezog sich die Initiative auf „Richter, Staatsanwälte, Angehörige von Polizeidiensten,

---

<sup>85</sup> Vgl. Gemeinsame Maßnahme des Rates vom 24. Februar 1997 gegen den Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung von Kindern. Internet: <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l33072.htm> (15.4.2009)

<sup>86</sup> Vgl. Peter J. Van Krieken (Hg.) (2001): The Migration Acquis Handbook. The Foundation for a Common European Migration Policy. The Hague: T.M.C. Asser Press, S. 111.

<sup>87</sup> Vgl. Kartusch: Internationale und europäische Maßnahmen gegen den Frauen- und Menschenhandel, S. 14-15.

Vgl. Monica Den Boer (2001-2002): EU Policy Concerning Trafficking of Human Beings in the Light of a Common Asylum Procedure. – In: Revue des Affaires Européennes. No. 5, S. 614-615.

Vgl. Kartusch: Bekämpfung des Menschenhandels, S. 84.

Beamte und Angehörige von öffentlichen Dienststellen, die für die Einwanderung und Grenzkontrollen, Sozialrecht, Steuerrecht, Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel und sexueller Ausbeutung, Betreuung der Opfer und Behandlung der Täter zuständig sind.“<sup>88</sup>

Darüber hinaus lag ein besonderer Schwerpunkt des Programms auf Maßnahmen zur Unterstützung der Zusammenarbeit im Bereich der Justiz und Strafverfolgung, der Forschung, sowie der Erarbeitung von Methoden zur Unterstützung der Opfer und Strategien zur Prävention der sexuellen Ausbeutung von Kindern.<sup>89</sup>

### **III.3.2. Die EU-Politik in der Amsterdamer Periode**

In der Amsterdamer Periode kommt es zu einer Erweiterung der Opfergruppe. Menschenhandel kann ab jetzt nicht nur Frauen und Kinder, sondern auch Männer betreffen. Dabei tritt Frauenhandel zur sexuellen Ausbeutung in den Hintergrund, während der Ausbeutungsaspekt der Arbeitskraft von gehandelten Personen in den Fokus rückt. Auch wenn die Wahrnehmung zunimmt, dass auch Männer Opfer von Menschenhandel sein können, werden Frauen und Kinder als primär gefährdete Opfergruppe wahrgenommen.<sup>90</sup>

Diese Veränderung wird auch in den Policy-Dokumenten reflektiert. Menschenhandel wird als Teil der illegalen Migration und der Großkriminalität verstanden. Diese Betrachtung bestätigt sich in der Vernachlässigung der menschenrechtlichen Dimension, weshalb Opferschutz nur geringe Beachtung erfährt. Vielmehr erfolgt eine Instrumentalisierung der Opfer im Strafverfahren gegen die Täter auszusagen und somit der Justiz in den Ermittlungen als Zeuge zur Seite zu stehen, wie nachstehend an zwei verbindlichen Instrumenten problematisiert wird.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> Europäische Union (2001): Traum und böses Erwachen: von der Armut in die Sexsklaverei. Eine umfassende europäische Strategie. Internet: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/8mars\\_de.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/8mars_de.htm) (7.6.2008)

<sup>89</sup> Vgl. ebd.

<sup>90</sup> Vgl. Pollak: Das Framing von Menschenhandel in der dritten Säule der Europäischen Union, S. 138.

<sup>91</sup> Vgl. ebd., S. 138.

### III.3.2.1. Der Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels

Auf Grundlage des Tampere Programms, das die Entstehung eines europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts anstrebt, verabschiedet der Rat der Europäischen Union 2002 einen Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels. Neben der Verpflichtung das Delikt unter Strafe zu stellen, enthält der Rahmenbeschluss konkrete Vorgaben zur Angleichung der mitgliedstaatlichen Strafrechtsbestände. Menschenhandel wird neben geringeren Modifikationen nach dem UN Menschenhandel Protokoll definiert.<sup>92</sup> Dabei bedient sich der Rat einer weiteren Begriffserklärung als in der „Gemeinsamen Maßnahme“ von 1997<sup>93</sup>, indem nicht nur Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, sondern auch zur Zwangsarbeit einbezogen wird.<sup>94</sup>

Neben der Erweiterung des Straftatbestandes erfordert der Rahmenbeschluss, dass Menschenhandel „mit wirksamen, angemessenen und abschreckenden Strafen geahndet“<sup>95</sup> wird. Sollten nachstehend zitierte erschwerende Umstände identifiziert werden, ist eine Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens acht Jahren zu erteilen.<sup>96</sup>

- (a) Durch die Straftat wurde das Leben des Opfers vorsätzlich oder leichtfertig gefährdet.
- (b) Opfer der Straftat wurde eine Person, die besonders schutzbedürftig war. Eine besondere Schutzbedürftigkeit liegt auf jeden Fall vor, wenn das Opfer das Alter der sexuellen Selbstbestimmung nach nationalem Recht noch nicht erreicht hatte und die Straftat zum Zweck der

---

<sup>92</sup> Vgl. Rahmenbeschluss des Rates vom 1. August 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels, Artikel 1, Internet: [http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/50%20thema/tm\\_0810\\_rahmenbeschluss\\_des\\_rates\\_zur\\_bekaempfung\\_des\\_menschenhandels\\_2002.pdf](http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/50%20thema/tm_0810_rahmenbeschluss_des_rates_zur_bekaempfung_des_menschenhandels_2002.pdf) (19.1.2009)

<sup>93</sup> Vgl. Gemeinsame Maßnahme des Rates vom 24. Februar 1997 gegen den Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung von Kindern. Internet: <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l33072.htm> (15.4.2009)

<sup>94</sup> Im Vergleich mit dem UN Menschenhandel Protokoll kommt es zu einer Ausklammerung von Menschenhandel zur Entfernung von Organen, welche im Rahmenbeschluss des Rates keine Erwähnung findet.

<sup>95</sup> Rahmenbeschluss des Rates vom 1. August 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels. Internet: [http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/50%20thema/tm\\_0810\\_rahmenbeschluss\\_des\\_rates\\_zur\\_bekaempfung\\_des\\_menschenhandels\\_2002.pdf](http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/50%20thema/tm_0810_rahmenbeschluss_des_rates_zur_bekaempfung_des_menschenhandels_2002.pdf) (19.1.2009)

<sup>96</sup> Vgl. ebd., Artikel 3.

Ausbeutung einer Person mittels Prostitution oder anderer Formen der sexuellen Ausbeutung einschließlich Pornografie begangen wurde.

- (c) Die Straftat wurde unter Anwendung schwerer Gewalt begangen oder dem Opfer wurde durch die Straftat ein besonders schwerer Schaden zugefügt.
- (d) Die Straftat wurde im Rahmen einer kriminellen Vereinigung [...] begangen, wobei das darin genannte Strafmaß nicht relevant ist.<sup>97</sup>

Nach Vorbild des UN Menschenhandel Protokolls, welches die Zustimmung des Opfers ausnahmslos als unerheblich betrachtet, sieht der Rahmenbeschluss des Rates das Einverständnis der Opfer unter bestimmten Voraussetzungen als irrelevant.

- (a) Anwendung oder Androhung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, einschließlich Entführung, oder
- (b) Arglistige Täuschung oder Betrug, oder
- (c) Missbrauch einer Machtstellung oder Ausnützung einer Position der Schwäche, in einer Weise, dass die betroffene Person keine wirkliche und für sie annehmbare andere Möglichkeit hat, als sich dem Missbrauch zu beugen, oder
- (d) Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vergünstigungen mit dem Ziel, das Einverständnis einer Person zu erhalten, die die Kontrolle über eine andere Person hat<sup>98</sup>

Mit dieser Nichtigkeitserklärung der Zustimmung erfolgt eine Schuldverlagerung auf die Täter, indem den Opfern die Gültigkeit ihres Einverständnisses unter gegebenen Umständen aberkannt wird.

Zusätzlich regelt der Rahmenbeschluss neben dem Vorgehen gegen Einzelpersonen auch eine straf- oder zivilrechtliche Verantwortlichkeit von juristischen Personen, um auch Bars, Bordelle und Agenturen strafrechtlich belangen zu können. Sanktionen hierfür können Geldstrafen, Ausschluss von öffentlichen Subventionen und Hilfen oder die Schließung der Einrichtung sein.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> Rahmenbeschluss des Rates vom 1. August 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels, Artikel 3, Internet: [http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/50%20thema/tm\\_0810\\_rahmenbeschluss\\_des\\_rates\\_zur\\_bekaempfung\\_des\\_menschenhandels\\_2002.pdf](http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/50%20thema/tm_0810_rahmenbeschluss_des_rates_zur_bekaempfung_des_menschenhandels_2002.pdf) (19.1.2009)

<sup>98</sup> Ebd., Artikel 1.

<sup>99</sup> Vgl. ebd., Artikel 5.

Neben diesen umfangreichen Erläuterungen zur Strafverfolgung der Täter nehmen Ausführungen zum Opferschutz eine wesentlich geringere Rolle ein. Der sehr kurz gefasste Artikel 7 beschäftigt sich mit „Schutz und Unterstützung der Opfer“.<sup>100</sup> Dabei wird darauf hingewiesen, dass Staaten Fälle von Menschenhandel unabhängig von einer Anzeige oder Anklage durch das Opfer strafrechtlich verfolgen müssen. Die folgenden beiden Absätze berufen sich auf den „Rahmenbeschluss des Rates zur Stellung des Opfers im Strafprozess“<sup>101</sup> (2001) und nennen Kinder als „besonders gefährdete Opfer“<sup>102</sup>, weshalb entsprechende Maßnahmen „zur angemessenen Unterstützung der Familie des Kindes“<sup>103</sup> durchzuführen sind.

Darüber hinaus nennt der Rahmenbeschluss keine weiteren Bestimmungen in Bezug auf Opferschutz. Strafprozessuale Opferrechte, wie das Recht auf Information, Rechtsbeistand und Zeugenschutz werden nicht erwähnt.

Angelika Kartusch findet diese Ausklammerung nicht problematisch, da diese Aussparungen durch den „Rahmenbeschluss des Rates zur Stellung des Opfers im Strafverfahren“<sup>104</sup> ergänzt werden. Dennoch sieht sie eine Erweiterung der „besonders verwundbaren“<sup>105</sup> Opferkategorie, wie sie im oben genannten Rahmenbeschluss festgelegt wird, als angebracht. Ihrer Ansicht nach sollten nicht nur Minderjährige davon eingeschlossen, sondern auch volljährige Menschenhandelsopfer, die Gewalt erlitten haben, diese Sonderbehandlung erfahren.<sup>106</sup>

---

<sup>100</sup> Rahmenbeschluss des Rates vom 1. August 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels, Artikel 7, Internet: [http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/50%20thema/tm\\_0810\\_rahmenbeschluss\\_des\\_rates\\_zur\\_bekaempfung\\_des\\_menschenhandels\\_2002.pdf](http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/50%20thema/tm_0810_rahmenbeschluss_des_rates_zur_bekaempfung_des_menschenhandels_2002.pdf) (19.1.2009)

<sup>101</sup> Vgl. Rahmenbeschluss des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren, Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001F0220:DE:HTML> (19.1.2009)

<sup>102</sup> Ebd., Artikel 7.

<sup>103</sup> Rahmenbeschluss des Rates vom 1. August 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels, Artikel 7, Internet: [http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/50%20thema/tm\\_0810\\_rahmenbeschluss\\_des\\_rates\\_zur\\_bekaempfung\\_des\\_menschenhandels\\_2002.pdf](http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/50%20thema/tm_0810_rahmenbeschluss_des_rates_zur_bekaempfung_des_menschenhandels_2002.pdf) (19.1.2009)

<sup>104</sup> Vgl. Rahmenbeschluss des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren, Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001F0220:DE:HTML> (19.1.2009)

<sup>105</sup> Kartusch: Internationale und europäische Maßnahmen gegen den Frauen- und Menschenhandel, S. 15.

<sup>106</sup> Vgl. ebd., S. 15.

Dem „Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels“ liegt eine Ungleichgewichtung zwischen Opferschutz und Strafverfolgung zu Grunde. Während eine gemeinsame Definition von Menschenhandel und die Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Strafrechtsbestände die inhaltlichen Schwerpunkte darstellen, erfahren Opferschutz und Unterstützungsleistungen für Betroffene nur marginale Aufmerksamkeit. Menschenhandel wird nur ungenügend aus einer „human rights perspective“<sup>107</sup> wahrgenommen.

Ein umfassender Opferschutzansatz, welcher Unterkunft, medizinische Versorgung und ein temporäres Aufenthaltsrecht im Zielland vorsieht, wird zugunsten einer stark strafrechtlich fokussierten Herangehensweise ausgespart. Opferschutz erfährt nur eine untergeordnete Bedeutung.

### **III.3.2.2. Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind**

Diese vorangehend thematisierten Lücken im Rechtsbestand der EU widmet sich 2004 eine vom Rat erlassene „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.“<sup>108</sup>

Die Richtlinie richtet sich an Opfer von Menschenhandel, auch wenn sie illegal in einen Mitgliedsstaat eingereist sind,<sup>109</sup> und räumt ihnen eine Nachdenkfrist ein, ob sie mit den zuständigen Behörden kooperieren.

Die Mitgliedsstaaten sorgen dafür, dass den betroffenen Drittstaatsangehörigen eine Bedenkzeit zugestanden wird, in der sie sich erholen und dem Einfluss der Täter entziehen können, so dass sie eine fundierte Entscheidung darüber treffen können, ob sie mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten.<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> Tom Obokata (2003): EU Council Framework Decision on Combating Trafficking in Human Beings: A Critical Appraisal. – In: Common Market Law Review. Vol. 40, No. 4, S. 931.

<sup>108</sup> Richtlinie 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. Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0019:0023:DE:PDF> (19.1.2009)

<sup>109</sup> Vgl. ebd., Artikel 3.

<sup>110</sup> Ebd., Artikel 6.

Während dieser Bedenkzeit darf keine Rückführungsentscheidung getroffen werden und Mitgliedsstaaten haben für Mittel zur Sicherstellung des Lebensunterhalts, für Zugang zu medizinischer Notversorgung und für Verfügbarkeit von Übersetzungs- und Dolmetscherdienste Sorge zu tragen.<sup>111</sup>

Entschließt sich das Opfer mit den zuständigen Behörden zusammenzuarbeiten, ist ein Aufenthaltsrecht von mindestens sechs Monaten zu erteilen. Dies setzt voraus, dass sich die Anwesenheit positiv auf die Ermittlungen und das Gerichtsverfahren auswirkt, dadurch keine Einwände mit der öffentlichen Ordnung und dem Schutz der inneren Sicherheit verbunden sind, das Opfer sich eindeutig für eine Zusammenarbeit ausgesprochen hat und alle Kontakte mit den mutmaßlichen Tätern aufgegeben wurden.<sup>112</sup>

Während der Geltungsdauer des Aufenthaltsrechts stehen dem Opfer die gleichen Leistungen und Garantien wie während der Bedenkzeit zu, wenngleich die Entscheidungskompetenz zur Festlegung von Regeln für den Zugang zum Arbeitsmarkt, sowie zu allgemeiner und beruflicher Bildung, von den Mitgliedsstaaten ausgeübt wird.<sup>113</sup>

Darüber hinaus kann die Aufenthaltsberechtigung jederzeit aberkannt werden, wenn das Opfer etwa Kontakt mit den Tätern aufnimmt, sich die Zusammenarbeit von Seiten des Opfers als betrügerisch oder ungerechtfertigt erweist oder die Behörden das Verfahren einstellen.<sup>114</sup>

Der Beschluss dieser Richtlinie durch den Rat kompensiert Lücken im Rechtsbestand der EU, in Bezug auf die fehlenden verbindlichen Bestimmungen zum Aufenthaltsstatus von Opfern des Menschenhandels. Die Richtlinie führt einen einheitlichen Mindeststandard ein, der in den meisten Fällen eine Ergänzung im Hinblick auf die nationalstaatlichen Rechtsordnungen darstellt. Als Innovation und wesentlicher Fortschritt im Opferschutz sind die Einführung einer Bedenkzeit, die

---

<sup>111</sup> Vgl. Richtlinie 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, Artikel 7. Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0019:0023:DE:PDF> (19.1.2009)

<sup>112</sup> Vgl. ebd., Artikel 8.

<sup>113</sup> Vgl. ebd., Artikel 11.

<sup>114</sup> Vgl. ebd., Artikel 14.

Möglichkeit das Aufenthaltsrecht zu verlängern und zusätzliche Garantien und Leistungen in Bezug auf Unterkunft, Fürsorge und Arbeitsmarktzugang zu nennen.

Darüber hinaus wird der Wert der Richtlinie im Vergleich mit dem UN Menschenhandel Protokoll vor allem in den konkreteren und ausführlicheren Bestimmungen gesehen, welche weniger staatlichen Ermessungsspielraum erlauben und somit einen effizienteren Opferschutz gewährleisten.<sup>115</sup>

Diese Mindestgarantien können jedoch nicht über bestehende Mängel hinwegtäuschen.

Obwohl eine gesetzliche Regelung zu Aufenthaltsrecht und Zugang zu Betreuungsleistungen als positiv zu bewerten ist, erweist sich dieser Ansatz als umstritten, da dies an die Kooperationsbereitschaft des Opfers mit den zuständigen Behörden geknüpft ist. Eine Zusammenarbeit in der Strafverfolgung mit den Beamten ist Voraussetzung für Unterstützungsleistungen. Dabei wird ausgeblendet, dass viele Menschenhandelsopfer aus Angst vor den Tätern nicht aussagen können/wollen oder nicht über für die Ermittlungen relevante Informationen verfügen und somit kein Aufenthaltsrecht erlangen können. Die Gewährung eines Aufenthaltsrechts ist allein von der Kooperationsbereitschaft mit den Behörden abhängig. Dabei wird die Schutzbedürftigkeit des Opfers vollkommen außer Acht gelassen.<sup>116</sup>

Ebenso problematisch erweist sich die Begrenzung des Aufenthaltsrechts auf die Dauer des Strafverfahrens, ehe das Opfer wieder in sein Herkunftsland überstellt wird. Diese Rückführung kann auch nach Verfahrensende noch zu gefährlich sein.<sup>117</sup>

Darüber hinaus ist fraglich, wie der Zugang zu Arbeitsmarkt und Fortbildungsangeboten in der Realität umgesetzt wird, da das Opfer nach Beendigung des Strafverfahrens in sein Herkunftsland überstellt wird. Diese Ungereimtheiten bringt Ryszard Piotrowicz treffend auf den Punkt:

There can be little incentive for anyone to enter any of these programmes if they believe that they will have to leave as soon as their

---

<sup>115</sup> Vgl. Kartusch: Internationale und europäische Maßnahmen gegen den Frauen- und Menschenhandel, S. 16.

<sup>116</sup> Vgl. ebd., S. 16.

