



universität  
wien

# DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

NUR ANERKENNUNG ODER DOCH EINHALTUNG?  
DIE IMPLEMENTIERUNG INTERNATIONALER NORMEN  
GEGEN DEN KINDERHANDEL IN ÖSTERREICH.

Verfasserin

Iga Niznik

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, am 17. Oktober 2009

Matrikelnummer:

0204775

Studienrichtung lt. Studienblatt:

A 300 (Politikwissenschaft)

Betreuerin:

Prof.<sup>in</sup> Birgit Sauer

## **DANKSAGUNG**

Steve, danke dass du mir so viel Mut gemacht und immer an mich geglaubt hast. Danke für die vielen kleinen Hilfestellungen, deine kritischen Inputs und deine Geduld mit mir.

Lukas, danke für deine Großzügigkeit und dass du mich immer verstanden hast.

# INHALTSVERZEICHNIS

|                                                                                                 |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Abstract .....                                                                                  | 5         |
| <b>1 EINLEITUNG .....</b>                                                                       | <b>6</b>  |
| 1.1 Persönliche Motivation .....                                                                | 6         |
| 1.2 Untersuchungsgegenstand, Relevanz und Fragestellung .....                                   | 7         |
| <b>2 KINDERHANDEL IN ÖSTERREICH: EINE BESTANDSAUFNAHME .....</b>                                | <b>10</b> |
| 2.1 Relevanz des Themas für Österreich .....                                                    | 10        |
| 2.2 In Österreich gültige internationale Rechtsinstrumente .....                                | 12        |
| 2.2.1 International anerkannte Definition von Kinderhandel .....                                | 12        |
| 2.3 Anpassung der Rechtslage in Österreich .....                                                | 14        |
| 2.4 Weiterführende Maßnahmen zur Implementierung .....                                          | 15        |
| 2.4.1 Ergriffene Maßnahmen zur Bekämpfung .....                                                 | 16        |
| 2.4.2 Empfehlungen für weitere Maßnahmen .....                                                  | 19        |
| 2.5 Defizite bei der Umsetzung .....                                                            | 21        |
| 2.5.1 NAP nimmt Empfehlungen nicht auf .....                                                    | 21        |
| 2.5.2 Kritik der UNO .....                                                                      | 21        |
| 2.5.3 Kritik der NGOs .....                                                                     | 22        |
| <b>3 FORSCHUNGSANSATZ .....</b>                                                                 | <b>26</b> |
| 3.1 Theorie .....                                                                               | 26        |
| 3.1.1 Normen .....                                                                              | 27        |
| 3.1.2 Compliance .....                                                                          | 28        |
| 3.1.1 Warum Normeinhaltung? Theoretische Ansätze aus der internationalen Politik .....          | 28        |
| 3.1.2 Implementierung von Normen: Welche Faktoren determinieren Compliance in der Praxis?<br>31 |           |
| 3.1.3 Das theoretische Konstrukt zur Untersuchung des Kinderhandels .....                       | 35        |
| 3.2 Methode .....                                                                               | 40        |
| 3.2.1 Material .....                                                                            | 40        |
| 3.2.2 Analyse und Interpretation .....                                                          | 42        |
| <b>4 SO BEKÄMPFT ÖSTERREICH DEN KINDERHANDEL .....</b>                                          | <b>45</b> |
| 4.1 Legalisierung .....                                                                         | 45        |
| 4.1.1 Das OPSC – Optional Protocol on the Sale of Children .....                                | 45        |
| 4.1.2 Die Rahmenbeschlüsse des Europäischen Rates .....                                         | 47        |
| 4.1.3 Konvention des Europarates .....                                                          | 49        |
| 4.1.4 Fazit zur Legalisierung .....                                                             | 49        |
| 4.2 Normspezifische Rechtsanpassung .....                                                       | 51        |
| 4.2.1 Allgemein .....                                                                           | 51        |
| 4.2.2 Strafverfolgung .....                                                                     | 52        |
| 4.2.3 Opferschutz .....                                                                         | 53        |
| 4.2.4 Prävention .....                                                                          | 58        |
| 4.2.5 Institutionalisierte Kooperationen .....                                                  | 59        |
| 4.2.6 Fazit zur normspezifischen Rechtsanpassung .....                                          | 61        |