<sup>117</sup> Vgl. ebd., S. 16.

usefulness for the criminal justice process has elapsed. Indeed, it is doubtful that some of these programmes will be of much use in any case if they are short, or cannot count on the participants being able to complete them.<sup>118</sup>

Als wesentliche Neuerung der Richtlinie ist die gesetzlich festgelegte Bedenkzeit für die Opfer, in der sie sich entscheiden können, ob sie mit den Behörden kooperieren. Im anfänglichen Entwurf wurde eine Nachdenkfrist von 30 Tagen festgelegt, welche jedoch im Laufe der Verhandlungen durch einen unbestimmten Zeitraum ersetzt wurde.<sup>119</sup> Somit wird den Staaten ein Ermessensspielraum eingeräumt, der aus Perspektive des Opferschutzes nur bedingt von Vorteil ist. Das zeitlich ohnehin kurz bemessene Zugeständnis einer Bedenkzeit von 30 Tagen kann nach nationalstaatlicher Einschätzung noch wesentlich verkürzt werden.<sup>120</sup>

Diese Problematisierung der Richtlinie zeigt deutlich, dass diese nicht vordergründig den Schutz für Menschenhandelsopfer vorantreibt, sondern einen weiteren Schritt in der Koordinierung der Bekämpfung irregulärer Migration und organisierter Kriminalität darstellt. Nicht der Ausbau des Opferschutzes steht im Zentrum der Richtlinie.

Vielmehr werden den Opfern Anreize geboten in Strafverfahren gegen die Täter auszusagen, um sie für die Ermittlungen der Strafverfolgung zu Nutze zu machen. Der Opferschutz geht über die Instrumentalisierung der Opfer für den Zeitraum des Strafverfahrens nicht hinaus.

What is in it for the victims? All that the Proposal appears to offer is a short-term residence permit and a guarantee they will be returned to their home States [...] after the case is over unless they can demonstrate that they have an entitlement to some form of international protection. Failing this, the most they can hope for is that

---

<sup>118</sup> Ryszard Piotrowicz (2002): European Initiatives in the Protection of Victims of Trafficking who Give Evidence Against Their Traffickers. – In: International Journal of Refugee Law, Vol. 14, S. 272.

<sup>119</sup> Vgl. Richtlinie 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, Artikel 6, Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0019:0023:DE:PDF> (19.1.2009)

<sup>120</sup> Vgl. Kartusch: Internationale und europäische Maßnahmen gegen den Frauen- und Menschenhandel, S. 16.

they will be permitted to remain, on sufferance, on a humanitarian basis. Is this enough to persuade any woman to give evidence?<sup>121</sup>

In diesem Sinne ist anzuzweifeln, ob mit der Richtlinie tatsächlich ausreichend Maßnahmen zum Schutz der Opfer gewährleistet werden.

### **III.4. Ein Blick nach vorne – Schwerpunktverlagerung von Strafverfolgung auf Opferschutz?**

Hinsichtlich der Stärkung des Opferschutzes kommt es in den folgenden Jahren auf EU Ebene zu keinen Neuerungen, welche die Mindeststandards der „Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind“ erweitern.

Im Rahmen des Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der EU, welches das Tampere Programm ersetzt, werden Rat und Kommission im Jahr 2005 aufgefordert einen Plan gegen Menschenhandel auszuarbeiten.

Der Europäische Rat ersucht den Rat und die Kommission, im Jahr 2005 einen Plan auszuarbeiten, damit gemeinsame Normen, vorbildliche Verfahrensweisen und Mechanismen zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels entwickelt werden können.<sup>122</sup>

In Folge haben der EU Ministerrat und die Europäische Kommission einen Aktionsplan zur Umsetzung des „Haager Programms“ angenommen,<sup>123</sup> welcher neben konkreten Maßnahmen zur Implementierung auch eine Mitteilung der Kommission zu Menschenhandel vorsieht.

Interessant ist, dass sich diese Mitteilung im Wesentlichen auf die Empfehlungen eines Berichtes der Menschenhandel-Expertengruppe bezieht.<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup> Piotrowicz: European Initiatives in the Protection of Victims of Trafficking, S. 278.

<sup>122</sup> Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, S. 16. Internet: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/doc/hague\\_programme\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/doc/hague_programme_de.pdf) (22.1.2009)

<sup>123</sup> Aktionsplan des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union. Internet: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/doc/action\\_plan\\_jai\\_207\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/doc/action_plan_jai_207_de.pdf) (22.1.2009)

<sup>124</sup> Auf Empfehlung der Brüsseler Deklaration, die aus einer Konferenz zu Menschenhandel 2002 hervorgegangen ist, wird die Errichtung einer Menschenhandels-Expertengruppe vorgesehen. Dieses Gremium, das sich aus 20 ausgewählten Mitgliedern von EU Mitgliedsstaaten, NGOs und

Diese hat als zentrales Ergebnis ihrer Arbeit die Wichtigkeit des Opferschutzes für Betroffene des Menschenhandels anerkannt, weshalb sich diese Betrachtung auch in der Mitteilung der Kommission wiedererkennen lässt.

Die betroffenen Personen sowie ihre Bedürfnisse und Rechte stehen im Mittelpunkt der EU-Maßnahmen gegen Menschenhandel. Damit gehen die EU-Organe und die Mitgliedstaaten ein klares Engagement für ein *menschenrechtsorientiertes Konzept* ein, das sie im Rahmen ihrer außen- und entwicklungspolitischen Maßnahmen fördern werden. [...] Gemäß internationalen Rechtsvorschriften und Verpflichtungen verletzt ein Staat die Menschenrechte, wenn er Menschenhandel duldet oder ihn nicht wirksam bekämpft.<sup>125</sup>

Unter dem Titel „Schutz der Menschenrechte: Ein vorrangiges Anliegen“<sup>126</sup> würde der oben zitierte Absatz ein größeres Engagement zum Opferschutz erahnen lassen, als dies in den weiteren Ausführungen der Mitteilung der Fall ist. Es kommt nur zu einer Wiederholung der Bestimmungen der „Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind“, wonach die Betroffenen vom Schutz nicht auszuschließen seien, „und zwar insbesondere dann nicht, wenn sie mit den zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten zusammenarbeiten und gegen die Menschenhändler aussagen.“<sup>127</sup> Opferschutz ist nach wie vor ausnahmslos an eine Kollaboration mit den zuständigen Behörden gebunden.

Somit beinhaltet die Mitteilung der Kommission in Bezug auf Schutz und Unterstützungsleistungen für Opfer keine Gesetzesvorschläge, die über den entwickelten Mindeststandard der „Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind“ hinausgehen.

---

internationalen Organisationen zusammensetzt, soll Empfehlungen zur Bekämpfung des Menschenhandels abgeben.

<sup>125</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Bekämpfung des Menschenhandels – ein integriertes Vorgehen und Vorschläge für einen Aktionsplan, S. 3. Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0514:FIN:DE:PDF> (23.1.2009)

<sup>126</sup> Ebd., S. 3.

<sup>127</sup> Ebd., S. 4.

Die Maßnahmen der Europäischen Union zur Bekämpfung des Menschenhandels haben sich ursprünglich auf Strafverfolgung beschränkt, ehe sukzessive die Rolle der Opfer an Bedeutung gewonnen hat.

In der Maastrichter Periode wurde Menschenhandel im Kontext organisierter Kriminalität und primär als Frauenhandel zur sexuellen Ausbeutung verstanden. Deshalb bezieht sich die „Gemeinsame Maßnahme des Rates betreffend die Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern“ auf Menschenhandel von Frauen in die Prostitution und regelt eine erste verbindliche Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Strafrechtsbestände. In Bezug auf Schutzmaßnahmen für Opfer fasst sich die „Gemeinsame Maßnahme“ sehr kurz und räumt den Staaten viel Ermessensspielraum ein.

Um dem menschenrechtlichen Aspekt von Menschenhandel gerecht zu werden, wird das Programm STOP eingeführt, das vordergründig als Opfergruppe auf Frauen und Kinder abzielt.

In der Amsterdamer Periode kommt es zu einer Erweiterung, dass Menschenhandel neben der gefährdeten Opfergruppe von Frauen und Kindern auch Männer betreffen kann. Menschenhandel wird als Teil illegaler Migration und organisierter Kriminalität verstanden. In diesen Zeitraum fällt der „Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels“, der eine weitere Angleichung der Strafrechtsbestände vorantreibt und neben sexueller Ausbeutung auch Zwangsarbeit unter Strafe stellt.

Opferschutz wird untergeordnet zu Gunsten eines strafrechtlichen Schwerpunktes abgehandelt und enthält aus opferrechtlicher Perspektive keinen Mehrwert.

Die „Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind“ enthält Neuerungen, die verbindliche Bestimmungen zum Aufenthaltsstatus von Menschenhandelsopfern regeln. Dabei wird ein einheitlicher Mindeststandard festgelegt, der die Einführung einer Bedenkzeit, die Option das Aufenthaltsrecht zu verlängern und zusätzliche Unterstützungsleistungen für Opfer vorsieht.

Obwohl den EU Mitgliedsstaaten ein geringerer Ermessensspielraum eingeräumt wird, liegt es weiterhin in ihrer Kompetenz die Dauer des

Nachdenkzeitraumes, Regeln für den Zugang zum Arbeitsmarkt und Weiterbildung, als auch die Verfügbarkeit der Unterstützungsleistungen zu determinieren. Als problematisch erweist sich darüber hinaus, dass der Zugang zu diesen Unterstützungsleistungen von der Kooperationsbereitschaft des Opfers mit den zuständigen Behörden abhängig ist.

It is thus not a measure aimed at the protection of trafficking victims, but at squeezing out any relevant information that could be used against the ‚real criminals‘, that is, those who assist and organise irregular migration. After that even the ‚useful‘ victims are discarded.<sup>128</sup>

Nicht die Schutzbedürftigkeit des Opfers steht im Mittelpunkt, vielmehr dessen Relevanz für das Strafverfahren.

Vor dem Hintergrund dieses Abrisses des EU Engagements wird deutlich, dass der bisherige Schwerpunkt auf der Einführung strafrechtlicher Bestimmungen liegt. Die Einführung von opferrechtlichen Maßnahmen wird dabei auf ein Minimum reduziert. Unabhängig von ihrer Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden werden Menschenhandelsopfer spätestens nach Ende des Strafverfahrens wieder in ihr Herkunftsland zurückgeführt – obwohl eine Rückkehr, besonders nach dem Gerichtsverfahren, weiterhin zu gefährlich sein kann. Der menschenrechtliche Gesichtspunkt wird vollkommen ausgeklammert.

The EU and its Member States [...] hardly mention some trafficking victims' potential right to asylum or other humanitarian leave to stay based on the principle of non-refoulement, owing to, among others, a real risk of retribution, violence, and/or re-trafficking if returned to country of transit or origin. Extending the right to asylum or subsidiary protection [...] on trafficking-related grounds could be justified and even required in some cases where the country of origin cannot guarantee protection from further harm. Yet [...] there is little by way of official affirmation of this in the Union.<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> Heli Askola (2007): Violence against Women, Trafficking, and Migration in the European Union. – In: European Law Journal. Review of European Law in Context. Vol. 13, No. 2, S. 212.

<sup>129</sup> Ebd., S. 212-213.

## **Exkurs: Die Europarats-Konvention gegen Menschenhandel**

In Anbetracht der Lücken, die internationale und EU Instrumente in Bezug auf Opferrechte aufweisen, versucht die Europarats-Konvention gegen Menschenhandel diesen Defiziten entgegenzuwirken.

Der Europarat, eine gegenwärtig 47 Staaten umfassende europäische internationale Organisation mit Hauptsitz in Straßburg, sieht als eines seiner Hauptanliegen die Sicherung und den Schutz der Menschenrechte und Menschenwürde. Menschenhandel untergräbt diese für den Europarat im Zentrum stehenden Werte, weshalb die Bekämpfung des Phänomens eine hohe Priorität einnimmt.<sup>130</sup>

In diesem Sinne wurde 2003 mit der Ausarbeitung eines Entwurfes für eine rechtlich verbindende Europarats-Konvention zu Menschenhandel begonnen, die den Schutz der Opferrechte ins Zentrum stellt, wie in der Präambel vorangestellt wird.

Considering that respect of victims' rights, protection of victims and action to combat trafficking in human beings must be the paramount objectives;<sup>131</sup>

Die Europarats-Konvention ist auf alle Formen von Menschenhandel auf inner- und zwischenstaatlicher Ebene, sowie auf alle Opfergruppen – Frauen, Männer, Kinder – gleichermaßen anwendbar.<sup>132</sup>

Auf Basis der international anerkannten Definition von Menschenhandel im UN Protokoll setzt die Konvention neue Standards vor allem beim Schutz von Zeugen- und Opferrechten, in der Prävention sowie bei der Schaffung eines unabhängigen Überwachungsmechanismus (GRETA) zur Kontrolle der Einhaltung der Konvention durch die Mitgliedsstaaten. Dabei wird Menschenhandel erstmals explizit als Menschenrechtsverletzung qualifiziert.

---

<sup>130</sup> Council of Europe (2005): Explanatory Report on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. Warsaw: Council of Europe (Council of Europe Treaty Series No. 197), S. 28.

<sup>131</sup> Council of Europe (2005): Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. – In: Council of Europe: Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings and its Explanatory Report. Warsaw: Council of Europe (Council of Europe Treaty Series No. 197), S. 7 (Präambel).

<sup>132</sup> Vgl. ebd., S. 8 (Artikel 2).

Considering that trafficking in human beings constitutes a violation of human rights and an offence to the dignity and the integrity of the human being;<sup>133</sup>

Hinsichtlich Opferschutzes wird der betroffenen Person durch die Konvention zum Beispiel ein Anspruch auf eine mindestens 30tägige Reflexionszeit zugesprochen, die sie im Land verbringen darf und vor Abschiebung schützt.<sup>134</sup> Hierbei wird der Ermessensspielraum der EU Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige geschmälert.

Darüber hinaus werden den Betroffenen von Menschenhandel durch die Europarats-Konvention materielle Unterstützungsleistungen und psychosoziale Betreuung garantiert, unabhängig von ihrer Bereitschaft im Strafverfahren auszusagen.

Wie das UN Menschenhandel-Protokoll und EU Instrumente wie der Menschenhandelsrahmenbeschluss und die EU-Richtlinie bezüglich Aufenthaltsrecht gezeigt haben, nehmen Staaten das Phänomen Menschenhandel primär als Problem irregulärer Migration und organisierter Kriminalität wahr, weshalb sie hinsichtlich der Sicherung von Opferrechten zurückhaltend Verpflichtungen eingehen. Die Europarats-Konvention stellt in diesem Kontext ein effektives Instrumentarium für Opferschutz dar, das über existierende Standards hinausgeht und deshalb eine unabdingbare Ergänzung für Opferschutzmaßnahmen darstellt.

---

<sup>133</sup> Council of Europe: Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, S. 7 (Präambel).

<sup>134</sup> Vgl. ebd., S. 12 (Artikel 13).

## IV. ZUM BEISPIEL: ÖSTERREICH – ALLGEMEINE SITUATION

### IV.1. Situation in Österreich

Österreich fungiert mit seiner Lage in Mitteleuropa primär als Transit- und Zielland des Menschenhandels. Nach Einschätzungen lassen sich besonders sexuelle Ausbeutung und sklavereiähnliche Zustände bei Hausangestellten, sowie Kinderhandel vorfinden.<sup>135</sup>

Menschenhandel für Arbeitskraftsausbeutung wie infolge von Erntehilfe, nimmt, etwa im Vergleich mit Italien und Spanien, eine untergeordnete Rolle ein. Die nach Österreich gekommenen Erntehelfer stammen meist aus Ungarn. Dabei wird streng kontrolliert, dass der vorgeschriebene Mindestlohn ausgezahlt wird.<sup>136</sup>

Diese Umstände tragen dazu bei, dass Arbeitsausbeutung in Österreich deutlich hinter sexueller Ausbeutung zurückbleibt, wenngleich sklavereiähnliche Zustände bei Hausangestellten vorkommen können. Dieser Sektor zeichnet sich jedoch durch eine vergleichsweise schwache Reglementierung und durch eine schwere Anwendbarkeit von Schutzvorschriften aus, weshalb Fälle im häuslichen Bereich schwer nachweisbar sind.

Menschenhandel zur Entfernung von Organen wurde in Österreich bisher nicht dokumentiert, obwohl es Hinweise gegeben hat, dass Österreich als Transitland fungieren sollte, um in einem anderen Staat Organe zu verkaufen.<sup>137</sup> Nach Einschätzung des Experten Oberst Gerhard Joszt vom Österreichischen Bundeskriminalamt (BKA) bietet sich Organhändlern in Österreich kein lukrativer Markt, da jeder Mensch als Organspender fungieren könne. Auch wenn die Nachfrage hierbei gegenüber dem Angebot überwiegt, ist die Situation ausreichend, um nicht den Markt für illegale Organe zu forcieren.<sup>138</sup>

---

<sup>135</sup> Task Force Menschenhandel: Nationaler Aktionsplan gegen den Menschenhandel, S. 1.

<sup>136</sup> Vgl. Interview mit Oberst Gerhard Joszt (Bundeskriminalamt), am 28. Jänner 2009.

<sup>137</sup> Vgl. ebd.

<sup>138</sup> Vgl. ebd.

Neben der geographischen Lage, die Menschenhandel in Österreich begünstigt, trägt auch seine Rolle als Urlaubsland zu einem Anstieg bei. Es ist nicht abzustreiten, dass eine eindeutige Korrelation zwischen regionalem Winter- und Sommertourismus und einem Anstieg von dokumentierten Fällen besteht.<sup>139</sup>

Ein anderes Lagebild bietet sich rückblickend auf die in Österreich und der Schweiz ausgetragene Fußball Europameisterschaft 2008, bei welcher im Vorfeld ein Anstieg von Frauenhandel und Zwangsprostitution befürchtet wurde. Diese Einschätzung hat sich jedoch als haltlos erwiesen. Nach Auskunft der Polizei sei das Problem vorab überschätzt worden, weshalb sich abgesehen von einigen wenigen Vorkommnissen die Befürchtungen nicht bewahrheitet haben.<sup>140</sup>

## IV.2. Prostitution in Österreich

Nach Österreichischem Recht ist freiwillige Prostitution seit 1975 nicht mehr strafrechtlich zu ahnden.

Die Aufteilung, welche Kompetenzen in die Aufgabenbereiche der Bundesländer bzw. des Bundes fallen, wird von der österreichischen Verfassung vorgenommen. Dabei kommt es explizit zu keiner Zuweisung des Themenfeldes „Prostitution“ oder „Sex-Arbeit“. Vielmehr handelt es sich dabei um eine „Querschnittmaterie“, für welche sich in einzelnen Gesetzen Paragraphen und Abschnitte finden, welche die rechtliche Situation von Sexarbeiterinnen determinieren.<sup>141</sup>

Regelungen zu Prostitution sind ausgenommen von gesundheitsrechtlichen und sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen eine Angelegenheit der Bundesländer, sowie der Gemeinden.<sup>142</sup> Für eine eingehende Auseinandersetzung

---

<sup>139</sup> Vgl. Interview mit Oberst Gerhard Joszt (Bundeskriminalamt), am 28. Jänner 2009.