|            |                                                                                |            |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>4.3</b> | <b>Kapazität der Verwaltung.....</b>                                           | <b>63</b>  |
| 4.3.1      | Wissen.....                                                                    | 63         |
| 4.3.2      | Ressourcen: Geld und Zeit .....                                                | 67         |
| 4.3.3      | Zusammenarbeit in der Praxis .....                                             | 69         |
| 4.3.4      | Fazit von Kapazität der Verwaltung .....                                       | 75         |
| <b>4.4</b> | <b>Rückhalt / Widerstand betreffend die Bekämpfung von Kinderhandel .....</b>  | <b>77</b>  |
| 4.4.5      | Politische Chancen und Grenzen .....                                           | 78         |
| 4.4.1      | Die Rolle des Kinderhandels für die Zivilgesellschaft .....                    | 83         |
| 4.4.2      | Fazit zu Rückhalt / Widerstand betreffend die Bekämpfung von Kinderhandel..... | 85         |
| <b>4.5</b> | <b>Kräfteverhältnisse Opfer – Staat.....</b>                                   | <b>87</b>  |
| 4.5.1      | Kinderhandel und die Parlamentsparteien.....                                   | 87         |
| 4.5.2      | Kontext: Kinderrechte für alle Kinder? .....                                   | 89         |
| 4.5.3      | Fazit zu den Kräfteverhältnissen Opfer - Staat.....                            | 91         |
| <b>4.6</b> | <b>Verfahrenslegitimität.....</b>                                              | <b>92</b>  |
| 4.6.1      | Zusammenarbeit von NGOs und staatlichen Akteuren .....                         | 92         |
| 4.6.2      | Einfluss der NGOs auf Gesetzgebung .....                                       | 95         |
| 4.6.3      | Fazit zur Verfahrenslegitimität.....                                           | 96         |
| <b>4.7</b> | <b>Sprechen über Kinderhandel .....</b>                                        | <b>96</b>  |
| 4.7.1      | Naming und Labeling .....                                                      | 96         |
| 4.7.2      | Framing .....                                                                  | 98         |
| 4.7.3      | Language and Power Relations.....                                              | 100        |
| 4.7.4      | Self / Other .....                                                             | 104        |
| 4.7.5      | Fazit zum Sprechen über Kinderhandel.....                                      | 105        |
| <b>5</b>   | <b>ERGEBNISSE UND SCHLUSSWORT .....</b>                                        | <b>107</b> |
| <b>6</b>   | <b>LITERATUR.....</b>                                                          | <b>114</b> |
| <b>7</b>   | <b>ANHANG .....</b>                                                            | <b>122</b> |
| <b>7.1</b> | <b>Interviewleitfaden .....</b>                                                | <b>122</b> |
| <b>7.2</b> | <b>Lebenslauf.....</b>                                                         | <b>124</b> |

## Abstract

Im Fokus der vorliegenden Arbeit stehen die Implementierung und Anwendung internationaler Normen zur Bekämpfung des Kinderhandels in Österreich. Es wird untersucht, wie die in Österreich geltenden internationalen Rechtsnormen auf nationaler Ebene implementiert werden und wie sie in Form von konkreten Maßnahmen zur Anwendung kommen.

Dazu wurde auf Basis des rationalistischen Institutionalismus, des konstruktivistischen Institutionalismus und auf Basis eines konstruktivistischen Sprachverständnisses ein Katalog aus sieben Kategorien erarbeitet, auf deren Basis das Material ausgewertet wurde.

Ausgehend von diesen theoretischen Grundüberlegungen werden in der Arbeit jene Faktoren untersucht, die sich als wichtig für die Rechtsumsetzung und Rechtsdurchsetzung im Politikfeld Kinderhandel darstellen.

Dafür wurden neben Rechtsdokumenten, verfügbare Berichte nationaler und internationaler AkteurInnen auch ExpertInneninterviews durchgeführt, die anhand einer theoretisch strukturierten Vorgehensweise ausgewertet wurden.

Die Ergebnisse dieser Arbeit machen deutlich, dass Österreich zwar eine Vielzahl internationaler Rechtsgrundsätze zum Gegenstand Kinderhandel in das österreichische Recht überführt, doch fehlt es in Österreich an einer einheitlichen und abgestimmten Vorgehensweise. Zwischen den Institutionen tauchen Ressourcenprobleme ebenso auf, wie sich auch die föderalistisch organisierte Verwaltungsstruktur der Jugendwohlfahrt negativ auswirken, denn es herrscht kein Konsens darüber, dass Kinderhandel bekämpft werden muss. So ist es wenig überraschend, dass auch zwischen staatlichen und nichtstaatlichen AkteurInnen signifikante unterschiedliche Positionen bestehen.

Diese Arbeit zeigt, dass die Bekämpfung von Kinderhandel eine anerkannte Norm, die aber unter den in Österreich gegebenen Voraussetzungen nur mangelhaft eingehalten wird.

\*\*\*

This study focuses on the implementation and application of international norms combating child trafficking in Austria. It analyses how international norms are transposed on the national level and what kind of measures should secure the implementation. For that purpose, the study combines the rational institutionalism, constructivist institutionalism and constructivist understanding of language to develop an analytic instrument.

The study relies on several data sources, which consist of official documents for public authorities, reports on the situation in Austria by national and international actors as well as expert interviews with Austrian stakeholders.

The results show that combating child trafficking in Austria is a neglected norm. The administrative machinery is overstrained with implementation and the political will is largely limited to declarations of intent. Compliance is granted in regards to ratification of the relevant international treaties and transformation into national law. A national action plan defines measures to be taken. Nonetheless, the administrative body lacks capacities to implement and apply measures. The lacking resources – time, money, know-how – pose an important barrier to fighting child trafficking effectively. Also, the federal organisation of the youth welfare poses a procedural problem. There is no consensus among the federal divisions of the youth welfare regarding the combat of child trafficking. Further, relevant public and civil actors don't agree on the adequacy of measures to be taken in order to fight the crime. Consequently, the combat of child trafficking is an accepted norm which yet under the given conditions can not be complied with sufficiently.

*Ist das Ihr Ernst, Frau Kollegin? In Österreich gibt es Kinderhandel?*

*Wie kann man sich das vorstellen? Man geht auf den Markt und kauft sich ein Kind?*

Ein Universitätsprofessor

*The traffickers work together so well, they are very organised, this is organised crime. But we are not. We should also organise at the same level to fight equally.*

Mitarbeiterin einer internationalen Organisation

*Das Argument, es seien doch nur so wenige Fälle, und deshalb müsse man nichts tun, ist mir völlig unverständlich. Gerade weil es nur ein paar hundert Kinder sind ist es so beschämend, dass nichts für sie getan wird.*

Mitarbeiter einer NGO

## **1 Einleitung**

### **1.1 Persönliche Motivation**

Ein Spaziergang durch die Wiener Mariahilfer Straße kann ganz schön strapazieren. Der Einkaufsrummel, die ungeduldigen AutofahrerInnen, der Straßenlärm. Und bis vor kurzem waren da ... diese Kinder. Ich begegnete ihnen täglich auf dem Weg zur Arbeit, und sie streckten mir ihre welken Rosen oder einfach nur ihre Hände entgegen. Sie wollten Geld. Dunkle Kinder, Roma-Kinder. Kinder, manche noch im Volksschulalter. Vorwiegend Mädchen, mit dicken glänzenden Zöpfen. Sie lachten frech und sahen mit festem Blick direkt in die Augen der Passanten, wenn sie ihnen ihre Rose in die Hand drückten. Dann verlangten sie ein paar Münzen. Die Passanten nervte das und machte sie verlegen. Sie wollten weder Rosen, noch diese Kinder.

Die Kinder lösten Befremden aus. Wieso sind sie nicht in der Schule? Wieso verkaufen sie Rosen? Wieso sprechen sie kein Deutsch? Irgendetwas an diesen Kindern stimmte nicht, irritierte nachhaltig. Ich begann, ihren Blicken auszuweichen, und schämte mich jedes Mal dafür. Einmal sah ich, wie ein bürgerlicher Herr mit Hut eine Rose in die Hand gedrückt bekam. Das Kind sagte erst dann, dass es Geld dafür wollte. Der Herr mit Hut war empört. Das Mädchen insistierte. Der Mann hielt ihm die Rose hin, wollte sie nicht mehr. Das Mädchen nahm sie nicht. Der Herr mit Hut gab ihr wütend eine Ohrfeige. Ich schämte mich. Ich sagte halblaut: „Sie können nicht einfach Kinder schlagen.“ Wie unbefriedigend.

Meine Gedanken ließen mich nicht los: Wieso tut die Stadt Wien nichts gegen die Armut dieser Kinder? Wieso findet Kinderarbeit mitten in der Europäischen Union, täglich, und vor unser aller Augen statt, und niemand tut etwas dagegen? Ich verstand nicht.

Als ich dann 2007 bei der UNO bei einer Initiative gegen Menschenhandel anheuerte, wurde mir endlich klar, was es mit diesen Kindern auf sich hatte: Sie mussten wohl Opfer von Kinderhandel sein. Von Kinderhandel betroffene Kinder sind Minderjährige, die von ihren Eltern – meist unter Vorspiegelung falscher Tatsachen – an MenschenhändlerInnen verkauft oder „verborgt“ werden. Andere sind Waisenkinder. Die MenschenhändlerInnen beuten diese Kinder „in unterschiedlichsten Tätigkeiten wie zum Beispiel Betteln und Diebstahl, Prostitution und andere Formen der Zwangsarbeit in Österreich aus; oder sie ziehen Profit aus Adoptionshandel oder Heiratsvermittlung Minderjähriger“.<sup>1</sup>

Wie konnte das sein, mitten in unserer Hauptstadt!? Ich fand zudem heraus, dass Österreich sämtliche Verträge zur Bekämpfung von Kinderhandel ratifiziert hatte. Wie passte das zu den vielen Wiener Rosen-Kindern?

Mittlerweile, 2009, sind die Kinder rar geworden. Wenn ich täglich in mein Büro in die Mariahilfer Straße gehe, begegnen mir nur noch junge Frauen mit Blumen, erwachsene Frauen. Die Stadt Wien scheint die Ausbeutung der gehandelten Kinder erfolgreich eingedämmt zu haben – zumindest diese sichtbare Ausprägung. Denn dass sie deswegen nicht verstärkt in anderen Bereichen – etwa bei der Hausarbeit oder in der Sexindustrie – ausgebeutet werden, ist damit freilich noch nicht gesagt. Vielleicht sind sie auch einfach nach Paris oder Prag gebracht worden, denn das Rosen-Geschäft ist überall in Europa das gleiche.

Umso mehr stellte sich für mich die Frage: Was tut die Republik Österreich eigentlich, um den Kinderhandel zu bekämpfen? Ist die Anerkennung der internationalen Verträge und Konventionen gegen Kinderhandel nur ein Lippenbekenntnis, oder versucht man in Österreich tatsächlich, sie einzuhalten und zu implementieren?