<sup>140</sup> Vgl. Jutta Sommerbauer (2008): Polizei-Entwarnung: Kein Anstieg von Frauenhandel. – In: Die Presse, vom 25. Juni 2006 (Onlineausgabe).

Vgl. Interview mit Oberst Gerhard Joszt (Bundeskriminalamt), am 28. Jänner 2009.

<sup>141</sup> Vgl. Dina Nachbaur (2007): Rotlicht / Blaulicht. Frauenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung nach Österreich im Lichte der Rechtsdokumente der Vereinten Nationen. Diplomarbeit: Wien, S. 63.

<sup>142</sup> Vgl. Martti Lehti (2003): Trafficking in women and children in Europe. Helsinki: The European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI Paper No. 18), S. 15.

mit gesetzlichen Regelungen für Sexarbeiterinnen sei auf eine separate wissenschaftliche Arbeit verwiesen.<sup>143</sup>

Einer bundesweiten Erhebung zufolge sind mit 31.12.2007 in Österreich 5.150 registriert arbeitende Sexdienstleisterinnen („Kontrollprostituierte“) und 710 genehmigte Bordelle gemeldet.<sup>144</sup> Die Zahl der nicht registrierten Prostituierten wird wesentlich höher geschätzt.

Für das Ausmaß der nicht registrierten Prostitution liegen keine bundesweiten Schätzungen vor. Für Wien gibt es jedoch eine Dunkelzifferschätzung, wonach den insgesamt 1.506 registriert arbeitenden Sexdienstleisterinnen [...] ca. 3.000 nicht registriert arbeitende Sexdienstleisterinnen gegenüberstehen.<sup>145</sup>

Nach Einschätzung der Exekutive handelt es sich bei illegalen Prostituierten um einen geringeren Migrantinnenanteil und somit um eine höhere Anzahl an Österreicherinnen, welche teilweise dem Suchtmittelmilieu angehören („Beschaffungsprostitution“). Es ist anzunehmen, dass viele der Tätigkeit als Nebenverdienst nachgehen.<sup>146</sup>

In Bezug auf Menschenhandel ist eine klare Unterscheidung von Prostitution, welche in Österreich legalisiert ist, unabdinglich. In diesem Sinne ist es wichtig ein konkretes Berufsbild von Prostitution zu erarbeiten, um eine möglichst eindeutige Trennlinie zwischen sexueller Ausbeutung und der Erbringung von freiwilligen, sexuellen Dienstleistungen für Erwerbszwecke ziehen zu können. Mit diesem Hintergedanken hat die Task Force Menschenhandel ein Arbeitspapier zu Prostitution verfasst.

Die Task Force Menschenhandel vertritt die Meinung, dass eine klare Unterscheidung der Bedürfnisse von Personen notwendig ist, die freiwillig sexuelle Dienstleistungen zu Erwerbszwecken anbieten und von Personen, die Opfer von Menschenhandel, Zwang und Gewalt sind, um beiden Gruppen gerecht zu werden. Grundbedingung dafür ist ein klares Konzept für den Umgang mit freiwilliger Prostitution - nur

---

<sup>143</sup> Vgl. Birgit Toth (1997): Die Prostituiertengesetze der Länder. Kompetenz – Systematik – Grundrechte. Wien: Dissertation.

<sup>144</sup> Vgl. Expertenkreis „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. Arbeitsbericht. Wien: Task Force Menschenhandel, S. 11.

<sup>145</sup> Ebd., S. 12.

<sup>146</sup> Vgl. ebd., S. 12.

so kann die notwendige Trennlinie zu Menschenhandel und anderen Formen der sexuellen Ausbeutung und Gewalt gezogen werden.<sup>147</sup>

Diese Differenzierung zwischen Betroffenen von Frauenhandel und Personen, die sich illegal freiwillig prostituieren, hat in der Praxis große Bedeutung: Opfern des Menschenhandels stehen in Österreich psychosoziale Betreuung und Unterstützungsmaßnahmen zu. Sollten sie fälschlicherweise nicht als solche identifiziert werden, könnten sie sich neben Normenverstoß durch Prostitution auch wegen eines aufenthaltsrechtlichen Verschuldens verantworten müssen.

Auch wenn die Legalität der Prostitution in Österreich die Identifikation des Menschenhandels erschwert, sieht der Experte Oberst Joszt (BKA) eigener Ansicht nach keinen sinnvollen Lösungsansatz in der allgemeinen Abschaffung der Prostitution. Seiner persönlichen Einschätzung nach würde sich dadurch der Prostitutionsmarkt in die Illegalität verlagern und infolge die Kontrollmöglichkeiten minimieren: „Wir sind lieber Anhänger von klaren Regelungen, klaren Kontrollmechanismen und einer strikten Anwendung der Gesetze.“<sup>148</sup>

### **IV.3. Ausmaß von Menschenhandel**

Es ist äußerst schwierig die tatsächlichen Ausmaße von Menschenhandel in Österreich zu eruieren. Obwohl offizielle statistische Zahlen zur Verfügung stehen, ist anzunehmen, dass die Dunkelziffer wesentlich höher ist.

So führt der „Erste Österreichische Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels“ aus der offiziellen Kriminalstatistik seit der Einführung von §104a StGB (Menschenhandel) im Rahmen des Strafrechtsänderungsgesetzes 2004 im Jahre 2005 16 Verfahren, 2006 33 Verfahren und 2007 18 Verfahren unter diesem Paragraphen an.<sup>149</sup> Auf §217 StGB (Grenzüberschreitender Prostitutionshandel) wurde wesentlich öfter Bezug genommen, weshalb nach Statistik 2005 542 Verfahren, 2006 395 Verfahren und 2007 524 Verfahren eingeleitet wurden.<sup>150</sup>

---

<sup>147</sup> Vgl. Expertenkreis „Prostitution“ im Rahmen der Task Force Menschenhandel (2008): Prostitution in Österreich, S. 6.

<sup>148</sup> Interview mit Oberst Gerhard Joszt (Bundeskriminalamt), am 28. Jänner 2009.

<sup>149</sup> Vgl. Task Force Menschenhandel (2008): Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels. Wien, S. 25.

<sup>150</sup> Vgl. ebd., S. 26.

Diese Daten reflektieren jedoch nur bedingt die tatsächliche Reichweite des Phänomens in Österreich.

Wenn man etwa die Zahl der von der „Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels“ (IBF/LEFÖ) betreuten Frauen mit den offiziellen Angaben kontrastiert, zeigt sich eine auffallende Diskrepanz zwischen den Datensätzen. Dies lässt sich durch die unterschiedliche Auslegung der Definition von Menschenhandel erklären, wobei der juristische Terminus der Gesetzestexte eine engere Eingrenzung wählt.

Die NGO zieht eine umfassendere Definition vor, in der sie Frauenhandel und ihr Aktionsfeld wie folgt absteckt:

...wenn Frauen aufgrund von Täuschungen und falschen Versprechungen migrieren und im Zielland in eine Zwangslage gebracht werden.

...wenn sie aufgrund ihrer rechtlosen Situation zur Ausübung von Dienstleistungen gezwungen werden

...wenn sie ihrer Würde, ihrer persönlichen oder sexuellen Integrität von Ehemännern oder Arbeitgebern beraubt werden.<sup>151</sup>

Unter Berücksichtigung dieser sich unterscheidenden Zahlen über die Ausmaße des Phänomens, ist davon auszugehen, dass die Dunkelziffer noch deutlich höher ist. Um als Betroffene in die Opferschutzeinrichtung des LEFÖ aufgenommen zu werden, muss zuerst eine Identifizierung durch die Polizei vorangehen – in wie vielen Fällen dies nicht erfolgreich verläuft, darüber können nur Mutmaßungen angestellt werden.

Da die Grenze zwischen Menschenhandel und Menschenschmuggel häufig nicht deutlich zu ziehen ist und diese Erscheinungsformen irregulärer Migration ineinander verschwimmen, ist mit großer Wahrscheinlichkeit anzunehmen, dass Betroffene des Menschenhandels fälschlicherweise in den Statistiken bei Menschenschmuggel aufscheinen und nicht als Opfer erkannt worden sind.

---

<sup>151</sup> IBF/LEFÖ: Was wir tun für Betroffene von Frauenhandel. Internet: <http://www.lefoe.at/design/content.php?page=b&lang=de&content=242> (15.2.2009)

#### **IV.4. Profil der Opfer**

Das Fehlen empirischer Studien erklärt den Mangel an Information zu Charakteristika und Merkmalen von Opfern des Menschenhandels. In vielen Fällen handelt es sich dabei um die Auswertung eines kleinen und deshalb nicht repräsentativen Datensatzes, der in Folge keine allgemeinen Rückschlüsse auf Eigenschaften von Betroffenen des Menschenhandels erlaubt.<sup>152</sup> Aus diesem Grund ist es schwierig wenige Daten zu sammeln und daraus den Anspruch zu erheben, ein umfassendes Lagebild davon abzuleiten.

Eine erste vorsichtige Analyse wird im UNODC „Global Patterns“ Report zumindest im Hinblick auf Geschlecht und Alter von Betroffenen getätigt, auch wenn sich diese Annahmen nur grob auf Regionen beziehen.<sup>153</sup> Abgesehen davon gibt es bis dato kein umfassende Studie, welche Informationen zu Nationalität, Bildung und Motive von Menschenhandelsopfern zusammenstellt und repräsentative Rückschlüsse erlaubt.

Österreich, mit seiner Lage in Zentraleuropa, ist in erster Linie von Frauenhandel zur sexuellen Ausbeutung, sowie in geringerem Maße von sklavereiähnlichen Zuständen von Hausangestellten betroffen. Frauen stellen somit den weitaus größten Anteil von Betroffenen dar.<sup>154</sup>

Dennoch gilt zu betonen, dass Opfer in der Regel entlang von Stereotypen identifiziert werden. Das heißt, dass jene Betroffenen, welche diesen nicht entsprechen, nicht erkannt werden. Wie groß der Anteil der dabei nicht Erkannten ist, muss unbeantwortet bleiben.

#### **IV.5. Profil der Täter**

Wie bei Charakteristika der Opfer ist es auch bei den Tätern schwierig Aussagen über österreich-spezifische Merkmale zu machen.

---

<sup>152</sup> Vgl. John Salt (2000): Trafficking and Human Smuggling: A European Perspective. – In: International Migration. Vol. 38, No. 3, S. 45.

<sup>153</sup> Vgl. UNODC: Global Patterns, S. 76-78.

<sup>154</sup> Vgl. Interview mit Oberst Gerhard Joszt (Bundeskriminalamt), am 28. Jänner 2009.

Bei Täterprofilen wird häufig der Frage nach der Nationalität nachgegangen, um Rückschlüsse zu tätigen, ob das Geschäft mit Menschenhandel durch Staatsangehörige von Herkunfts- oder von Zielländern vorangetrieben wird.

Hierbei lässt sich eine Arbeitsteilung erkennen. In vielen Fällen erfolgt die Anwerbung der Frauen durch ausländische Täter in den Herkunftsländern. Der Transport wird unterschiedlich sowohl von ausländischen, als auch österreichischen kriminellen Organisationen durchgeführt. Die Einführung der Opfer in Bordelle wird hauptsächlich durch inländische Täter veranlasst. Diese Arbeitsteilung zwischen österreichischen und ausländischen Tätergruppierungen wird durch eine prozentuelle Aufteilung der Gewinne genau abgerechnet.<sup>155</sup>

Der BKA-Experte für Menschenhandel Oberst Joszt spricht aus seiner Erfahrung, dass neben der Zusammenarbeit von in- und ausländischen kriminellen Tätergruppierungen, eine Korrelation zwischen Herkunft der Opfer und Nationalität der Täter nicht zu negieren ist. Er beschreibt dieses Opfer-Täter Verhältnis am Beispiel Rumäniens folgendermaßen:

Kommen die Opfer aus Rumänien, sind die Täter überwiegend Rumänen. Die Anwerbung findet dort statt, der Transport wird durch rumänische Leute organisiert und bei der Ausbeutung bzw. Ausnutzung der Frauen stehen wieder dieselben Landsleute im Hintergrund.<sup>156</sup>

Weiters besteht dieses Abhängigkeitsverhältnis in Österreich nicht zwingend zwischen einem Opfer und (etwa im Fall von sexueller Ausbeutung) dem Bordellbesitzer. Bei vielen dokumentierten Fällen handelt es sich um eine Dreierkonstellation, wobei ein Dritter nichtwissend als Handlanger zwischen Opfer und Täter fungiert.

Die Mädchen arbeiten offiziell in einem Bordell, wobei der Bordellbetreiber von nichts weiß. Er entlohnt sie nach vorgegebenen Richtlinien. Wenn die Frauen jedoch nach Hause in ihre Unterkünfte gehen, dann werden sie von den etwa rumänischen, bulgarischen oder

---

<sup>155</sup> Vgl. Bundesministerium für Inneres (2007): Sicherheitsbericht 2006. Wien, S. 225-226. Internet: [http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/III/III\\_00114/imfname\\_100251.pdf](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/III/III_00114/imfname_100251.pdf) (4.2.2009)

<sup>156</sup> Interview mit Oberst Gerhard Joszt (Bundeskriminalamt), am 28. Jänner 2009.

ungarischen Tätern, zu denen ein Naheverhältnis oder Verwandtschaft besteht, gezwungen, das Geld abzuliefern.<sup>157</sup>

Nach Einschätzung des Sicherheitsberichtes (2006) sind im Vergleich zum Vorjahr hinsichtlich Aufbau und Aktivitäten von inländischen kriminellen Gruppierungen keine Änderungen festzustellen. Regional lässt sich eine Verlagerung auf ausländische Täternetzwerke erkennen, welche vermehrt Nachtlokale führen.<sup>158</sup>

Speziell bei ausländischen Handlangern des Menschenhandels sind Anwerber und Transporteure leichter aufzudecken. Eine Enttarnung der „obersten“ Drahtzieher des Netzwerkes ist äußerst schwierig.<sup>159</sup>

#### **IV.6. Routen nach Österreich**

Österreich stellt im Kontext des deutschsprachigen Mitteleuropas neben Deutschland und der Schweiz eine attraktive Destination für illegale und kriminelle Aktivitäten dar. Angezogen durch den Wohlstand, die wirtschaftliche Stabilität, sowie durch eine ausgeprägte Infrastruktur, beherbergt diese Region zentrale Routen der organisierten Kriminalität. Dabei werden für Menschenhandel dieselben Handelswege wie für Drogen-, Waffen- und Menschenschmuggel genutzt. Diese Routen werden jedoch laufend modifiziert.<sup>160</sup>

Hier zeigt sich, dass Menschenhändler wie Unternehmer agieren: Sie nutzen jene Staaten für den Transit und bringen ihre Opfer in jene Staaten, in denen sie die höchsten Profite und die geringsten Risiken erwarten, wobei auch der Grad der Korruption in den Reihen von Justiz und Polizei, vor allem an den Grenzen, eine Rolle spielt.<sup>161</sup>

Abhängig vom Grad der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit zur Eindämmung dieser Handelsrouten, von der Dichte der Kooperation entlang der

---

<sup>157</sup> Interview mit Oberst Gerhard Joszt (Bundeskriminalamt), am 28. Jänner 2009.

<sup>158</sup> Vgl. Bundesministerium für Inneres (2007): Sicherheitsbericht 2006. Wien, S. 226. Internet: [http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/III/III\\_00114/imfname\\_100251.pdf](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/III/III_00114/imfname_100251.pdf) (4.2.2009)

<sup>159</sup> Vgl. Bundesministerium für Inneres (2007): Sicherheitsbericht 2006, Internet, S. 226.

<sup>160</sup> Vgl. Robert F. Oberloher (2003): Das transnational organisierte Netz der Menschenhandelsverbrechen – Eine neue Herausforderung für die internationale Gemeinschaft in Sachen umfassender Sicherheitspolitik. Wien: OIIP (Arbeitspapier 45), S. 32.

<sup>161</sup> Jürgen Nautz (2008): Frauenhandel und Gegenstrategien in Österreich. – In: Jürgen Nautz / Birgit Sauer (Hg.): Frauenhandel. Diskurse und Praktiken. Göttingen: V&R unipress (Transkulturelle Perspektiven Band 6), S. 53.

Strecke oder am Bestimmungsort, sowie politischer und wirtschaftlicher Veränderungen kommt es ständig zu Streckenveränderungen.<sup>162</sup>

Für Österreich haben speziell drei Hauptrouten an Bedeutung, die im Folgenden kurz dargestellt werden: die Balkanroute, die Adria-Italien-Brennerroute und die Ostroute.

#### **IV.6.1. Die Balkanroute**

Die Südosteuropa-Route hat für Österreich hohe Relevanz. Hierbei kann zwischen drei Schwerpunktstrecken differenziert werden: Die „klassische“ Balkanroute“ erstreckt sich vom Kosovo über Belgrad nach Ungarn und Österreich, wobei der Grenzübertritt zwischen Serbien und Ungarn außerhalb von Verkehrswegen auf dem Landweg erfolgt. Die Einreise nach Österreich findet entweder über die grüne Grenze, versteckt in Fahrzeugen oder durch Verwendung von fremden EU-Reisedokumenten statt.<sup>163</sup>

Illegale Migrationsbewegungen in den EU-Raum lassen sich auch über Kroatien und Slowenien feststellen, wobei Ungarn als zentrales Transitland fungiert.<sup>164</sup> Destinationsländer für diese Route sind vorwiegend Italien, Deutschland und Frankreich, weshalb Österreich zunehmend für Italien und Deutschland als Transitland fungiert.<sup>165</sup>

Obwohl dem dritten Handelsweg zahlenmäßig eine im Vergleich zum Kosovo marginale Bedeutung zukommt, lassen sich auch irreguläre Migrationsbewegungen aus Mazedonien, Bosnien-Herzegowina und Albanien nachweisen. In diesem Fall stellen die Flughäfen der jeweiligen Hauptstädte zentrale Anlaufpunkte dar, wobei

---

<sup>162</sup> Vgl. Nautz: Frauenhandel und Gegenstrategien in Österreich, S. 53.

Vgl. Liz Kelly (2005): "You Can Find Anything You Want": A Critical Reflection on Research on Trafficking in Persons within and into Europe. – In: Frank Laczko / Elzbieta Gozdzia (Hg.): Data and Research on Human Trafficking: A Global Survey. Geneva: International Organization for Migration, S. 240.

<sup>163</sup> Vgl. Bundeskriminalamt (2008): Organisierte Schlepperkriminalität. Illegale Migration. Jahresbericht 2007. Lageberichte, Statistiken, Operative Analysen. Wien: BMI, S. 36.