Das Thema der Diplomarbeit war geboren: „Nur Anerkennung oder doch Einhaltung? Die Implementierung internationaler Normen gegen Kinderhandel in Österreich.“

Aus meinem persönlichen Interesse heraus fokussiere ich dabei auf den Schutz der Opfer von Kinderhandel, und widme mich weniger der Verfolgung der TäterInnen.

## **1.2 Untersuchungsgegenstand, Relevanz und Fragestellung**

„Der Kinderhandel ist in Österreich ein unterschätztes Problem“, schrieb das Kinderhilfswerk UNICEF Österreich im Oktober 2007 in einem Artikel anlässlich des Ersten Aktionstages der EU gegen den Menschenhandel. Der Artikel bemängelt, dass „[...] Österreich zwar erhebliche

---

<sup>1</sup> BMWFJ: Kinderhandel in Österreich. 2009: 3. Eine juristische Definition laut der durch Österreich ratifizierten Protokolle folgt in Kapitel 2.2.1

Fortschritte in der Bekämpfung des Menschenhandels vorweisen kann, jedoch einige grundlegende Maßnahmen im Bereich des Kinderhandels ausständig sind.“<sup>2</sup>

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es herauszufinden, wie die Implementierung internationaler Normen zur Bekämpfung des Kinderhandels in Österreich funktioniert und wie das nationale Recht in Form von konkreten Maßnahmen zur Anwendung kommt. Untersuchungsgegenstand ist somit die Umsetzung, Einhaltung und Anwendung der Regeln, die sich aus den internationalen Rechtsakten, die in Österreich gelten, ableiten. Wie Thomas Risse und Tanja Börzel sagen, hat die *Anerkennung* einer Regel nicht immer ihre *Einhaltung* zufolge: „Nur weil eine internationale oder europäische Regel rechtliche Geltung hat, wird sie faktisch noch keinesfalls angewendet und befolgt.“<sup>3</sup> Die Untersuchung setzt somit auf zwei Ebenen an: Zum Einen auf der Ebene der Umsetzung internationaler Normen in nationales Recht und zum Anderen auf der Ebene der Umsetzung dieses nationalen Rechts in konkrete Maßnahmen.

Zur Compliance mit internationalen Normen auf nationaler Ebene gibt es eine Studie von Gerda Falkner et al..<sup>4</sup> Die AutorInnen haben drei Ländertypologien erstellt, die das Niveau von Compliance mit europäischem Arbeitsrecht länderspezifisch erklären.<sup>5</sup> Österreich reiht sich dort in der „word of domestic politics“ ein, einem Typus der in Fällen eines Konfliktes zwischen EU-Recht und nationalem Recht offen Widerstand gegen die neue Norm leistet.<sup>6</sup> Die vorliegende Arbeit untersucht, ob Österreich sich auch in Sachen Bekämpfung von Kinderhandel in eine „world of domestic politics“ einreicht, oder ob ein anderer Typus eher zutrifft.

Die Ergebnisse zeigen, dass Österreich die gesetzliche Anpassung an die internationalen Normen zur Bekämpfung des Kinderhandels rasch und vollständig vorgenommen hat. Gleichzeitig tritt zutage, dass die Anwendung in der Praxis vor vielen Hürden steht. Die Bekämpfung von Kinderhandel ist zwar eine anerkannte Norm, unter den gegebenen Voraussetzungen kann sie allerdings nur mangelhaft eingehalten und angewendet werden. Die Ergebnisse könnten somit mögliche Auswege aus den Defiziten aufzeigen.

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in fünf Kapitel. Auf die Einleitung folgt in Kapitel 2 „Kinderhandel in Österreich: eine Bestandsaufnahme“. Darin wird geklärt, auf welche Art

---

<sup>2</sup> <http://www.unicef.at/einzelansicht.html>, letzter Zugriff 13.04.08

<sup>3</sup> Börzel / Risse 2001: 3

<sup>4</sup> Falkner et al 2006

<sup>5</sup> Falkner et al 2006 : 15

<sup>6</sup> Mehr dazu in Kapitel 3.1.2

und Weise Österreich von Kinderhandel betroffen ist, welche nationalen und internationalen Rechtsinstrumente gelten, welche Maßnahmen gegen den Kinderhandel bereits getroffen wurden und warum sie mangelhaft sind.

In Kapitel 3 „Forschungsansatz“ wird die politikwissenschaftliche Herangehensweise an den Untersuchungsgegenstand expliziert. Theoretische Modelle aus den internationalen Beziehungen – der „rationalistische Institutionalismus“ und der „konstruktivistische Institutionalismus“ – systematisieren den Zugang zur Materie. Im Mittelpunkt der beiden Strömungen steht die Frage, warum und unter welchen Bedingungen Staaten internationales Recht einhalten, und unter welchen Bedingungen es auch tatsächlich in der Praxis zu Maßnahmen kommt. Ausgehend von den theoretischen Überlegungen und dem zur Verfügung stehenden Material werden Untersuchungseinheiten, sogenannte Kategorien, formuliert.

In Kapitel 4 „So bekämpft Österreich den Kinderhandel“ werden die einzelnen Untersuchungskategorien diskutiert und analysiert. Die Kategorien lauten (1.) Legalisierung, (2.) normspezifische Rechtsanpassung, (3.) Kapazität der Verwaltung, (4.) Rückhalt und Widerstand betreffend die Bekämpfung von Kinderhandel, (5.) Kräfteverhältnisse zwischen Opfern und Staat, (6.) Verfahrenslegitimität, (7.) Sprechen über den Kinderhandel.

Kapitel 5 „Ergebnisse und Schlusswort“ fasst die Analyse zusammen und stellt die Ergebnisse pointiert dar.

## 2 Kinderhandel in Österreich: eine Bestandsaufnahme

Das vorliegende Kapitel stellt die Relevanz der Kinderhandels für Österreich sowie die hier gültigen internationalen Rechtsnormen zu seiner Bekämpfung vor. Es zeigt auch, welche Maßnahmen zur nationalen Implementierung dieser Normen ergriffen wurden und welche Mängel von Vereinten Nationen und Nichtregierungsorganisationen beanstandet werden. Anschließend wird das Erkenntnisinteresse noch einmal pointiert formuliert.

### 2.1 Relevanz des Themas für Österreich

Meistens prägen wirtschaftliche Krisen und politische Instabilität die Herkunftsländer der Betroffenen des Menschenhandels.<sup>7</sup> Nach Schätzungen des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen UNICEF werden weltweit jedes Jahr etwa 1,2 Millionen Kinder Opfer von Kinderhandel.<sup>8</sup> „Menschen werden als Hausangestellte, in der Alten- und Krankenpflege, als landwirtschaftlich Hilfsarbeitende, als Straßenbettelnde oder in anderen Branchen unter regelrecht sklavereiähnlichen Bedingungen oder in Zwangsarbeit ausgebeutet. Daneben gewinnt die Ausbeutungsform des Heiratshandels an Gewicht.“<sup>9</sup>

Der Kinderhandel in Europa wurde durch den Zusammenbruch der Sowjetunion und des Staatssozialismus in ganz Europa stark begünstigt. Seit 1989 haben sich die Lebensbedingungen der 150 Millionen in Osteuropa lebenden Kinder verschlechtert.<sup>10</sup> Insgesamt gab es 2001 in den Ländern Mittel- und Osteuropas eine Million Waisenkinder, das waren doppelt so viele wie 1989.<sup>11</sup> In Westeuropa hingegen gibt es einen Markt für gehandelte Kinder: die Nachfrage reicht von der Kinderporno-Industrie bis zu kinderlosen Familien, die ein Kind adoptieren möchten. In Deutschland stammte 2001 die Hälfte aller Adoptivkinder aus Osteuropa.<sup>12</sup>

Laut Bericht „Trafficking in Persons Report“ des U.S. Department of State ist Österreich Transit- und Zielland für Opfer des Menschenhandels. Opfer des Menschenhandels in Österreich sind vor allem Frauen: Sie werden aus Rumänien, Bulgarien, Ungarn, Moldawien, Weißrussland, der Ukraine, der Slowakei und Nigeria zum Zweck der kommerziellen sexuellen Ausbeutung und Zwangsarbeit nach Österreich gebracht. Ein Teil dieser Frauen wird durch Österreich nach Italien, Frankreich und Spanien weitergehandelt.<sup>13</sup>

---

<sup>7</sup> Universität von Padua: Länderbericht Österreich 2007: 19

<sup>8</sup> BMWFJ: Kinderhandel in Österreich 2009: 3

<sup>9</sup> Universität von Padua: Länderbericht Österreich 2007: 5

<sup>10</sup> Thiel 2001: 8-9

<sup>11</sup> Thiel 2001: 9

<sup>12</sup> Thiel 2001: 17

<sup>13</sup> U.S. Department of State: Trafficking in Persons Report 2008: 65

Zum Kinderhandel heißt es im aktuellen Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend: „Als Opfer von Kinderhandel identifizierte Fälle sind in der Regel Kinder aus Südosteuropa (Bulgarien, Rumänien, u.a.) aber auch aus asiatischen und afrikanischen Ländern, die von ihren Eltern – meist unter Vorspiegelung falscher Tatsachen – an MenschenhändlerInnen verkauft werden. Diese missbrauchen und beuten mündige und unmündige Minderjährige in unterschiedlichsten Tätigkeiten wie zum Beispiel Betteln und Diebstahl, Prostitution und andere Formen der Zwangsarbeit in Österreich aus; oder sie ziehen Profit aus Adoptionshandel oder Heiratsvermittlung Minderjähriger.“<sup>14</sup> Die meisten Opfer von Kinderhandel kommen aus Rumänien und Bulgarien, Ungarn, der Slowakei, Moldau und Georgien.<sup>15</sup>

Da Menschen- und Kinderhandel im Verborgenen stattfindet, ist es schwierig Zahlen zu ermitteln.<sup>16</sup> Seit der Strafrechtsreform<sup>17</sup> im Jahr 2004 wurden in Österreich unter dem neuen Menschenhandelsparagrafen StGB § 104a 92 (2005), 11 (2006) und 7 (2007) Personen des Menschenhandels verdächtigt. Nach der alten Gesetzgebung (StGB § 217 Grenzüberschreitender Prostitutionshandel) wurden 76 (2005), 86 (2006) und 70 (2007) Personen verdächtigt. Verurteilt wurden unter beiden Paragraphen zusammengerechnet 30 (2005), 19 (2006), und 33 (2007) TäterInnen.<sup>18</sup> Davon waren 1 (2005), 9 (2006) und 2 (2008) Verurteilungen unter dem Menschenhandelsparagrafen 104a StGB.<sup>19</sup>