<sup>164</sup> Vgl. John Morrison / Beth Crosland (2001): The trafficking and smuggling of refugees: the end game in European asylum policy? New Issues in Refugee Research (Working Paper No. 39), S. 4.

<sup>165</sup> Vgl. ebd., S. 36.

besonders der Flughafen von Skopje als Drehscheibe nach Frankreich, Italien, Deutschland und vereinzelt auch nach Österreich und in die Schweiz wahrgenommen wird.<sup>166</sup>

#### **IV.6.2. Adria-Italien-Brennerroute**

Neben der Balkanroute über Südosteuropa hat eine Verlagerung der Handelswege zu einer Süd-Route stattgefunden. Aus dem ähnlichen Ursprungsgebiet führt sie durch die Türkei, Griechenland oder Albanien bzw. Montenegro über die südliche Adria mit Booten durchquerend nach Italien. Nach dem Eintritt über Italien in die EU erfolgt der Weitertransport über große und kleine Busse, wobei sich in letzter Zeit eine Entwicklung in Richtung Beförderung per PKW abzeichnet.<sup>167</sup>

Die weitere Route erstreckt sich durch die italienische Peninsula nordwärts, über den Brenner nach Österreich, in geringerem Ausmaß auch über kleinere Pässe in die Schweiz. Über diesen Handelsweg werden meist die Alpenländer überquert, wobei als Zielland häufig Deutschland angepeilt wird.<sup>168</sup>

In Bezug auf diesen Handelsweg der organisierten Kriminalität ist auf die Bedeutung Albaniens, Montenegros und des Kosovos zu verweisen, welche als Drehscheibe zwischen europäischen und afrikanischen kriminellen Gruppierungen verwendet werden. Über dieses Kontaktnetz werden Frauen zur sexuellen Ausbeutung besonders aus Nigeria eingeführt, welche über die Süd-Route auch nach Österreich gebracht werden.<sup>169</sup>

---

<sup>166</sup> Vgl. Morrison / Crosland: The trafficking and smuggling of refugees, S. 37.

<sup>167</sup> Vgl. Oberloher: Das transnational organisierte Netz der Menschenhandelverbrechen, S. 34-35.

Vgl. Interview mit Oberst Gerhard Joszt (Bundeskriminalamt), am 28. Jänner 2009.

<sup>168</sup> Vgl. ebd., S. 34-35.

<sup>169</sup> Vgl. ebd., S. 36.

### IV.6.3. Die Ostroute

Die dritte Route, die für Österreich große Relevanz hat, ist jene aus Russland, Weißrussland und der Ukraine.<sup>170</sup> Diese ausgeprägte Handelsstrecke verfügt über Kontakte bis in den ost- und südostasiatischen Raum hinein.<sup>171</sup>

Sie erstreckt sich für Österreich über Ungarn, die Slowakei oder Tschechien, wobei als Transportmittel Autos, Lastkraftwagen und Züge verwendet werden. Neben dieser Hauptroute sind auch illegale Migrationsbewegungen aus Russland über den Luftweg nach Prag verzeichnet, von wo aus per Auto, Lastkraftwagen oder zu Fuß per Landweg die Grenze nach Österreich und Deutschland überschritten wird.<sup>172</sup>

Durch Österreich führen, bedingt durch seine Lage im Zentrum Europas, drei Hauptrouten illegaler und krimineller Aktivitäten. Entlang dieser ausgeprägten Routen findet auch der organisierte Menschenhandel statt, wobei Wien durch seine geographische Lage für osteuropäische kriminelle Gruppierungen eine zentrale Bedeutung zukommt.

Über Wien werden die Frauen nach Deutschland, Frankreich, Belgien, Spanien und in die Niederlande gebracht. Viele „Geschäfte“ werden in Österreichs Bundeshauptstadt abgewickelt; droht Gefahr, können sich die Menschenhändler innerhalb einer Stunde nach Tschechien, Ungarn oder die Slowakei absetzen.<sup>173</sup>

Vor dem Hintergrund dieser für Menschenhandel sehr günstigen Situation in Österreich stellt dieses Phänomen eine Herausforderung für die effiziente Koordinierung von Maßnahmen dar.

---

<sup>170</sup> Vgl. Helga Konrad (2002): Trafficking in Human Beings – The Ugly Face of Europe. Paper anlässlich der European Conference on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings. Global Challenge for the 21<sup>st</sup> Century, von 18.-20. September 2002, S. 6, siehe: <http://www.belgium.iom.int/STOPConference/Conference%20Papers/11.%20Konrad%20%20Paper%20EC-IOM%20STOP%20Conf.doc> (9.6.2008)

<sup>171</sup> Vgl. Oberloher: Das transnational organisierte Netz der Menschenhandelverbrechen, S. 37.

<sup>172</sup> Vgl. ebd., S. 37.

<sup>173</sup> Alois Pommer / Werner Sabitzer (2000): Menschenhandel. Getäuscht und ausgebeutet. – In: Öffentliche Sicherheit. Das Magazin des Innenministeriums. Nr. 9-10, S. 5.

## **V. ÖSTERREICH: DIE MASSNAHMEN**

### **V.1. Das Delikt Menschenhandel im österreichischen Strafrecht**

Eine Darstellung der österreichischen Rechtslage zur Pönalisierung von Menschenhandel erfordert eine Unterscheidung zwischen der Rechtslage bis zum Strafrechtsänderungsgesetz 2004 und der Modifikation des Strafrechtsbestandes mit Mai 2004.

Im Folgenden wird ein kurzer Abriss der österreichischen Rechtslage gegeben. Da der Fokus dieser Arbeit nicht auf der Untersuchung von Einwirkungen des EU-Rechtes auf das österreichische Strafrecht liegt, sei hierfür auf eine andere wissenschaftliche Arbeit verwiesen.<sup>174</sup>

#### **V.1.1. Rechtslage bis zum Strafrechtsänderungsgesetz 2004**

Bis Inkrafttreten des Strafrechtsänderungsgesetzes 2004 war das Delikt Menschenhandel im österreichischen Strafgesetz in §217 geregelt.<sup>175</sup> Der Vergleich zwischen der österreichischen Rechtslage mit den Vorgaben der „Gemeinsamen Maßnahme des Rates betreffend die Bekämpfung des Menschenhandels und der

---

<sup>174</sup> Vgl. Stephanie Reiter (2008): Europäische Union und österreichisches Strafrecht. Unter besonderer Berücksichtigung der Delikte gegen Menschenhandel und Schlepperei. Wien, Graz: Neuer wissenschaftlicher Verlag (Neue juristische Monographien Band 45).

<sup>175</sup> „(1) Wer eine Person, mag sie auch bereits der gewerbsmäßigen Unzucht ergeben sein, dieser Unzucht in einem anderen Staat als in dem, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt oder in dem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat, zuführt oder sie hierfür anwirbt, ist mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren, wenn er die Tat jedoch gewerbsmäßig begeht, mit Freiheitsstrafe von einem bis zu zehn Jahren zu bestrafen.“

(2) Wer eine Person (Abs. 1) mit dem Vorsatz, daß sie in einem anderen Staat als in dem, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt oder in dem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat, gewerbsmäßige Unzucht treibe, durch Täuschung über dieses Vorhaben verleitet oder mit Gewalt oder durch gefährliche Drohung nötigt, sich in einen anderen Staat zu begeben, oder sie mit Gewalt oder unter Ausnützung ihres Irrtums über dieses Vorhaben in einen anderen Staat befördert, ist mit Freiheitsstrafe von einem bis zu zehn Jahren zu bestrafen.“

Christian Bertel / Klaus Schwaighofer (1999): Österreichisches Strafrecht. Besonderer Teil II. §169 bis 321 StGB. 4. Neubearb. Aufl. Wien, New York: Springer (Springers Kurzlehrbücher der Rechtswissenschaft), S. 83.

sexuellen Ausbeutung von Kindern“ zeigt, dass das österreichische Strafrecht ohne diese Modifikationen bereits dem EU-Standard entspricht.

Teilweise geht das österreichische Strafrecht sogar noch über die EU Vorgaben hinaus. So ist nach österreichischem Recht bereits die Zuführung einer Person zur Prostitution in ein fremdes Land pönalisiert, auch wenn dabei die freie Willensbildung der betreffenden Person nicht verletzt wurde. Sollte eine Beeinflussung des Selbstbestimmungsrechtes vorliegen, sieht das österreichische Strafrecht eine erhöhte Strafdrohung von ein bis zehn Jahren vor. Die österreichische Rechtslage geht hierbei noch über den von der EU entwickelten Mindeststandard hinaus.<sup>176</sup>

Auch aus anderen Punkten, wie etwa zu Zeugen- und Opferschutz, die durch die Verabschiedung der „Gemeinsamen Maßnahme“ in den nationalstaatlichen Strafrechtsordnungen Anpassungen erforderten, ergaben sich für Österreich keine umfassenden Änderungen.<sup>177</sup>

### **V.1.2. Rechtslage seit dem Strafrechtsänderungsgesetz 2004**

Durch das österreichische Strafrechtsänderungsgesetz 2004 kam es in Bezug auf Menschenhandel zu Angleichungen an internationale Vorgaben, sowie an den „Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels“ von 2002. Um diesen Anpassungen gerecht zu werden, wurde §104a im Strafgesetzbuch hinzugefügt.

#### §104a StGB Menschenhandel

##### (1) Wer

1. eine minderjährige Person oder
2. eine volljährige Person unter Einsatz unlauterer Mittel (Abs. 2) gegen die Person mit dem Vorsatz, dass sie sexuell, durch Organentnahme oder in ihrer Arbeitskraft ausgebeutet werde, anwirbt, beherbergt oder sonst aufnimmt, befördert oder einem anderen anbietet oder weitergibt, ist mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren zu bestrafen.

(2) Unlautere Mittel sind die Täuschung über Tatsachen, die Ausnützung einer Autoritätsstellung, einer Zwangslage, einer

---

<sup>176</sup> Vgl. Reiter: Europäische Union und österreichisches Strafrecht, S. 109.

<sup>177</sup> Vgl. ebd., S. 111-112.

Geisteskrankheit oder eines Zustands, der die Person wehrlos macht, die Einschüchterung und die Gewährung oder Annahme eines Vorteils für die Übergabe der Herrschaft über die Person.

(3) Mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren ist zu bestrafen, wer die Tat unter Einsatz von Gewalt oder gefährliche Drohung begeht.

(4) Wer die Tat gegen eine unmündige Person, im Rahmen einer kriminellen Vereinigung, unter Anwendung schwerer Gewalt oder so begeht, dass durch die Tat das Leben der Person vorsätzlich oder grob fahrlässig gefährdet wird oder die Tat einen besonders schweren Nachteil für die Person zur Folge hat, ist mit Freiheitsstrafe von einem bis zu zehn Jahren zu bestrafen.<sup>178</sup>

Als neu erweist sich in dieser Strafbestimmung die Ausklammerung des Elements der Transnationalität und eine Erweiterung des Straftatbestandes, der sich nicht allein auf sexuelle Ausbeutung beschränkt, sondern auch Ausbeutung der Arbeitskraft und Ausbeutung zur Organentnahme umfasst. Dabei wird neben dem „Rahmenbeschluss des Rates“ auch dem UN Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, Rechnung getragen.<sup>179</sup>

Nach §104a StGB sind die beschriebenen Handlungen – die Anwerbung, Beherbergung, Aufnahme, Beförderung, das Anbieten und die Weitergabe einer Person – mit einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren zu bestrafen, wer eine dieser Tathandlungen zur Ausbeutung einer minderjährigen Person anwendet. Um diesen Grundtatbestand auf volljährige Opfer anwenden zu können, muss zusätzlich eine durch die Anwendung von „unlauteren Mitteln“<sup>180</sup> hervorgerufene Verletzung des Selbstbestimmungsrechtes vorliegen.

Weiters sieht §104a StGB eine Freiheitsstrafe von sechs Monate bis fünf Jahre vor, wer die Tat unter Einsatz von Gewalt oder gefährlicher Drohung begeht. Zudem ist ein erhöhtes Strafmaß von einem bis zehn Jahre auf Personen

---

<sup>178</sup> Christian Bertel / Klaus Schwaighofer (2006): Österreichisches Strafrecht. Besonderer Teil I. §§75 bis 168b StGB. 9., vollst. überarb. und erw. Aufl. Wien, New York: Springer (Springers Kurzlehrbücher der Rechtswissenschaft), S. 79.

<sup>179</sup> Vgl. Rahmenbeschluss des Rates vom 1. August 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels, Internet: [http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/50%20thema/tm\\_0810\\_rahmenbeschluss\\_des\\_rates\\_zur\\_bekaempfung\\_des\\_menschenhandels\\_2002.pdf](http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/50%20thema/tm_0810_rahmenbeschluss_des_rates_zur_bekaempfung_des_menschenhandels_2002.pdf) (19.1.2009)

Vgl. UNODC (2004): Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons.

<sup>180</sup> Vgl. Bertel / Schwaighofer: Österreichisches Strafrecht, Besonderer Teil I, S. 79.

Für eine ausführliche Abhandlung der „unlauteren Mittel“ in Bezug auf Menschenhandel sei auf Reiter: Europäische Union und österreichisches Strafrecht, S. 112-115 verwiesen.

anzuwenden, welche „die Tat gegen eine unmündige Person, im Rahmen einer kriminellen Vereinigung, unter Anwendung schwerer Gewalt oder so begeht, dass durch die Tat das Leben der Person vorsätzlich oder grob fahrlässig gefährdet wird oder die Tat einen besonders schweren Nachteil für die Person zur Folge hat.“<sup>181</sup>

### **Exkurs: Grenzüberschreitender Prostitutionshandel**

Durch das Strafrechtsänderungsgesetz 2004 wurde eine neue Fassung von §217 StGB eingeführt, der bis dato auf Menschenhandel anzuwenden war und nun mit „Grenzüberschreitender Prostitutionshandel“ betitelt ist.

#### **§217 StGB Grenzüberschreitender Prostitutionshandel**

(1) Wer eine Person, mag sie auch bereits der Prostitution nachgehen, der Prostitution in einem anderen Staat als in dem, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt oder in dem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat, zuführt oder sie hierfür anwirbt, ist mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren, wenn er die Tat jedoch gewerbsmäßig begeht, mit Freiheitsstrafe von einem bis zu zehn Jahren zu bestrafen.

(2) Wer eine Person (Abs. 1) mit dem Vorsatz, dass sie in einem anderen Staat als in dem, dessen Staatsbürgerschaft sie besitzt oder in dem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat, der Prostitution nachgehe, durch Täuschung über dieses Vorhaben verleitet oder mit Gewalt oder durch gefährliche Drohung nötigt, sich in einen anderen Staat zu begeben, oder sie mit Gewalt oder unter Ausnützung ihres Irrtums über dieses Vorhaben in einen anderen Staat befördert, ist mit Freiheitsstrafe von einem bis zu zehn Jahren zu bestrafen.<sup>182</sup>

Durch die Bestimmung des §217 StGB wird jener Tatbestand erfasst, der eine Person in einem anderen Staat als in dem, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt oder in dem sie den gewöhnlichen Aufenthalt hat, für Prostitution anwirbt oder sie hierfür zuführt. Dieses Delikt ist mit einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahre zu bestrafen. Für eine gewerbsmäßige Begehung der Tat sind ein bis zehn Jahre Freiheitsstrafe anzuwenden.<sup>183</sup>

---

<sup>181</sup> Vgl. Bertel / Schwaighofer: Österreichisches Strafrecht, Besonderer Teil I, S. 79.

<sup>182</sup> Christian Bertel / Klaus Schwaighofer (2006): Österreichisches Strafrecht. Besonderer Teil II. §§169 bis 321 StGB. 7. vollst. überarb. Aufl. Wien, New York: Springer (Springers Kurzlehrbücher der Rechtswissenschaft), S. 79.

<sup>183</sup> Vgl. ebd., S. 79.

Durch §217 StGB wird dem Verbringen ins Ausland Rechnung getragen, wo die der Prostitution zugeführte Person einem höheren Risiko in ein Abhängigkeitsverhältnis zu geraten ausgesetzt ist und in Folge ihre sexuelle Selbstbestimmung verlieren kann.<sup>184</sup> Diese Bestimmung richtet sich auch an Personen, die an ihrem gewöhnlichen Aufenthaltsort bereits der Prostitution nachgegangen sind.<sup>185</sup>

Entscheidend für die Erfüllung dieses Straftatbestandes ist die Zuführung zur Prostitution in ein fremdes Land.

Hieraus ergibt sich bereits ein signifikanter Unterschied zwischen Menschenhandel und grenzüberschreitendem Prostitutionshandel. Im Vergleich zu §104a StGB erfordert §217 StGB ein Element der Grenzüberschreitung, zudem sieht seine Anwendung nicht zwingend den Nachweis unlauterer Mittel vor. Allein die Zuführung zur Prostitution im Ausland wird unter Strafe gestellt.<sup>186</sup>

Darüber hinaus ist das Maß der Grundstrafdrohung bei grenzüberschreitendem Prostitutionshandel höher als jene von Menschenhandel, „was auf einen deutlich schwerer wiegenden Unwertgehalt desselben schließen lässt.“<sup>187</sup>

Ein weiterer Unterschied resultiert aus der Einordnung der Delikte im Strafgesetzbuch: Während Menschenhandel im Abschnitt der strafbaren Handlungen gegen die Freiheit eingeordnet ist, schützt §217 StGB das Rechtsgut der sexuellen Integrität.

## **V.2. Abriss des österreichischen Engagements**

Für kleine EU Mitgliedsstaaten wie Österreich ist es noch wichtiger als für große, an komplexe und transnationale Phänomene wie Menschenhandel, in Abstimmung und Koordination mit anderen Ländern heranzugehen um eine effiziente

---

<sup>184</sup> Vgl. Thomas Philipp (2006): §§213-220a. – In: Frank Höpfel / Eckart Ratz: Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 2. Aufl., Wien: Manz, S. 20.

<sup>185</sup> Vgl. Bertel / Schwaighofer: Österreichisches Strafrecht, Besonderer Teil II, S. 79 (§217, Absatz 1, 2. Halbsatz).

<sup>186</sup> Vgl. Reiter: Europäische Union und österreichisches Strafrecht, S. 121.

<sup>187</sup> Ebd., S. 121.

Bekämpfung zu gewährleisten.<sup>188</sup> Durch seine wenig vorteilhafte Lage im Zentrum Europas und seiner Funktion als Transit- und Zielland von Menschenhandel ist Österreich besonders daran interessiert Maßnahmen zu setzen.