Die Zahl der Opfer von Kinderhandel lässt sich nur aus der Anzahl von Beherbergungen in Krisenzentren schätzen – Kinderhandel scheint in der Kriminalstatistik nicht auf, sondern wird unter Menschenhandel subsumiert. Schätzungen der Opferzahlen gibt es nur für Wien: hier waren in den Jahren 2005 bis 2007 zwischen 60 und 500 Kinder pro Jahr betroffen.<sup>20</sup> Einen Hinweis auf eine Größenordnung geben die Statistiken der *Drehscheibe*<sup>21</sup> der Magistratsabteilung 11 der Stadt Wien: „Waren bis 2005 noch etwa 90 % der Kinder unter 14 Jahre alt, so sind 2008 bereits 20 % über 15 Jahre, 65 % zwischen 13 und 15 Jahren und nur 15 % zwischen 8 und 12 Jahre alt. Es gibt etwa gleich viele Mädchen wie Burschen unter den in die Drehscheibe gebrachten Kindern.“<sup>22</sup> Andere Tatbestände können Hinweise auf Kinderhandel geben: Entgeltliche Vermittlung von Sexualkontakten mit Minderjährigen

<sup>14</sup> BMWFJ: Kinderhandel in Österreich 2009: 3

<sup>15</sup> Universität von Padua: Länderbericht Österreich 2007: 33, Vgl. auch European Union Agency for Fundamental Rights: Child Trafficking in the European Union. 2009

<sup>16</sup> BMWFJ: Kinderhandel in Österreich 2009: 3, Stefanovic / Van Reisen 2004: 11-12, Vgl. auch Kelly 2005

<sup>17</sup> Mehr Information dazu im Kapitel 2.3

<sup>18</sup> United Nations Office on Drugs and Crime: Global Report on Trafficking in Persons. 2009: 235-236

<sup>19</sup> BMEIA: Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels 2009: 27

<sup>20</sup> United Nations Office on Drugs and Crime: Global Report on Trafficking in Persons. 2009: 236

<sup>21</sup> Die Drehscheibe ist eine Einrichtung der Magistratsabteilung 11 der Stadt Wien. Dort werden unbegleitete minderjährige Fremde beherbergt. Die Drehscheibe wickelt auch Rückführungen in die Herkunftsländer ab.

<sup>22</sup> BMWFJ: Kinderhandel in Österreich 2009: 14

(§214 StGB), Zuführen zur Prostitution (§215 StGB), Förderung der Prostitution und pornographischer Darbietungen Minderjähriger (§ 215a StGB), Grenzüberschreitender Prostitutionshandel (§ 217 StGB), Ausbeutung eines Fremden (§116 FPG).

## 2.2 In Österreich gültige internationale Rechtsinstrumente

Österreich ist Vertragsstaat sämtlicher relevanter internationaler Rechtsinstrumente gegen den Menschen- und Kinderhandel.<sup>23</sup> Die Pflicht, Kinder zu schützen ergibt sich vor allem aus dem „Übereinkommen über die Rechte des Kindes“<sup>24</sup>, dem „Zusatzprotokoll zur Kinderrechtskonvention betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie“<sup>25</sup>, dem „VN-Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels“<sup>26</sup> zum VN-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und der „Europarats-Konvention gegen Menschenhandel“<sup>27</sup>.

Aber auch einschlägige Instrumente der Europäischen Union im Bereich Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung, vor allem Rahmenbeschlüsse der Europäischen Kommission, verpflichten Österreich, Kinder vor Kinderhandel zu schützen: „Der Europäische Rat nahm im November 2004 das Haager Programm für die Schaffung eines gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts an, welches den Rat und die Kommission auffordert, einheitliche Standards und Mechanismen für die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels zu entwickeln und einen Aktionsplan auszuarbeiten. Der ‚EU-Aktionsplan über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels‘ wurde 2005 vom Rat beschlossen.“<sup>28</sup>

### 2.2.1 International anerkannte Definition von Kinderhandel

„Kinder“ sind in den Rechtsinstrumenten als Mädchen und Burschen, – egal welcher Nation –, die das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet haben, definiert.<sup>29</sup>

---

<sup>23</sup> BMGFJ: Kinderhandel in Österreich 2008: 2

<sup>24</sup> „Kinderrechtskonvention“, BGBl. Nr. 7/1993, in Österreich in Kraft getreten: 5.9.1992. Von der UNO verabschiedet: 1989

<sup>25</sup> „OPSC“, Nationalrat der Republik Österreich: BGBl. III Nr. 93/2004, in Kraft getreten: 6.6.2004. Von der UNO verabschiedet: 2000

<sup>26</sup> „Palermo-Protokoll“, Nationalrat der Republik Österreich: BGBl. III Nr. 220/2005, in Kraft getreten: 15.10.2005. Von der UNO verabschiedet: 2000

<sup>27</sup> Nationalrat der Republik Österreich: BGBl. III Nr. 10/2008, in Kraft getreten: 1.2.2008. Vom Europarat verabschiedet: 2005.

<sup>28</sup> <http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aussenpolitik/menschenrechte/schwerpunkthemen/kampf-gegen-menschenhandel.html>, 9.05.2009

<sup>29</sup> BMGFJ: Kinderhandel in Österreich 2008: 2

„Kinderhandel“ ist in den internationalen Rechtsinstrumenten als eine spezifische Form von Menschenhandel festgeschrieben. Als grundlegende Definition von Menschenhandel ist jene im UN-Menschenhandelsprotokoll („Palermo-Protokoll“) anerkannt. Im Sinne dieses Protokolls (Art. 3) bezeichnet der Ausdruck „Menschenhandel“ ein mehrteiliges Delikt. Es enthält die Elemente des Vorsatzes, der unlauteren Mittel und der Ausbeutung.

Menschenhandel liegt vor, wenn TäterInnen einen Menschen zum Zweck der Ausbeutung anwerben, befördern, beherbergen, und dabei „unlautere Mittel“ anwenden. Zu diesen unlauteren Mitteln zählen etwa Gewalt, Nötigung, Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder die Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen zur Erlangung der „Einwilligung“ des Opfers. Die Ausbeutung im Zusammenhang mit Menschenhandel liegt vor, wenn das Opfer für Prostitution und sexuelle Ausbeutung, Zwangsarbeit, Sklaverei und sklavenähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder zur Entnahme von Körperorganen verwendet wird.

Wenn unlautere Mittel angewendet wurden, ist es irrelevant, ob das Opfer im Vorfeld der Ausbeutung „eingewilligt“ hat. Handelt es sich um ein minderjähriges Opfer, ist es unerheblich, ob unlautere Mittel angewendet wurden.<sup>30</sup>

Ergänzt wird die Definition aus dem Palermo-Protokoll durch das Fakultativprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie („OPSC“<sup>31</sup>): Im Sinne des OPSC (Art. 2a) „bedeutet ‚Verkauf von Kindern‘ jede Handlung oder jedes Geschäft, mit denen ein Kind gegen Bezahlung oder für eine andere Gegenleistung von einer Person oder Personengruppe an eine andere übergeben wird.“<sup>32</sup>

Art. 3, Abs. 1 hält fest, dass es für das Vorliegen von Kinderhandel nicht relevant ist, ob die Tat im In- oder Ausland begangen wurde und ob Einzeltäter, oder eine kriminelle Organisation am Werk war. Der „Verkauf“ von Kindern wird als das Anbieten, Übergeben oder Annehmen des Kindes zum Zweck von Ausbeutung definiert. Unter Ausbeutung fallen sexuelle Ausbeutung, die Übertragung von Organen zur Erzielung von Gewinn und das Heranziehen des Kindes zur Zwangsarbeit, sowie das Herbeiführen der Zustimmung zur Adoption, sofern es gegen internationales Recht verstößt. Unter „Geschäfte“ mit Kindern fällt das „Anbieten, Beschaffen, Vermitteln oder Bereitstellen eines Kindes zur

---

<sup>30</sup> BMGFJ: Kinderhandel in Österreich 2008: 5

<sup>31</sup> United Nations: Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 2000

<sup>32</sup> BMGFJ: Kinderhandel in Österreich 2008: 5

Kinderprostitution“ sowie das „Herstellen, Vertreiben, Verbreiten, Einführen, Ausführen, Anbieten, Verkaufen oder Besitzen von Kinderpornographie“. <sup>33</sup>

Opfer von Kinderhandel werden vor allem ausgebeutet durch „Arbeit unter sklavereiartigen Bedingungen, Zwangsarbeit, häusliche Knechtschaft, Betteln, sexuelle Ausbeutung (einschließlich Pornographie und virtueller Pornographie) Diebstahl und Kleinkriminalität, Drogenhandel, Organhandel, illegale Adoption und Heiratsvermittlung.“ <sup>34</sup>

## **2.3 Anpassung der Rechtslage in Österreich**

Österreich hat mit dem Strafrechtsänderungsgesetz 2004 die Abkommen der Vereinten Nationen, der Europäischen Union und des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels einschließlich Maßnahmen zum Schutz der Opfer erfüllt. <sup>35</sup>

Bis zum Jahr 2004 war der Menschenhandel im österreichischen Strafgesetzbuch durch den § 217 „Grenzüberschreitender Prostitutionshandel“ geregelt. Der § 217 StGB pönalisierte die Zuführung einer Person zur Prostitution in einem anderen Staat als in dem, dessen Angehörigkeit sie besitzt oder wo sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat. <sup>36</sup> Die Änderungen des Strafrechtsgesetzes traten am 1. Mai 2004 in Kraft. Die Gesetzesänderung hat zu einer Ausweitung des Tatbestandes über die Prostitution hinaus und dem Wegfall des Elements der Grenzüberschreitung geführt. Der neue Paragraph StGB 104a stellt damit auch den Kinderhandel – als spezielle Ausprägung von Menschenhandel – unter Strafe. <sup>37</sup>