Diese sind in Kongruenz mit der Ratifizierung internationaler Rechtsinstrumente und durch die Umsetzung von EU Vorgaben in nationales Recht angewachsen. Österreich hat im Herbst 2005 das UN Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels und im Oktober 2006 als erster EU-Mitgliedsstaat das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels ratifiziert.<sup>189</sup>

Prinzipiell lässt sich konstatieren, dass auf österreichischer Ebene seit Ende der 1990er Jahre ein gesteigertes Bewusstsein zur Problematik Menschenhandel besteht. Gefördert durch die Erarbeitung und Ratifizierung internationaler Rechtsinstrumente kommt es ab dem Jahr 2000 zu einer bewussteren Wahrnehmung des Phänomens. Die Umsetzung des EU Rahmenbeschlusses erfordert im Zuge des Strafrechtsänderungsgesetzes 2004 die Einführung des Menschenhandelsparagrafen, womit eine weitere Sensibilisierung einher geht.

In Anknüpfung an die britische EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2005, während der es zur Annahme des EU Aktionsplanes gegen Menschenhandel kam, wurde dieses Engagement von der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2006 fortgeführt. Nach einem Statement von Botschafter Ferdinand Trauttmansdorff im Ausschuss des Komitees über die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, war die Bekämpfung des Menschenhandels ein Hauptthema auf der Agenda der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft: „Austria made the fight against human trafficking one of the priorities of its EU Council Presidency.“<sup>190</sup>

---

<sup>188</sup> Vgl. Johann Fröhlich (2007): Bekämpfung des Menschenhandels auf europäischer Ebene unter besonderer Berücksichtigung Österreichs. – In: Politische Studien. Zweimonatszeitschrift für Politik und Zeitgeschehen. Vol. 58, No. 413, S. 38.

<sup>189</sup> Vgl. UNODC: Signatories to the CTOC Trafficking Protocol. Internet: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/countrylist-traffickingprotocol.html> (23.2.2009)  
Vgl. Council of Europe: Status of Signature and ratification of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings as of today. Internet: [http://www.coe.int/t/dg2/trafficking/campaign/Flags-sos\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg2/trafficking/campaign/Flags-sos_en.asp) (23.2.2009)

<sup>190</sup> Ferdinand Trauttmansdorff: Introductory Statement by the Head of Delegation of Austria H.E. Ambassador Ferdinand Trauttmansdorff. 37<sup>th</sup> Session of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. New York, 23. Jänner 2007, S. 9. Internet: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw37/statements/delegations/Austria.pdf> (16.1.2009)

Deshalb hat Österreich verschiedene Projekte, Konferenzen und Workshops zu Menschenhandel forciert, die neben dem regionalen Schwerpunkt Südosteuropa etwa Fortbildungs- und Trainingsmaßnahmen für Exekutivorgane und Grenzbeamte ermöglichte. Für eine detaillierte Zusammenschau wird auf eine Publikation des Bundesministeriums für Inneres verwiesen.<sup>191</sup>

Gegen Ende des Halbjahres unter österreichischem Vorsitz fand ein dreitägiges Seminar zur Bekämpfung des Menschenhandels unter Leitung des österreichischen Innenministeriums und der Europäischen Kommission statt, welches ein erster, großer Schritt zur Umsetzung des EU Aktionsplanes war.<sup>192</sup> Obwohl während der österreichischen Ratspräsidentschaft kleinere Maßnahmen zur Implementierung des EU Aktionsplanes gesetzt wurden, hat die Konferenz vier Punkte daraus realisiert.<sup>193</sup> Aus diesem Grund wird auf diese Veranstaltung gerne als Höhepunkt der österreichischen Ratspräsidentschaft in Bezug auf Menschenhandel verwiesen.

Auf nationaler Ebene wurde mit Ministerratsbeschluss vom November 2004 eine interministerielle Task-Force unter Leitung des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten (BMEIA) eingerichtet, mit dem „Hauptziel [...] den gemeinsamen Kampf gegen den Menschenhandel in Österreich zu strukturieren und zu intensivieren.“<sup>194</sup> Durch diese verstärkte interministerielle Zusammenarbeit erhofft man sich eine Gesprächsplattform zur Erörterung von Entwicklungen und für eine intensiviertere Kooperation bei der Erarbeitung von Gegenmaßnahmen.

Unter Vorsitz des BMEIA werden regelmäßig Sitzungen der Task-Force einberufen um einen regen Informationsaustausch zu gewährleisten. Im Zeitraum von 2004 bis Mai 2008 wurden 18 Sitzungen abgehalten. Treffen finden sechs Mal pro Jahr statt.<sup>195</sup>

---

<sup>191</sup> Vgl. Bundesministerium für Inneres (2006): Expert Conference on the Implementation of the EU Plan on Trafficking in Human Beings. Brussels, 28-29 June 2006. Wien: BMI, S. 17-21.

Vgl. Interview mit Mag. Günther Sablattnig (BMI), am 4. März 2009.

<sup>192</sup> Vgl. Bundesministerium für Inneres: Expert Conference on the Implementation of the EU Plan on Trafficking in Human Beings, S. 20.

<sup>193</sup> Vgl. ebd., S. 20.

<sup>194</sup> Task Force Menschenhandel: Nationaler Aktionsplan gegen den Menschenhandel, S. 2.

<sup>195</sup> Vgl. Bundesministerium für Inneres (2007): Sicherheitsbericht 2006, S. 432.

Vgl. Task Force Menschenhandel: Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels, S.5.

Zudem gibt es zwei operative Unterarbeitsgruppen der Task Force, welche sich mit den Themen Prostitution und der Bekämpfung des Kinderhandels beschäftigen.<sup>196</sup>

Die Task-Force setzt sich aus Vertretern der sachlich zuständigen Ministerien<sup>197</sup>, inklusive ausgelagerter Dienststellen, der Länder und Nichtregierungsorganisationen zusammen.<sup>198</sup> Durch die kontinuierlichen Treffen und die regelmäßige Zusammenarbeit soll eine „solide Basis für konkrete und praktische Fortschritte“<sup>199</sup> geboten werden.

Mit August 2006 wurde die Task Force mit der Ausarbeitung eines nationalen Aktionsplanes betraut. Um dieser Aufgabe nachzukommen, wurde eine Unterarbeitsgruppe „Nationaler Aktionsplan“ der Task Force Menschenhandel eingerichtet, welche im Oktober, November, Dezember 2006 sowie im Februar 2007 in jeweils zwei Sitzungen pro Monat den Aktionsplan erarbeitete.<sup>200</sup>

Dabei wurden anerkannte „best practices“ und international unverbindliche Handlungsempfehlungen<sup>201</sup> berücksichtigt. Diese sahen vor, dass auch Nichtregierungsorganisationen, die im Bereich Menschenhandel tätig sind, eingebunden werden. Sie nehmen bei der Umsetzung bestimmter Maßnahmen des Aktionsplanes eine wichtige Rolle ein.<sup>202</sup>

---

Vgl. Siegbert Lattacher (2007): Verstärkt gegen Menschenhandel. – In: Öffentliche Sicherheit. Das Magazin des Innenministeriums. No. 9-10, S. 75.

<sup>196</sup> Vgl. Günther Sablatnig (2007): Prävention, Repression, Opferschutz. Die Bekämpfung des Menschenhandels hat in Österreich, in der Europäischen Union und international hohe Priorität. – In: Öffentliche Sicherheit. Das Magazin des Innenministeriums. No. 7-8, S. 22.

<sup>197</sup> Dabei handelt es sich namentlich um das Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, Bundesministerium für Inneres, Bundesministerium für Justiz, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur und das Bundesministerium für Gesundheit.

<sup>198</sup> Vgl. Task Force Menschenhandel: Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels, S. 2.

<sup>199</sup> Ebd., S. 2.

<sup>200</sup> Vgl. Fröhlich: Bekämpfung des Menschenhandels auf europäischer Ebene unter besonderer Berücksichtigung Österreichs, S. 38.

<sup>201</sup> Vgl. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2002): Handbook on National Human Rights Plans of Action. New York, Geneva: United Nations (Professional Training Series No. 10).

Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (2004): National Referral Mechanisms. Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons. A Practical Handbook. Warsaw: OSCE.

<sup>202</sup> Eine Schlüsselfunktion kommt dabei der NGO LEFÖ/IBF zu, welche als Interventionsstelle für Betroffene von Frauenhandel als einzige Einrichtung in Österreich maßgeblich an der psychosozialen Betreuung von weiblichen Opfern zuständig ist.

### **V.3. Der Nationale Aktionsplan gegen den Menschenhandel – Eine Analyse**

Der österreichische Nationale Aktionsplan gegen Menschenhandel versucht der Komplexität des Phänomens gerecht zu werden, indem auf verschiedenen Ebenen Maßnahmen gesetzt und untereinander koordiniert werden.

[D]er österreichische Ansatz bei der Bekämpfung des Menschenhandels [ist] ein umfassender und beinhaltet nationale Koordination, Prävention, Opferschutz, Strafverfolgung und internationale Zusammenarbeit.<sup>203</sup>

In diesem Sinne wurden die Maßnahmen des Aktionsplanes in sieben Teile gegliedert. Für jeden thematischen Block sind die Zuständigkeiten der beteiligten Akteure, die gesetzte Frist und der Indikator zur Evaluierung der Zielbestimmung im Aktionsplan genau festgelegt.

Im Folgenden werden die sieben Handlungsblöcke kurz dargestellt.

#### **V.3.1. Koordination – Für eine transparentere Zusammenarbeit**

Aktionen im Bereich der Koordination zielen auf eine intensiviertere und abgestimmte Zusammenarbeit ab. Unter Leitung des BMEIA sind deshalb regelmäßig Sitzungen der Task Force vorgesehen, um die Kommunikation und die Diskussion voranzutreiben. Dabei wird die Teilnahme von Vertretern der Bundesländer an Sitzungen der Task Force genannt, um Akteure der Länderebene verpflichtend einzubinden.<sup>204</sup>

Darüber hinaus soll es in den Bundesländern zur Ernennung von Ansprechpersonen für Menschenhandelsfragen kommen.

Andere im Aktionsplan angeführte Aktionen zu einer effizienteren Koordination sehen die Abhaltung von Jahrestagungen der Task Force mit ernannten Ansprechpersonen aus den Bundesländern vor, sowie die Einrichtung von

---

<sup>203</sup> Task Force Menschenhandel: Nationaler Aktionsplan gegen den Menschenhandel, S.1.

<sup>204</sup> Vgl. ebd., S. 4.

Arbeitsgruppen zu den Themen Kinderhandel und Prostitution. Kinderhandel wird als getrennter Aspekt von Menschenhandel wahrgenommen, da besonders im Bereich Opferschutz unterschiedliche Anforderungen zu beachten sind, weshalb man hierfür einen separaten Expertenkreis einberufen will.<sup>205</sup> Ähnlich ist es bei der Arbeitsgruppe Prostitution, in der man versucht die Rechte der Frauen, die der Prostitution nachgehen, zu stärken. Ziel ist es eine möglichst eindeutige Abgrenzung von Menschenhandel und freiwilliger Prostitution zu erarbeiten, um eine klare Trennlinie zwischen der freiwilligen Erbringung von sexuellen Dienstleistungen und sexueller Ausbeutung ziehen zu können.<sup>206</sup>

Des Weiteren werden nach dem Aktionsplan das Innen- und Justizministerium mit einer regelmäßigen Berichterstattung über die Zusammenarbeit im Rahmen der EU bei der Umsetzung des EU-Aktionsplans betraut, um die damit sachlich nicht direkt betrauten Ministerien auf dem letzten Stand zu halten. In Bezug auf die Europarats-Konvention zur Bekämpfung des Menschenhandels, welche einen unabhängigen Überwachungsmechanismus in Form einer Expertengruppe (GRETA) festlegt, soll eine Nominierung von österreichischen Experten für diese Aufgabe vorgenommen werden.<sup>207</sup>

### **V.3.2. Prävention – Aufklärung und Bewusstseinsbildung im Vorfeld**

Im Aktionsfeld „Prävention“ soll die Sensibilisierung von Risikogruppen oder bei Exekutivorganen forciert werden, um Fälle von Menschenhandel im Vorfeld zu verhindern. Laut Aktionsplan handelt es sich um eine Spezialausbildung bei der Exekutive, bei Grenzkontrollorganen oder um Schulungen von Konsularmitarbeitern, die bei Visaanträgen an den österreichischen Vertretungsbehörden in den Herkunftsländern präventiv agieren sollen.<sup>208</sup>

Angestrebt wird auch die Sensibilisierung der österreichischen Bevölkerung im Zuge von medienwirksamen Veranstaltungen um zur Bewusstseinsbildung

---

<sup>205</sup> Vgl. Interview mit Mag. Regina Ruz (BMEIA), am 19.2.2009.

<sup>206</sup> Vgl. den sehr kompakten Bericht der Arbeitsgruppe: Expertenkreis „Prostitution“ im Rahmen der Task Force Menschenhandel (2008): Prostitution in Österreich. Rechtslage, Auswirkungen, Empfehlungen.

<sup>207</sup> Vgl. Task Force Menschenhandel: Nationaler Aktionsplan gegen den Menschenhandel, S. 5.

<sup>208</sup> Vgl. ebd., S. 5-6.

beizutragen, und etwa bei Inanspruchnahme von Diensten potentiell von Menschenhandel Betroffener eine höhere Identifikationsquote aufzuweisen.<sup>209</sup>

Weitere Maßnahmen zur Prävention sehen Treffen mit Vertretern von ausländischen Vertretungsbehörden in Österreich aus Herkunftsländern vor, um die Österreichischen Maßnahmen zum Opferschutz vorzustellen.<sup>210</sup>

### **V.3.3. Opferschutz – Koordinierte Betreuung für Betroffene**

Beurteilt man den Umfang, nimmt Opferschutz den längsten der sieben Teile ein.

Dabei handelt es sich in vielen Aktionspunkten um die Überprüfung von Optionen und die Evaluierung bestehender Maßnahmen zur Integration aufenthaltsberechtigter Opfer, der Analyse des existierenden Zeugenschutzprogrammes mit Fokus auf die Menschenhandelsproblematik oder die Untersuchung, welchen Mehrwert die Einrichtung einer nationalen Anlaufstelle für die Identifizierung von Opfern bringen würde.<sup>211</sup> Weiters soll die Notwendigkeit der Gründung einer nationalen, offiziellen Telefonhotline evaluiert werden, an die sich Betroffene des Menschenhandels mit unterschiedlicher Herkunft wenden könnten.<sup>212</sup>

Dem Aktionsplan zufolge, zeigt sich Handlungsbedarf auch speziell in Bezug auf Kinderhandel: Ein koordiniertes Begleitprogramm für Opfer des Menschenhandels, im Besonderen für betroffene Kinder, soll erarbeitet werden. Ebenso wird die Einrichtung eines überregionalen Opferschutzzentrums für unbegleitete Kinder und Jugendliche überprüft.<sup>213</sup>

Im Bereich Opferschutz kommt Nichtregierungsorganisationen (NGOs) eine wichtige Bedeutung zu. Eine Schlüsselfunktion nimmt dabei LEFÖ/IBF ein, das als einzige Interventionsstelle für Frauenhandel in Österreich laut Aktionsplan eine bundesweite Zuständigkeit und eine Erweiterung der bisherigen Kapazitäten erfahren soll. Da im vergangenen Jahr vereinzelt männliche Betroffene von Menschenhandel

---

<sup>209</sup> Vgl. Task Force Menschenhandel: Nationaler Aktionsplan gegen den Menschenhandel, S. 5.

<sup>210</sup> Vgl. ebd., S. 6.

<sup>211</sup> Vgl. ebd., S. 7.

<sup>212</sup> Vgl. ebd., S. 7.

<sup>213</sup> Vgl. ebd., S. 8.

identifiziert wurden, wird Handlungsbedarf für eine derartige Schutzeinrichtung anerkannt, weshalb hierfür Überlegungen angestellt werden sollen.<sup>214</sup>

Als problematisch erweist sich weiters der Zugang zu medizinischer Versorgung für Betroffene von Menschenhandel bis zur Erteilung des Aufenthaltstitels. In Zusammenarbeit zwischen LEFÖ/IBF und dem Bundesministerium für Gesundheit wird eine Vereinbarung über den praktischen Ablauf angestrebt.<sup>215</sup>

#### **V.3.4. Opferentschädigung – Optionen für materiellen Ersatz**

Im Bereich „Opferentschädigung“ sollen Möglichkeiten ausgewertet werden, die Opfern von Menschenhandel zur Verfügung stehen, Entschädigungen von den Tätern einzufordern.<sup>216</sup>

#### **V.3.5. Strafverfolgung – Für bessere Aufklärung und Zusammenarbeit**

Aktionen zur Strafverfolgung koordinieren Maßnahmen zur Verbesserung der Identifikation von Fällen. Dies erfolgt einerseits durch gezielte Schulungen und Fortbildungsmaßnahmen von Exekutive und Justiz, andererseits durch einen intensivierten Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen dem BKA und den zuständigen Sachbereichen der Landeskriminalämter, sowie durch Einbeziehung von sozialen Einrichtungen auf Bundesländerebene.<sup>217</sup>

In diesem Bereich werden als Maßnahmen regelmäßige, bedarfsorientierte und selektive Grenzkontrollen festgelegt. Darüber hinaus wird im Rahmen des Strafverfahrens eine Unterstützung der Prozessbegleitung, sowie Opferschutz durch eine sensible Datenhandhabung geregelt.<sup>218</sup>

---

<sup>214</sup> Vgl. Task Force Menschenhandel: Nationaler Aktionsplan gegen den Menschenhandel, S. 8.

<sup>215</sup> Vgl. ebd., S. 8.

<sup>216</sup> Vgl. ebd., S. 8.

<sup>217</sup> Vgl. ebd., S. 9.

<sup>218</sup> Vgl. ebd., S. 9.

### **V.3.6. Internationale Zusammenarbeit – Effiziente Kooperation über Grenzen hinweg**

Nach Vorgaben des Aktionsplanes bringt sich Österreich mit unterschiedlichen Schwerpunkten in internationale Projekte ein. So werden Maßnahmen zur Prävention, im Besonderen Bewusstseins- und Informationsveranstaltungen, gefördert. Andere Aktionen involvieren Projekte, die sich auf Opferschutz beziehen: Opferschutzeinrichtungen mit psychologischer, medizinischer und juristischer Beratung, sowie Schulungen für Strafverfolgungsbehörden zu Opfer- und Zeugenschutz stehen dabei im Zentrum.<sup>219</sup>

Hinsichtlich Strafverfolgung unterstützt Österreich Trainings für Vollzugsorgane und die Koordination von Maßnahmen gegen Menschenhandel.<sup>220</sup>

Eine Führungsrolle hat Österreich bei der Ausführung des COSPOL-Projektes (Comprehensive Operational Strategic Planning for the Police) übernommen, das sich mit der Bekämpfung des Menschenhandels mit Schwerpunkt auf Gruppen der organisierten Kriminalität aus Rumänien beschäftigt.<sup>221</sup>

Darüber hinaus sieht der Nationale Aktionsplan eine Prüfung vor, die Rückkehr- und Reintegrationsprogramme für Betroffene unter dem Europäischen Rückkehrfonds evaluiert.<sup>222</sup>

### **V.3.7. Datenerfassung, Monitoring und Evaluierung – Statistische Erfassung der Ausmaße**

In diesem Aktionsblock werden Maßnahmen zur quantitativen Einschätzung von Menschenhandel koordiniert. Darunter fällt ein jährlicher Gesamtbericht über Entwicklungen und Gegenstrategien in Österreich, sowie eine spezifische Datenerfassung, die in Kooperation zwischen den sachlich zuständigen Ministerien, den Bundesländern und LEFÖ/IBF erstellt wird.<sup>223</sup>

---

<sup>219</sup> Vgl. Task Force Menschenhandel: Nationaler Aktionsplan gegen den Menschenhandel, S. 10.

<sup>220</sup> Vgl. ebd., S. 10.

<sup>221</sup> Vgl. ebd., S. 11.

<sup>222</sup> Vgl. ebd., S. 11.

<sup>223</sup> Vgl. ebd., S. 11.

Darüber hinaus wird im Rahmen der Task Force ein Statistik-Projekt zur Vereinheitlichung von Daten zu Menschenhandel innerhalb der EU verfolgt. Das BMI engagiert sich hierbei mit anderen EU Mitgliedsstaaten, EUROPOL, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) und International Organisation for Migration (IOM) um einheitliche Richtlinien und vergleichbare Indikatoren für die Datenerfassung zu erarbeiten.<sup>224</sup>

#### **V.4. Der Nationale Aktionsplan gegen den Menschenhandel – Eine kritische Auseinandersetzung**

Der Nationale Aktionsplan gegen Menschenhandel ist das Kernstück der österreichischen Koordination in Bezug auf Menschenhandel. Er zeigt Handlungsbedarf entlang der sieben definierten Aktionsblöcke auf. Abhängig von der Beschaffenheit der Maßnahmen werden die jeweils sachlich zuständigen Ministerien und gegebenenfalls NGOs mit der Aufgabe betraut, die Aktion umzusetzen.

Der österreichische Aktionsplan gegen Menschenhandel erlaubt erstmals einen Überblick, welche Maßnahmen unter Leitung welcher Akteure getätigt werden. Durch die Komplexität des Phänomens ist es wichtig, eindeutige Kompetenzverteilungen vorzunehmen um Doppelgleisigkeiten zu vermeiden und Schwachstellen zu identifizieren.

Die Einrichtung der Task Force Menschenhandel 2004 war ein erster Schritt in Richtung einer intensivierten Zusammenarbeit. Die regelmäßigen Treffen dienen als Diskussionsplattform um sich auszutauschen und Empfehlungen an die politische Ebene weiterzuleiten. Es handelt sich dabei um ein interministerielles Expertengremium, dem durch Einbindung der NGOs die Möglichkeit gegeben wird, gewisse Aspekte kritisch zu beleuchten.

Mit dem Ziel den Kampf gegen Menschenhandel in Österreich zu intensivieren und zu koordinieren, wurde beschlossen als Leitstruktur der Zusammenarbeit einen

---

Vgl. Task Force Menschenhandel: Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels, S. 25-26.

<sup>224</sup> Vgl. Task Force Menschenhandel: Nationaler Aktionsplan gegen den Menschenhandel, S. 11.

Vgl. Task Force Menschenhandel: Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels, S. 27.

nationalen Aktionsplan zu erarbeiten. Diese Absicht wurde mit der parlamentarischen EntschlieÙung Nr. E 203 vom 12. Juli 2006 politische Zustimmung zuteil.<sup>225</sup>

Der besondere Mehrwert des österreichischen Menschenhandel-Aktionsplanes liegt in der Anerkennung, dass die Bekämpfung des Phänomens eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, die von unterschiedlichen Akteuren getragen werden muss. Aus diesem Grund und um eine effiziente, transparente Koordinierung zu gewährleisten, bedarf es eines gemeinsamen „Fahrplanes“ der einheitliche Ziele absteckt und die Maßnahmen und Kompetenzverteilung zu deren Realisierung festlegt. Diesem Zweck kommt der Nationale Aktionsplan nach.

Er kann als Aufgabenliste verstanden werden, die für die nächsten beiden Jahre Prioritäten setzt. Nach Ablauf dieser Zeit soll anhand der festgelegten Indikatoren evaluiert werden, ob die Ziele der einzelnen Aktionspunkte erreicht worden sind. Ist dem so, war die Maßnahme erfolgreich und kann aus dem Aktionsplan entfernt werden. Ist das Ergebnis noch unzureichend, wird die Aktion in den nächsten Aktionsplan übertragen.<sup>226</sup>

In Bezug auf den Aktionsplan gegen Menschenhandel sind die in sieben Handlungsblöcke gegliederten Maßnahmen als positiv zu beurteilen. Diese Gliederung bietet einen guten Überblick und zeigt auf, welche Schritte in welchen Bereichen zu setzen sind. Auffallend ist, dass der Teil Opferschutz von der Anzahl der angestrebten Aktionen am umfangreichsten ist. Bei genauerer Analyse der Aktionen fällt jedoch auf, dass es sich bei fünf Maßnahmen um Überprüfungen bzw. Überlegungen handelt, das heißt, um eine Evaluierung der bestehenden Situation. Daraus ist zu schließen, dass speziell der Bereich Opferschutz ausbaufähig ist, weshalb im Hinblick auf den überarbeiteten Aktionsplan für 2009-2011 konkrete Maßnahmen zu erwarten sind.

---

<sup>225</sup> Vgl. Task Force Menschenhandel: Nationaler Aktionsplan gegen den Menschenhandel, S. 2.

<sup>226</sup> Nach Auskunft von Mag. Rusz (BMEIA) soll im Frühjahr 2009 ein Neuer Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel angenommen werden, der für drei Jahre (2009-2011) vorgesehen ist. Dabei handelt es sich um eine Aktualisierung des alten Aktionsplanes, aus dem erledigte Aufgaben gestrichen und neue hinzugefügt wurden. Die Einteilung in sieben Handlungsblöcke bleibt weiterhin erhalten und auch ständige Maßnahmen, wie etwa Schulungen, werden übernommen. Im Rahmen dieser Arbeit kann der neue, aktualisierte Aktionsplan gegen den Menschenhandel jedoch keine Berücksichtigung erfahren, weshalb sich die Analyse auf den Aktionsplan von 2007/08 beschränkt.

Prinzipiell ist die Annahme eines Aktionsplanes gegen Menschenhandel zu begrüßen, da er eine strukturierte Koordination aller Beteiligten ermöglicht. Dennoch ist es angebracht, seine Effizienz zu hinterfragen und seine Grenzen aufzuzeigen.

In Hinblick auf den vorliegenden Aktionsplan ist es jedoch sehr schwierig Schwächen auszumachen, da er nicht an den am Papier festgelegten Aktionen, sondern an den in der Realität erzielten Fortschritten gemessen wird. Diese sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu früh abzusehen und nur der „Erste Österreichische Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels“<sup>227</sup> gibt einen groben Einblick in die gesetzten Aktivitäten und Maßnahmen. Welchen Mehrwert der Aktionsplan für die Bekämpfung des Menschenhandels bringt, zeigt sich jedoch erst über einen längeren Zeitraum.

Als Kritikpunkt ist anzumerken, dass die im Aktionsplan verankerten Maßnahmen von sehr genereller Natur sind. Konkret heißt das, dass etwa eine Aktion auf Schulungen und Fortbildungsmaßnahmen für die Exekutive und die Justiz abzielt, wodurch eine effizientere Verfolgung und Aufdeckung des Menschenhandels gewährleistet werden soll. Dabei handelt es sich um eine sehr allgemeine Maßnahme, wobei nicht weiter spezifiziert oder ins Detail gegangen wird.

Darüber hinaus stößt jeder Aktionsplan an die finanzielle und personelle Begrenzung der Ressourcen. Deshalb stellt sich bei der Ausarbeitung den beteiligten Akteuren die Herausforderung einen Mittelweg zu wählen. Es ist entscheidend, Maßnahmen zu inkludieren, die notwendig und richtungweisend sind. Im Gegensatz dazu ist es nicht zielführend Aktionen aufzunehmen, die unrealistisch sind und sich wegen der beschränkten Kapazitäten als nicht realisierbar erweisen.

In diesem Sinne ist es wichtig eine Balance zu finden und unter Berücksichtigung der Ressourcenbegrenzung innovative, progressive Maßnahmen aufzunehmen. Der Aktionsplan soll über weite Teile im zeitlichen Rahmen realisierbar sein, allerdings auch eine Herausforderung bieten, die durch effiziente Zusammenarbeit zu meistern ist.

---

<sup>227</sup> Vgl. Task Force Menschenhandel: Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels.

## V.5. Opferschutz in Österreich – Menschenrechte im Zentrum?

Die Situation in Österreich in Bezug auf Opferschutz kann als zufriedenstellend eingestuft werden, wenngleich noch Verbesserungsbedarf besteht.

Obwohl Österreich alle relevanten internationalen Dokumente zur Bekämpfung des Menschenhandels ratifiziert hat, zeigen sich noch Schwächen in der Umsetzung, die einen stärker opferzentrierten Fokus erlauben würden.

Österreich ist Vertragsstaat der Europarats-Konvention, welche einen Schwerpunkt auf die Rechte der Betroffenen legt. So wird darin eine 30tägige Reflexionszeit geregelt, um dem Opfer genug Zeit zu geben „to recover and escape the influence of traffickers and/or to take an informed decision on cooperating with the competent authorities.“<sup>228</sup>

Damit wird geregelt, dass die betroffene Person in diesem Zeitraum nicht über ihre Erlebnisse befragt wird. Die Polizei soll feststellen, ob eine Ermittlung nach §217 StGB (Grenzüberschreitender Prostitutionshandel) oder nach §104a StGB (Menschenhandel) einzuleiten ist und dem Opfer Zugang zu Schutz ermöglichen. In der Realität sieht diese Umsetzung anders aus, denn Opferschutz ist für die Ermittlungen sekundär.

Bedenkzeit heißt im österreichischen Erlass ausschließlich, dass die Frau nicht abgeschoben werden darf. Im Sinne der Wiederherstellung der Selbstbestimmtheit soll die Frau aktiv in den Ablauf des Strafprozesses eingebunden sein.<sup>229</sup>

Aus diesem Grund lehnt NGO LEFÖ/IBF<sup>230</sup> das Konzept der Reflexionszeit, das sich am Strafrecht orientiert ab, und fordert aus psychosozialer Perspektive eine „Stabilisierungszeit“.<sup>231</sup> Dabei soll dem Opfer die Möglichkeit gegeben werden sich zu stabilisieren, adäquate psychosoziale Betreuung in Anspruch zu nehmen und die

---

<sup>228</sup> Council of Europe: Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, S. 12.

<sup>229</sup> Evelyn Probst (2007): Frauenhandel – Erlebtes (Un)Recht. Unveröffentlichtes Manuskript. Wien: LEFÖ/IBF, S. 5. Internet: [http://birgitsauer.org/SoSe%202007/VO%20Eine%20von%20F%FCnf/Frauenhandel\\_Unver%F6ffentliches\\_Manuskript.pdf](http://birgitsauer.org/SoSe%202007/VO%20Eine%20von%20F%FCnf/Frauenhandel_Unver%F6ffentliches_Manuskript.pdf) (2.3.2009)

<sup>230</sup> Die NGO LEFÖ setzt sich seit 1985 für die Rechte von Migrantinnen ein. LEFÖ/IBF (Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels) wurde 1998 gegründet und betreut bundesweit von Menschenhandel betroffene Frauen und Mädchen.

<sup>231</sup> Vgl. Interview mit Mag. Evelyn Probst (LEFÖ/IBF), am 3. März 2009.

Sicherheit zu besitzen, keine ökonomischen Sorgen in Bezug auf Essen und Unterkunft zu haben. Erst wenn diese Umstände gegeben sind, kann sich die betroffene Person stabilisieren und eine „informed decision“ treffen.<sup>232</sup>

Als problematisch gelten zudem aufenthaltsrechtliche Bestimmungen für Opfer von Menschenhandel. Nur in den wenigsten Fällen verfügen sie über einen legalen Aufenthaltstitel.

Theoretisch gibt es für die betroffene Person die Möglichkeit, einen Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen ohne Zeugenaussage im Verfahren zu beantragen. In der Praxis besteht jedoch eine konditionale Verknüpfung zwischen Aussage und Aufenthalt. Die Gewährung der Aufenthaltsbewilligung ist an die Kooperationsbereitschaft des Opfers mit den Behörden gebunden: Der Staat erfordert Zusammenarbeit um seinem Auftrag im Sinne der strafrechtlichen Verfolgung nachzukommen und stellt im Gegenzug die Ausstellung eines Aufenthaltstitels in Aussicht.<sup>233</sup> Hierbei dominiert eindeutig die Strafverfolgungsperspektive.

Aus menschenrechtlichem Gesichtspunkt ist diese Vorgehensweise nicht haltbar. Neben den physischen und psychischen Traumata, welche die Opfer aufarbeiten müssen, stellt die Entscheidung über ihre Rolle im Strafverfahren eine zusätzliche physische Belastung dar. Um ihren Aufenthalt in Österreich zu legalisieren, werden sie zu einer Aussage vor Gericht gedrängt. Häufig ist dies der einzige Weg um nicht in das Herkunftsland abgeschoben zu werden, wo das Opfer entweder nicht mehr zurückkehren will, oder wohin die Rückkehr eine ernsthafte Gefährdung darstellt. Hierbei steht die Instrumentalisierung des Opfers für die Strafverfolgung im Vordergrund.

Weiters besteht Handlungsbedarf im Gesundheitsbereich. Wie im Nationalen Aktionsplan vermerkt wurde, fehlt es an einem planmäßigen „Zugang zu medizinischer Versorgung für Opfer von Menschenhandel bis zur Erteilung des Aufenthaltstitels.“<sup>234</sup> Nach Auskunft von LEFÖ/IBF gibt es vom Zeitpunkt der Verweisung der betroffenen Person an die NGO bis zum Zeitpunkt des legalen

---

<sup>232</sup> Vgl. Interview mit Mag. Evelyn Probst (LEFÖ/IBF), am 3. März 2009.

<sup>233</sup> Vgl. ebd.

<sup>234</sup> Task Force Menschenhandel: Nationaler Aktionsplan gegen den Menschenhandel, S. 8.

Aufenthaltes keine geregelte Gesundheitsversorgung. Ausnahme ist ein informeller Weg, der durch LEFÖ/IBF organisiert wird.

Ähnlich problematisch erweist sich der Zugang zum Arbeitsmarkt, der für die soziale Integration aufenthaltsberechtigter Opfer eine Hürde darstellt. Es ist entscheidend, den Betroffenen die Möglichkeit eines selbständigen Lebens zu geben, ohne das keine Rehabilitation erfolgen kann. Aus diesem Grund wären Vereinbarungen über den praktischen Ablauf vorteilhaft.<sup>235</sup>

Diese beiden Aspekte des Opferschutzes wurden auch im Nationalen Aktionsplan anerkannt und zur Überprüfung aufgenommen. Dennoch konnten keine Fortschritte erzielt werden. Der „Erste österreichische Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels“ bilanziert in Bezug auf Zugang zu medizinischer Versorgung für Opfer, dass „keine Ergebnisse“<sup>236</sup> erzielt wurden. Ähnlich negativ fällt die Überprüfung des Zugangs zum Arbeitsmarkt aus, wo bisher keine konkreten Resultate eingebracht werden konnten.<sup>237</sup>

Darüber hinaus sollte in Zukunft an Maßnahmen zu einer umfassenderen Sensibilisierung der Bevölkerung gearbeitet werden. Menschenhandel wird sehr häufig mit Menschenschmuggel, Prostitution und illegaler Migration vermischt. Obwohl durch großangelegte Veranstaltungen wie „UN.GIFT – Global Initiative to Fight Human Trafficking“ in Wien das mediale Interesse geweckt wurde, ist anzunehmen, dass unqualifizierte Meinungen darüber vorherrschen.

Primär wird Menschenhandel mit sexueller Ausbeutung junger Frauen assoziiert. Dies ist im konkreten Fall Österreichs zutreffend, dennoch gilt es eine Bewusstseinsbildung zu fördern, dass davon auch Buben und junge Männer betroffen sein können. Sexuelle Ausbeutung ist global gesehen die dominierende Erscheinungsform von Menschenhandel, dennoch gibt es nachweisbare Fälle von Menschenhandel zum Zwecke der Zwangsarbeit. Diese Sensibilisierung voranzutreiben und Betroffene von Menschenhandel in der öffentlichen Meinung zu entkriminalisieren, wird eine langfristige Aufgabe.

---

<sup>235</sup> Vgl. Interview mit Mag. Evelyn Probst (LEFÖ/IBF), am 3. März 2009.

<sup>236</sup> Task Force Menschenhandel: Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels, S. 14.

<sup>237</sup> Vgl. ebd., S. 11-12.

Neben diesen Verbesserungsvorschlägen gilt es zu betonen, dass die österreichischen Maßnahmen zur Bekämpfung und namentlich in Bezug auf Opferschutz als zufriedenstellend einzustufen sind. Im jährlichen Bericht des US State Departments wird das österreichische Engagement im internationalen Vergleich seit knapp einem Jahrzehnt in die höchst-mögliche Stufe eingereiht: „The Government of Austria fully complies with the minimum standards for the elimination of trafficking.“<sup>238</sup> Dies trifft auch im Bereich Opferschutz zu.

Der Verein LEFÖ eröffnete im Jänner 1998 nach langjähriger Beratungs- und Sensibilisierungsarbeit zu Frauenhandel die „Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels“ (IBF). Dabei handelt es sich um die einzige anerkannte, österreichische Opferschutzeinrichtung für weibliche Betroffene von Menschenhandel, die bundesweit tätig ist.<sup>239</sup>

Nach Auskunft der Koordinatorin von LEFÖ/IBF Mag. Evelyn Probst wurden im Jahr 2008 etwa 200 weibliche Betroffene von Menschenhandel betreut.<sup>240</sup>

LEFÖ/IBF ist ein zentraler Akteur im Bereich des Opferschutzes in Österreich. Erhärtet sich für die Exekutive der Verdacht mit einer Betroffenen von Menschenhandel konfrontiert zu sein, ist das LEFÖ/IBF der Kooperationspartner, der die Betreuung und Beratung in die Wege leitet. Abhängig von den Bedürfnissen des Opfers wird ein individuell angepasstes Sicherheitskonzept erstellt.

Dieses umfasst ein breitgefächertes Aufgabengebiet von juristischer und psychosozialer Prozessbegleitung, Krisenintervention, psychosozialer Beratung, Unterbringung in einer Notwohnung, Unterstützung bei arbeitsmarktpolitischer und wohnungspolitischer Integration in Österreich bis über Rückkehrvorbereitungen und Organisation der Rückkehr von Frauen in ihr Herkunftsland oder gegebenenfalls woanders hin.<sup>241</sup>

Das LEFÖ/IBF kooperiert mit anderen NGOs im In- und Ausland, pflegt Kontakte mit Justiz und Exekutive um sich für die Interessen der Betroffenen von Menschenhandel

---

<sup>238</sup> US Department of State: Trafficking in Persons Report 2008, Washington, DC: US Department of State (Publication 11407), S. 63.

<sup>239</sup> Vgl. LEFÖ/IBF (2008): 10 Jahre LEFÖ-IBF. Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels. Wien: Informationsbroschüre.

<sup>240</sup> Vgl. Interview mit Mag. Evelyn Probst (LEFÖ/IBF), am 3. März 2009.

<sup>241</sup> Vgl. ebd.

einzusetzen, und ist Mitglied in der Task Force Menschenhandel. Durch die Beteiligung von LEFÖ/IBF im Rahmen der Task Force als auch bei der Erstellung des Nationalen Aktionsplanes wird eine kritische Stimme laut, die sich für die Rechte der Opfer stark macht.

Diesem Engagement des LEFÖ/IBF im Bereich Opferschutz ist es zu verdanken, dass die Rechte und Interessen der Betroffenen von Menschenhandel über das letzte Jahrzehnt ausgebaut und vorangetrieben worden sind.

## VI. CONCLUSION – ZUSAMMENFASSUNG

If we want to be effective in diminishing human trafficking, it must not be seen primarily or exclusively from the perspective of national security; [...] It is first and foremost a violation of human rights. Therefore it is indispensable to raise awareness of the fact that trafficking in human beings is both a security issue and a human rights concern, and that it is not a question of “either/or”. Both issues must be tackled together.<sup>242</sup>

Ehemalige österreichische Frauenministerin Helga Konrad

Menschenhandel ist nicht nur als Unterminierung der nationalen Sicherheit von Staaten zu verstehen, sondern muss auch als Integritätsverletzung der betroffenen Personen anerkannt werden. Bei der Ergreifung von Maßnahmen sollten idealerweise beide Aspekte gleichermaßen berücksichtigt werden.

Diese zunehmende Wahrnehmung von Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung hat innerhalb der EU einen weiten Weg hinter sich, wie die Analyse der ersten Hypothese gezeigt hat:

*Erst nachdem das Phänomen Menschenhandel verstärkt wahrgenommen und empirisch erforscht wurde, konnte eine Bewusstseinsänderung der involvierten Akteure auf EU Ebene ermöglicht werden. Zuvor wurde Menschenhandel mit irregulärer Migration und organisierter Kriminalität assoziiert, seither wird zunehmend der menschenrechtliche Aspekt eingebracht, wodurch eine Fokusverlagerung von Strafverfolgung auf Opferschutz erst ermöglicht wurde.*

Diese Hypothese erweist sich als richtig. Da zu Beginn der Diskussion um Menschenhandel nur wenig empirische Untersuchungen vorlagen, wurde das Phänomen lange als Einwanderungsproblem und als Erscheinungsform irregulärer Migration verstanden.

---

<sup>242</sup> Helga Konrad (2008): The fight against trafficking in human beings from the European perspective. – In: Sally Cameron / Edward Newman: Trafficking in Human\$. Social, cultural and political dimensions. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, S. 162-163.

Folglich wurde auf dieses Problem mit restriktiven Zuwanderungsbeschränkungen und strengeren Grenzkontrollen geantwortet, während dem Aspekt der Menschenrechtsverletzung noch kaum Beachtung geschenkt wurde. Die Diskussion über Menschenhandel beschränkte sich primär auf sexuelle Ausbeutung von Frauen, weshalb es lange als frauenpolitisches Thema abgehandelt wurde.

In der Maastrichter Periode wird Menschenhandel als Frauenhandel zur sexuellen Ausbeutung wahrgenommen. Speziell Netzwerke der organisierten Kriminalität werden dafür verantwortlich gemacht. In diesen Zeitraum fallen vor allem Maßnahmen zur Harmonisierung der nationalen Strafrechtsbestände, die sich jedoch auf Menschenhandel in die Prostitution und sexuelle Ausbeutung von Kindern beschränken. Hinsichtlich Opferschutz, namentlich bei der Schaffung eines temporären Aufenthaltsrechts, gibt es deutliche Lücken. Auffallend ist, dass sukzessive der menschenrechtliche Aspekt Beachtung gewinnt.

In der Amsterdamer Periode kommt es zu einer Erweiterung der Opfergruppe auf männliche Betroffene, obwohl Frauen und Kinder als primär Gefährdete wahrgenommen werden. Im Rahmenbeschluss des Rates wird auf die UN Definition von Menschenhandel zurückgegriffen, die neben sexueller Ausbeutung auch Zwangsarbeit berücksichtigt. Neben umfangreichen Erläuterungen zur Strafverfolgung der Täter, nimmt Opferschutz weiter eine marginale Bedeutung ein.

Dennoch impliziert die übereingekommene UN Definition, dass eine Einstellungsänderung erfolgt ist. Menschenhandel wird als Phänomen anerkannt, das ebenso Männer und Kinder betreffen kann und als Menschenrechtsverletzung zu verstehen ist, weshalb Maßnahmen zu Opferschutz unabdingbar werden.

Diese Lücke versucht die Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln zu füllen, welche den Betroffenen eine Bedenkzeit einräumt, sowie im Falle der Zusammenarbeit mit den Behörden ein Aufenthaltsrecht von mindestens sechs Monaten in Aussicht stellt. Aus menschenrechtlicher Perspektive sind dabei noch deutliche Lücken erkennbar, da die Richtlinie die Opfer instrumentalisiert um sie für die Ermittlungen der Strafverfolgung zu Nutze zu machen. Aufenthalt und Aussage sind konditional aneinander geknüpft.

In den folgenden Jahren kommt es in Bezug auf Schutz und Unterstützungsleistungen für Opfer zu keinen Gesetzesvorschlägen, die über den entwickelten Mindeststandard der „Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln“ hinausgehen.

Die EU Entwicklung in Bezug auf Menschenhandel hat deutlich gemacht, dass nach einer restriktiven Politik in der Anfangsphase, in der es noch kein Verständnis für die Problematik gab und Strafverfolgung vordergründig war, nach Anstieg der Kenntnisse zu Menschenhandel eine Einstellungsänderung erfolgt ist. Nach einer zunehmenden Bewusstseinsbildung zu Menschenhandel, war nicht mehr abzustreiten, dass koordinierte Maßnahmen im Bereich Opferschutz notwendig sind und dass Menschenhandel eine schwere Menschenrechtsverletzung darstellt.

*Als kleiner EU Mitgliedsstaat, der durch seine Lage im Zentrum Europas als Transit- und Zielland betroffen ist, hat Österreich umfassende Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels entwickelt und nimmt heute eine Führungsrolle in diesem Politikbereich ein.*

Diese Hypothese ist zutreffend. Menschenhandel ist ein Politikbereich, der für Österreich große Relevanz hat.

Österreich hat aufmerksam die Entwicklungen auf internationaler und auf EU Ebene verfolgt und alle wichtigen Rechtsinstrumente in Bezug auf Menschenhandel ratifiziert. Die österreichische EU Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2006 hat einen größeren Handlungsspielraum ermöglicht, den Österreich genutzt hat um mehrere Aktionspunkte des EU Aktionsplanes umzusetzen und das Engagement zur Bekämpfung des Menschenhandels auf EU Ebene weiterzuführen und seine Expertise einzubringen.

Auf nationaler Ebene wurde im Einklang mit internationalen Empfehlungen mit November 2004 eine interministerielle Task Force unter Leitung des BMEIA errichtet. Hauptanliegen war österreichische Maßnahmen besser zu koordinieren. Um dies zu gewährleisten wurde ein österreichischer Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel erstellt, der unter Berücksichtigung internationaler „best practices“

und Empfehlungen die Bekämpfung des Menschenhandels strukturiert und dabei eine Vorbildfunktion für andere Staaten einnimmt.

Bei der Umsetzung dieser internationalen und nationalen Maßnahmen hat Österreich eine Führungsrolle übernommen. Nicht zuletzt durch seine in Bezug auf Menschenhandel ungünstige geographische Lage wurde rasch erkannt, dass koordinierter Handlungsbedarf besteht, weshalb sich Österreich über die Jahre durch sein Engagement eine Expertise angeeignet hat.

*Österreich hat kontinuierlich einen opferzentrierten Ansatz bei Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels verfolgt. Dies ist im Wesentlichen auf das progressive Engagement der NGO LEFÖ/IBF zurückzuführen, die sich für Opferrechte einsetzt.*

Diese Hypothese ist zutreffend, obwohl noch Handlungsbedarf im Bereich Opferschutz besteht. Es ist in den letzten Jahren eine verstärkte Bewusstseinsbildung erfolgt, die Menschenhandel als massive Verletzung der Integrität einer Person versteht. Dennoch würden die österreichischen Maßnahmen zum Opferschutz einen stärker opferzentrierten Fokus erlauben.

In der Realität wird die 30tägige Bedenkzeit dahingehend interpretiert, dass die Opfer, sollten sie Relevanz für die Ermittlungen haben, dennoch befragt werden. Aus psychosozialer Perspektive wäre eine „Stabilisierungszeit“ wünschenswert, in der sich die betroffene Person unter psychosozialer Betreuung sammeln soll, um eine durchdachte Entscheidung zu treffen.

Obwohl für Betroffene des Menschenhandels die Möglichkeit besteht, einen Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen ohne Zeugenaussage im Verfahren zu beantragen, sieht die Praxis in Österreich anders aus: Es besteht eine konditionale Verknüpfung zwischen Aussage und Aufenthalt. Die Ausstellung eines Aufenthaltstitels ist an die Zusammenarbeit des Opfers mit den Behörden gebunden. Nur wenn sich das Opfer kooperationsbereit zeigt und der Staat dadurch seinem Auftrag im Sinne der strafrechtlichen Verfolgung nachkommen kann, wird die

Erteilung eines Aufenthaltstitels in Aussicht gestellt. Die Schutzbedürftigkeit des Opfers wird hierbei nachgeordnet.

Weiterer Handlungsbedarf besteht im Gesundheitsbereich, sowie hinsichtlich einer stärkeren Regelung des Zugangs zu Arbeits- und Wohnungsmarkt.

Neben diesen Verbesserungsvorschlägen, die einen stärker opferzentrierten Fokus erlauben würden, sind die österreichischen Maßnahmen im Bereich Opferschutz als zufriedenstellend einzustufen. Dies lässt sich auf das Engagement von LEFÖ/IBF zurückführen, die sich seit Gründung der Interventionsstelle für Betroffene von Frauenhandel aktiv für die Interessen der Betroffenen einsetzen und als Akteur in diesem Politikfeld in Österreich nicht mehr wegzudenken ist. Die NGO deckt ein breites Tätigkeitsfeld ab, welches eine umfassende Betreuung für Betroffene gewährleistet. Darüber hinaus ist sie ein wichtiges Sprachrohr, das nicht zuletzt in den Verhandlungen des Nationalen Aktionsplanes die Opferrechte vorangetrieben und Handlungsbedarf aufgezeigt hat. Diese Konstellation – eine engagierte und erfahrene NGO und das Bewusstsein bei nationalen Akteuren um Handlungsbedarf – bilden eine günstige Situation für eine konstruktive Zusammenarbeit um Menschenhandel zu bekämpfen und Betroffene adäquat zu betreuen.

Unter Berücksichtigung der Erkenntnisse dieser Arbeit erweist sich der Rückschluss auf das herangezogene theoretische Fundament als kompliziert und nur bedingt haltbar. Der Komplexität des Phänomens Menschenhandel kann keine Theorie gerecht werden.

Es ist bereits schwierig anhand von Migrationstheorien Wanderbewegungen zu entschlüsseln und zu erklären, weshalb manche Individuen in gewissen Situationen abwandern, während andere ihrem alten Lebensumfeld erhalten bleiben. Noch eine Stufe vielschichtiger ist es, aus der Fülle von Migranten jene zu determinieren, die besonders anfällig für Menschenhandel sind.

Aus diesem Grund ist es adäquat einen Mix von Theorien zur Erklärung heranzuziehen, um die Komplexität des Phänomens möglichst adäquat widerzuspiegeln. Zum gegebenen Zeitpunkt gelingt es keiner Theorie den alleinigen Erklärungsanspruch für sich zu verbuchen.

Menschenhandel ist eine der großen Herausforderungen unserer Zeit. Es ist wichtig, koordinierte Maßnahmen zu setzen, um einerseits langfristig die Ursachenfaktoren zu bekämpfen. Andererseits ist es ebenso unabdingbar rasche Aktionen zu forcieren, wenn Handlungsbedarf besteht Betroffene zu schützen und ihnen adäquate Betreuung zukommen zu lassen.

Vor der gesamten Diskussion um irreguläre Migration und der Verletzung staatlicher Integrität durch die undokumentierte Einwanderung gilt es jedoch immer vor Augen zu halten, dass Menschenhandel eine massive Verletzung der Integrität einer Person ist und eine gravierende Menschenrechtsverletzung darstellt.

## VII. BIBLIOGRAPHIE

**ASKOLA**, Heli (2007): Violence against Women, Trafficking, and Migration in the European Union. – In: European Law Journal. Review of European Law in Context. Vol. 13, No. 2, S. 204-217.

**BERTEL**, Christian / **SCHWAIGHOFER**, Klaus (1999): Österreichisches Strafrecht. Besonderer Teil II. §§169 bis 321 StGB. 4. Neubearb. Aufl. Wien, New York: Springer (Springers Kurzlehrbücher der Rechtswissenschaft).

**BERTEL**, Christian / **SCHWAIGHOFER**, Klaus (2006): Österreichisches Strafrecht. Besonderer Teil I. §§75 bis 168b StGB. 9., vollst. überarb. und erw. Aufl. Wien, New York: Springer (Springers Kurzlehrbücher der Rechtswissenschaft).

**BERTEL**, Christian / **SCHWAIGHOFER**, Klaus (2006): Österreichisches Strafrecht. Besonderer Teil II. §§169 bis 321 StGB. 7. vollst. überarb. Aufl. Wien, New York: Springer (Springers Kurzlehrbücher der Rechtswissenschaft).

**BILIC**, Klaudija (2006): "Die Ware Frau". Frauenhandel in Südosteuropa und die Rolle der internationalen Gemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung von Bosnien-Herzegowina. Wien: Diplomarbeit.

**BUNDESKRIMINALAMT** (2008): Organisierte Schlepperkriminalität. Illegale Migration. Jahresbericht 2007. Lageberichte, Statistiken, Operative Analysen. Wien: BMI.

**BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES** (2006): Expert Conference on the Implementation of the EU Plan on Trafficking in Human Beings. Brussels, 28-29 June 2006. Wien: BMI.

**CHIES, Laura** (1994): Das Migrationsproblem in der Europäischen Gemeinschaft. Theoretische und empirische Analyse der Bestimmungsfaktoren und Folgen internationaler Arbeitskräftewanderungen. Frankfurt am Main: Lang Verlag (Europäische Hochschulschriften Reihe V Volks- und Betriebswirtschaft 1581).

**COUNCIL OF EUROPE** (2005): Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. – In: Council of Europe: Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings and its Explanatory Report. Warsaw: Council of Europe (Council of Europe Treaty Series No. 197), S. 7-23.

**COUNCIL OF EUROPE** (2005): Explanatory Report on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. Warsaw: Council of Europe (Council of Europe Treaty Series No. 197), S. 27-71.

**DEN BOER, Monika** (2001-2002): EU Policy Concerning Trafficking of Human Beings in the Light of a Common Asylum Procedure. – In: Revue des Affaires Européennes. No. 5, S. 613-618.

**DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT** (2004): Coercion in the Kidney Trade? A background study on trafficking in human organs worldwide. Sector Project against Trafficking in Women. Eschborn: GTZ.

**DÜVELL, Franck** (2006): Europäische und internationale Migration. Einführung in historische, soziologische und politische Analysen. Münster: LIT Verlag (Europäisierung Band 5).

**EXPERTENKREIS „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. Arbeitsbericht. Wien: Task Force Menschenhandel.

- FAWCETT**, James T. (1989): Networks, Linkages, and Migration Systems. – In: International Migration Review, Vol. 23, No. 3, S. 671-680.
- FRÖHLICH**, Johann (2007): Bekämpfung des Menschenhandels auf europäischer Ebene unter besonderer Berücksichtigung Österreichs. – In: Politische Studien. Zweimonatszeitschrift für Politik und Zeitgeschehen. Vol. 58, No. 413, S. 35-40.
- GALLAGHER**, Anne (2001): Human Rights and the New UN Protocols on Trafficking and Migrant Smuggling: A Preliminary Analysis. – In: Human Rights Quarterly. A Comparative and International Journal of the Social Sciences, Humanities and Law. Vol. 23, No. 4, S. 975-1004.
- GEISLER**, Alexandra (2005): Gehandelte Frauen. Menschenhandel zum Zweck der Prostitution mit Frauen aus Osteuropa. Berlin: Trafo (Hochschulschriften Band 7).
- GHOSH**, Bimal (1998): Huddled Masses and Uncertain Shores. Insights into Irregular Migration. The Hague, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers (International Organization for Migration).
- HAUG**, Sonja (2000): Klassische und neuere Theorien der Migration. Mannheim: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (Arbeitspapiere Nr. 30).
- HAUG**, Sonja (2000): Soziales Kapital und Kettenmigration. Italienische Migranten in Deutschland. Wiesbaden: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung Band 31).
- HOFMANN**, Johannes (2002): Menschenhandel. Beziehungen zur Organisierten Kriminalität und Versuche der strafrechtlichen Bekämpfung. Frankfurt am Main: Peter Lang (Würzburger Schriften zur Kriminalwissenschaft Band 4).
- KARTUSCH**, Angelika / **KNAUS**, Katharina / **REITER**, Gabriele (2000): Bekämpfung des Frauenhandels nach internationalem und österreichischem Recht. Wien: Österreich (Studienreihe des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte Band 9).

- KELLY**, Liz (2005): "You Can Find Anything You Want": A Critical Reflection on Research on Trafficking in Persons within and into Europe. – In: Frank Laczko / Elzbieta Gozdziaak (Hg.): Data and Research on Human Trafficking: A Global Survey. Geneva: International Organization for Migration, S. 235-265.
- KONRAD**, Helga (2008): The fight against trafficking in human beings from the European perspective. – In: Sally Cameron / Edward Newman: Trafficking in Human\$. Social, cultural and political dimensions. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, S. 161-180.
- LATTACHER**, Siegbert (2007): Verstärkt gegen Menschenhandel. – In: Öffentliche Sicherheit. Das Magazin des Innenministeriums. No. 9-10, S. 75-76.
- LEE**, Everett S. (1972): Eine Theorie der Wanderung. – In: György Széll (Hg.): Regionale Mobilität. München: Nymphenburger Verlagshandlung (Nymphenburger Texte zur Wissenschaft Modelluniversität 10), S. 115-129.
- LEFÖ/IBF** (2008): 10 Jahre LEFÖ-IBF. Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels. Wien: Informationsbroschüre.
- LEHTI**, Martti (2003): Trafficking in women and children in Europe. Helsinki: The European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI Paper No. 18).
- LEIDHOLDT**, Dorchen (1996): Sexual Trafficking of Women in Europe. A Human Rights Crisis for the European Union. – In: R. Amy Elman (Hg.): Sexual Politics and the European Union. The New Feminist Challenge. Berghahn Books: Providence, Oxford, S. 83-95.
- LOCHER**, Birgit (2005): „Samtene Dreiecke“ als strategische Allianzen – Die Politisierung des Frauenhandels in der EU. – In: Annette Henninger / Helga Ostendorf (Hg.): Die politische Steuerung des Geschlechterregimes. Beiträge zur

Theorie politischer Institutionen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Politik und Geschlecht Band 13), S. 177-195.

**MASSEY**, Douglas S. / **ARANGO**, Joaquin / **HUGO**, Graeme u.a. (1993): Theories of International Migration: A Review and Appraisal. – In: Population and Development Review, Vol. 19, No. 3, S. 431-466.

**MEDVED**, Felicita / **CULLEN**, Peter (2002): Counteracting Human Trafficking: An Analysis of European Union Policy. – In: Malcolm Anderson / Joanna Apap (Hg.): Police and Justice Co-operation and the New European Borders. The Hague, London, New York: Kluwer Law International (European Monographs), S. 183-218.

**MORRISON**, John / **CROSLAND**, Beth (2001): The trafficking and smuggling of refugees: the end game in European asylum policy? New Issues in Refugee Research (Working Paper No. 39).

**MÜLLER-SCHNEIDER**, Thomas (2000): Zuwanderung in westliche Gesellschaften. Analyse und Steuerungsoptionen. Opladen: Leske und Budrich.

**NACHBAUR**, Dina (2007): Rotlicht / Blaulicht. Frauenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung nach Österreich im Lichte der Rechtsdokumente der Vereinten Nationen. Diplomarbeit: Wien.

**NAUTZ**, Jürgen (2008): Frauenhandel und Gegenstrategien in Österreich. – In: Jürgen Nautz / Birgit Sauer (Hg.): Frauenhandel. Diskurse und Praktiken. Göttingen: V&R unipress (Transkulturelle Perspektiven Band 6), S. 21-47.

**NIESNER**, Elvira / **ANONUEVO**, Estrella u.a. (1997): Ein Traum vom besseren Leben. Migrantinnenerfahrungen, soziale Unterstützung und neue Strategien gegen Frauenhandel. Opladen: Leske und Budrich (Geschlecht und Gesellschaft Band 9).

**OBERLOHER**, Robert F. (2003): Das transnational organisierte Netz der Menschenhandelserbrechen – Eine neue Herausforderung für die internationale Gemeinschaft in Sachen umfassender Sicherheitspolitik. Wien: OIIP (Arbeitspapier 45).

**OBOKATA**, Tom (2003): EU Council Framework Decision on Combating Trafficking in Human Beings: A Critical Appraisal. – In: Common Market Law Review. Vol. 40, No. 4, S. 917-936.

**OBOKATA**, Tom (2005): Smuggling of Human Beings from a Human Rights Perspective: Obligations of Non-State and State Actors under International Human Rights Law. – In: International Journal of Refugee Law. Vol. 17, No. 2, S. 394-415.

**OBOKATA**, Tom (2005): Trafficking in Human Beings as a Crime Against Humanity: Some Implications for the International Legal System. – In: International and Comparative Law Quarterly. Vol. 54, No. 2, S. 445-457.

**OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS** (2002): Handbook on National Human Rights Plans of Action. New York, Geneva: United Nations (Professional Training Series No. 10).

**OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS** (2004): National Referral Mechanisms. Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons. A Practical Handbook. Warsaw: OSCE.

**PARNREITER**, Christof (2000): Theorien und Forschungsansätze zu Migration. – In: Karl Husa / Christof Parnreiter / Irene Stacher (Hg.): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? Wien: Südwind (Journal für Entwicklungspolitik, Ergänzungsband 9), S. 25-52.

**PHILIPP**, Thomas (2006): §§213-220a. – In: Frank Höpfel / Eckart Ratz: Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 2. Aufl., Wien: Manz, S. 18-30.

- PIOTROWICZ**, Ryszard (2002): European Initiatives in the Protection of Victims of Trafficking who Give Evidence Against Their Traffickers. – In: International Journal of Refugee Law, Vol. 14, S. 263-278.
- POLLAK**, Veronika (2008): Das Framing von Menschenhandel in der dritten Säule der Europäischen Union. Wien: Diplomarbeit.
- POMMER**, Alois / **SABITZER**, Werner (2000): Menschenhandel. Getäuscht und ausgebeutet. – In: Öffentliche Sicherheit. Das Magazin des Innenministeriums. Nr. 9-10, S. 4-6.
- RAVENSTEIN**, E.G. (1972): Die Gesetze der Wanderung. – In: György Széll (Hg.): Regionale Mobilität. München: Nymphenburger Verlagshandlung (Nymphenburger Texte zur Wissenschaft Modelluniversität 10), S. 41-91.
- REITER**, Stephanie (2008): Europäische Union und österreichisches Strafrecht. Unter besonderer Berücksichtigung der Delikte gegen Menschenhandel und Schlepperei. Wien, Graz: Neuer wissenschaftlicher Verlag (Neue juristische Monographien Band 45).
- RIJKEN**, Conny (2003): Trafficking in persons. Prosecution from a European perspective. The Hague: Asser Press.
- SABLATTNIG**, Günther (2007): Prävention, Repression, Opferschutz. Die Bekämpfung des Menschenhandels hat in Österreich, in der Europäischen Union und international hohe Priorität. – In: Öffentliche Sicherheit. Das Magazin des Innenministeriums. No. 7-8, S. 22-23.
- SALT**, John (2000): Trafficking and Human Smuggling: A European Perspective. – In: International Migration. Vol. 38, No. 3, S. 31-54.
- SHIMAZONO**, Yosuke (2007): The state of the international organ trade: a provisional picture based on integration of available information. – In: Bulletin of the World Health Organization, Vol. 85 (12), S. 955-962.

**SJAASTAD**, Larry A. (1962): The Costs and Returns of Human Migration. – In: The Journal of Political Economy, Vol. 70, No. 5, S. 80-93.

**TASK FORCE MENSCHENHANDEL** (2006): Nationaler Aktionsplan gegen den Menschenhandel. Wien: Task Force Menschenhandel.

**TASK FORCE MENSCHENHANDEL** (2008): Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels. Wien: Task Force Menschenhandel.

**TOTH**, Birgit (1997): Die Prostituiertengesetze der Länder. Kompetenz – Systematik – Grundrechte. Wien: Dissertation.

**UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME** (2004): Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. – In: United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto. New York: United Nations, S. 53-67.

**UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME** (2004): Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. – In: United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto. New York: United Nations, S. 41-51.

**UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME** (2006): Trafficking in Persons. Wien: Informationsbroschüre.

**UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME** (2006): Trafficking in Persons. Global Patterns. Vienna: United Nations.

**UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME** (2008): UN.GIFT. Human Trafficking: An Overview. New York, Vienna: United Nations.

**UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME:** Toolkit to Combat Trafficking in Persons. New York: United Nations 2006 (Global Programme against Trafficking in Human Beings).

**UNTERLERCHNER,** Barbara (2005): Combating Human Trafficking in Poland. Wien: Diplomarbeit.

**US DEPARTMENT OF STATE:** Trafficking in Persons Report 2008, Washington, DC: US Department of State (Publication 11407).

**VAN AMERSFOORT,** Hans (1999): International Migration and Civil Rights: The Dilemmas of Migration Control in an Age of Globalisation. – In: Elisabeth Guild (Hrsg.): The Legal Framework and Social Consequences of Free Movement of Persons in the European Union. The Hague: Kluwer Law International (Studies in Law 3), S. 73-88.

**VAN KRIEKEN,** Peter J. (Hg.) (2001): The Migration Acquis Handbook. The Foundation for a Common European Migration Policy. The Hague: T.M.C. Asser Press.

**ZIMMERMAN,** Cathy (2006): Stolen smiles: a summary report on the physical and psychological health consequences of women and adolescents trafficked in Europe. London: London School of Hygiene & Tropical Medicine.

## **INTERNETQUELLEN**

**AKTIONSPLAN DES RATES UND DER KOMMISSION** zur Umsetzung des Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union. Internet:

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/doc/action\\_plan\\_jai\\_207\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/doc/action_plan_jai_207_de.pdf)

(22.1.2009)

**BOIDI, M. Cristina / PROBST, Evelyn:** Frauenhandel als Phänomen der rassistischen Strukturierung der westlichen Gesellschaft. Internet: [http://www.beigewum.at/TCgi/Images/beigewum/20050203201556\\_KW%201-2000%20Boidi\\_Probst.pdf](http://www.beigewum.at/TCgi/Images/beigewum/20050203201556_KW%201-2000%20Boidi_Probst.pdf) (4.1.2009)

**BRUGGEMAN, Willy** (2002): Illegal immigration and trafficking in human beings seen as a security problem for Europe. Rede anlässlich der European Conference on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings am 19. September 2002, siehe: <http://www.belgium.iom.int/STOPConference/Conference%20Papers/20%20Bruggeman%20Brussels%20IOM.19.09.02.pdf> (7.6.2008)

**BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES** (2007): Sicherheitsbericht 2006. Wien, Internet: [http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/III/III\\_00114/imfname\\_100251.pdf](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/III/III_00114/imfname_100251.pdf) (4.2.2009)

**COUNCIL OF EUROPE:** Status of Signature and ratification of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings as of today. Internet: [http://www.coe.int/t/dg2/trafficking/campaign/Flags-sos\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg2/trafficking/campaign/Flags-sos_en.asp) (23.2.2009)

**EUROPÄISCHE UNION** (2001): Traum und böses Erwachen: von der Armut in die Sexsklaverei. Eine umfassende europäische Strategie, siehe: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/8mars\\_de.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/8mars_de.htm) (7.6.2008)

**GEMEINSAME MASSNAHME DES RATES** vom 24. Februar 1997 gegen Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung von Kindern. Internet: <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l33072.htm> (15.4.2009)

**HAAGER PROGRAMM** zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, Internet: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/doc/hague\\_programme\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/doc/hague_programme_de.pdf) (22.1.2009)

**IBF/LEFÖ:** Was wir tun für Betroffene von Frauenhandel. Internet:  
<http://www.lefoe.at/design/content.php?page=b&lang=de&content=242>  
(15.2.2009)

**INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE** (14.2.2008): Top transplant surgeons involved in organ trafficking, expert says. Internet:  
<http://www.ihf.com/articles/ap/2008/02/14/news/UN-GEN-UN-Human-Trafficking-Organs.php> (4.1.2009)

**INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION:** Convention (No. 29) concerning Forced Labour. Internet: <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/31.htm> (18.12.2008)

**KARTUSCH**, Angelika (2003): Internationale und europäische Maßnahmen gegen den Frauen- und Menschenhandel. – In: gender...politik...online: [www.fu-berlin.de/gpo/angelika\\_kartusch.htm](http://www.fu-berlin.de/gpo/angelika_kartusch.htm) (3.1.2009)

**KONRAD**, Helga (2002): Trafficking in Human Beings – The Ugly Face of Europe. Paper anlässlich der European Conference on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings. Global Challenge for the 21<sup>st</sup> Century, von 18.-20. September 2002, S. 6, siehe: <http://www.belgium.iom.int/STOPConference/Conference%20Papers/11.%20Konrad%20Paper%20EC-IOM%20STOP%20Conf.doc> (9.6.2008)

**MITTEILUNG DER KOMMISSION** an das Europäische Parlament und den Rat. Bekämpfung des Menschenhandels – ein integriertes Vorgehen und Vorschläge für einen Aktionsplan, S. 3. Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0514:FIN:DE:PDF> (23.1.2009)

**PROBST**, Evelyn (2007): Frauenhandel – Erlebtes (Un)Recht. Unveröffentlichtes Manuskript. Wien: LEFÖ/IBF, Internet: [http://birgitsauer.org/SoSe%202007/VO%20Eine%20von%20FCnf/Frauenhandel\\_Unver%20ffentliches\\_Manuskript.pdf](http://birgitsauer.org/SoSe%202007/VO%20Eine%20von%20FCnf/Frauenhandel_Unver%20ffentliches_Manuskript.pdf) (2.3.2009)

**RAHMENBESCHLUSS DES RATES** vom 1. August 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels, Internet: [http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/50%20thema/tm\\_0810\\_rahmenbeschluess\\_des\\_rates\\_zur\\_bekaempfung\\_des\\_menschenhandels\\_2002.pdf](http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/50%20thema/tm_0810_rahmenbeschluess_des_rates_zur_bekaempfung_des_menschenhandels_2002.pdf) (19.1.2009)

**RAHMENBESCHLUSS DES RATES** vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren. Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001F0220:DE:HTML> (19.1.2009)

**RICHTLINIE 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. Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0019:0023:DE:PDF> (19.1.2009)

**SOMMERBAUER**, Jutta (2008): Polizei-Entwarnung: Kein Anstieg von Frauenhandel. – In: Die Presse, vom 25. Juni 2006 (Onlineausgabe). Internet: <http://diepresse.com/> (3.3.2009)

**STELLUNGNAHME** der Österreichischen Außenministerin Ursula Plassnik im Rahmen der „Globalen Initiative der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Menschenhandels“ (UN-GIFT) am 13. Februar 2008. <http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aktuelles/presseaussendungen/plassnik-sklaverei-im-weltdorf-menschen-werden-gehandelt-ganz-oder-in-teilen-dienen-als-ersatzteillager.html> (6.12.2008)

**TRAUTTMANSDORFF**, Ferdinand: Introductory Statement by the Head of Delegation of Austria H.E. Ambassador Ferdinand Trauttmansdorff. 37<sup>th</sup> Session of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. New York, 23. Jänner 2007, Internet: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw37/statements/delegations/Austria.pdf> (16.1.2009)

**UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME:** Signatories to the CTOC  
Trafficking Protocol. Internet:

<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/countrylist-traffickingprotocol.html>

(23.2.2009)

**WESTPHAL,** Manuela (2004): Migration und Genderaspekte. Feminisierung  
internationaler Migration. Berlin: Bundeszentrale für politische Bildung, siehe:

[www.bpb.de/files/39WAAAT.pdf](http://www.bpb.de/files/39WAAAT.pdf) (2.12.2008)

## VIII. INTERVIEWVERZEICHNIS

- 28. Jänner 2009**    **Oberst Gerhard Joszt**  
Bundeskriminalamt  
Büro 3.1. Organisierte Kriminalität
- 19. Februar 2009**    **Mag. Regina Rusz**  
Bundesministerium für europäische internationale  
Angelegenheiten (BMEIA)  
Abteilung IV.7. Integrationspolitische und internationale  
Zusammenarbeit im Bereich Sicherheit und Personenverkehr,  
einschließlich der Terrorismus, Drogen- und  
Verbrechensbekämpfung
- 3. März 2009**        **Mag. Evelyn Probst**  
Leiterin der Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels  
LEFÖ/IBF
- 4. März 2009**        **Mag. Günther Sablattnig**  
Bundesministerium für Inneres (BMI)  
Referat I/4/c Bi- und Multilaterale Angelegenheiten

## ABSTRACT

Im Rahmen der Diplomarbeit „Die Bekämpfung des Menschenhandels durch die Europäische Union, unter besonderer Berücksichtigung Österreichs“ werden die Maßnahmen auf EU Ebene und das österreichische Engagement mit Fokus auf den Bereich Opferschutz analysiert.

Nach einer generellen Einführung in die Thematik werden die EU Aktivitäten auf die Frage untersucht, ob in den letzten Jahren eine Schwerpunktverlagerung von Strafverfolgung auf Opferschutz erfolgt ist. Namentlich werden „Der Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels“ und die „Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind“ näher fokussiert.

Dabei wird evident, dass sich die EU bei Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels ursprünglich auf Strafverfolgung beschränkt hat. Erst sukzessive gewinnt die Rolle des Opfers an Aufmerksamkeit. Obwohl Schutz und Unterstützungsleistungen für Betroffene ausgebaut worden sind, ist insbesondere bei der Gewährung des Aufenthaltstitels eine Instrumentalisierung des Opfers für die Strafverfolgung auffallend. Die Genehmigung der Aufenthaltsbewilligung ist an die Kooperationsbereitschaft mit den Behörden gebunden.

Österreich hat sich im Bereich Menschenhandel Expertise erarbeitet. Auf nationaler Ebene wurde im Jahr 2004 eine interministerielle Task Force eingerichtet, um österreichische Maßnahmen im Kampf gegen Menschenhandel effizienter koordinieren zu können. Das Kernstück der Zusammenarbeit ist „Der Nationale Aktionsplan gegen den Menschenhandel“, der einen umfassenden Ansatz an Maßnahmen bereitstellt und untereinander abstimmt.

In Bezug auf Opferschutz kann die Situation in Österreich als zufriedenstellend eingestuft werden. Obwohl durchaus noch in manchen Bereichen Verbesserungsbedarf besteht, ist es nicht zuletzt der aktiven NGO und Opferschutzeinrichtung LEFÖ/IBF zu verdanken, dass die Opferrechte gewahrt werden.

## MONIKA LEMMERER

<b>Geburtsdatum</b>	25. Oktober 1984 in Bad Ischl
<b>Staatsbürgerschaft</b>	Österreich
<b>Familienstand</b>	ledig

## AUSBILDUNG

10/2003 – 06/2009	Studium der Politikwissenschaft an der Universität Wien
09/2007 – 06/2008	Studium am „Institut d’Etudes Politiques“ („Sciences Po“), Paris, Frankreich (Erasmus Studienaufenthalt)
09/2003 – 08/2007	Studium der Germanistik an der Universität Wien, Abschluss (Mag.phil.) mit Auszeichnung
09/1995 – 06/2003	Bundesgymnasium Bad Ischl (Matura mit gutem Erfolg)

## ARBEITSERFAHRUNG UND PRAKTIKA

09/2008 – 10/2008	Praktikum an der Österreichischen Vertretung zu den Vereinten Nationen in New York City, USA
02/2007 – 03/2007	Praktikum bei den Vereinten Nationen, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), „Anti-Human Trafficking Unit“ in Wien, Österreich
04/2006 – 06/2006	Praktikum an der Österreichischen Botschaft in Washington, DC, USA
Juli 2003, Aug. 2004, Aug. 2005, Aug. 2006, Juli 2008	Fremdenführungen in Deutsch, Englisch und Französisch in der „Kaiservilla“ in Bad Ischl, Österreich