„Menschenhandel begeht gemäß § 104a Abs 1 StGB, 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.“ <sup>38</sup>

Der § 104a Abs 1 StGB bezieht sich demnach auf Handlungen, die im Vorfeld der Ausbeutung stattfinden. Die unlauteren Mittel regelt der § 104a Abs 2 StGB mit „Täuschung über Tatsachen“, „Ausnutzen einer Autoritätsstellung“, einer Zwangslage, einer Geisteskrankheit, oder eines Zustands, der die Person wehrlos macht, die Einschüchterung

---

<sup>33</sup> BMGFJ: Kinderhandel in Österreich 2008: 6

<sup>34</sup> BMGFJ: Kinderhandel in Österreich 2008: 4f

<sup>35</sup> BMWFJ: Kinderhandel in Österreich 2009: 5

<sup>36</sup> Reiter 2008: 108f

<sup>37</sup> Reiter 2008: 110

<sup>38</sup> Reiter 2008: 111

sowie die Gewährung oder Annahme eines Vorteils für die Übergabe der Herrschaft über eine Person. Diese Mittel sind nur dann erforderlich, um den Tatbestand zu erfüllen, wenn es sich um eine volljährige Person handelt.<sup>39</sup> Zur Erfüllung des inneren Tatbestandes reicht einfacher Vorsatz; der Täter muss dabei nicht zu seinem eigenen Nutzen handeln. Die Vorsatzbedingung ist erforderlich, weil die einzelnen Handlungen an sich neutral sind und ohne den Vorsatz der Ausbeutung nicht unter Strafe zu stellen wären.

Von Ausbeutung spricht man, wenn „eine weitgehende und nachhaltige Unterdrückung vitaler Interessen“ des Tatopfers gegeben ist. Ein grobes Missverhältnis zwischen Leistung des Opfers und Gegenleistung ist kennzeichnend für Ausbeutung.<sup>40</sup>

Im groben werden drei Arten der Ausbeutung unterschieden:

**Sexuelle Ausbeutung** liegt vor, wenn das Opfer sexuelle Leistungen darbringen soll, und dabei seine vitalen Interessen nicht beachtet werden. Unter den Begriff der sexuellen Ausbeutung fallen etwa § 216 StGB (Zuhälterei) sowie § 207a StGB (pornographische Darstellung Minderjähriger), Straftaten nach § 207b Abs 2 und 3 (sexueller Missbrauch von Jugendlichen unter Ausnutzung einer Zwangslage bzw. durch Verleitung mittels eines Entgelts) oder § 215a StGB (Zuführung zur Prostitution).<sup>41</sup>

**Ausbeutung durch Organentnahme** liegt vor, wenn eine fremdnützige Organentnahme erfolgen soll, die nicht nach § 90 StGB gerechtfertigt wäre und somit unter § 83 ff StGB (Körperverletzung) fällt.<sup>42</sup>

**Ausbeutung der Arbeitskraft** sind jene Praktiken, die sich in einem rücksichtslosen Ausnützen des Opfers manifestieren, und die sich gegen vitale Interessen des Opfers richten. Die Abgrenzung zum Begriff der Sklaverei und sklavereiähnlichen Umständen (§ 104 StGB) ist wichtig: Der Begriff der Sklaverei ist immer mit eigentumsähnlicher Verfügungsgewalt an dem Opfer verbunden. Bei der Ausbeutung der Arbeitskraft ist das nicht gegeben. Ausbeutung der Arbeitskraft liegt etwa dann vor, wenn das Opfer für seine Arbeit über einen längeren Zeitraum völlig unzureichend entlohnt wird.<sup>43</sup>

## 2.4 Weiterführende Maßnahmen zur Implementierung

„Grundsätzlich ist die bestehende österreichische Rechtslage geeignet, um Kinder vor den vielfältigen Formen des Kinderhandels zu schützen“,<sup>44</sup> heißt es im Bericht Kinderhandel in

---

<sup>39</sup> Reiter 2008: 112-115

<sup>40</sup> Reiter 2008: 115, nach Bertel/Schwaighofer in BT I, § 104a Abs 1 StGB, Rz 5.

<sup>41</sup> Vgl. Reiter 2008: 116

<sup>42</sup> Vgl. Reiter 2008: 116

<sup>43</sup> Vgl. Reiter 2008: 117

<sup>44</sup> BMGFJ: Kinderhandel in Österreich 2008: 3-4

Österreich. Der Bericht fasst auch zusammen, welche weiterführenden Maßnahmen über die Rechtsanpassung hinaus in den Bereichen Prävention und Opferschutz zum Schutz vor Kinderhandel ergriffen wurden.<sup>45</sup> Der Erste Österreichische Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels ergänzt diese Maßnahmenliste.<sup>46</sup> Der Nationale Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2009-2011 sieht in insgesamt neun Kapiteln eine Fortführung und Erweiterung der Maßnahmen vor.<sup>47</sup>

### **2.4.1 Ergriffene Maßnahmen zur Bekämpfung**

#### **Prävention laut dem Bericht Kinderhandel in Österreich 2009<sup>48</sup>:**

##### *Sensibilisierung durch Aus- und Weiterbildung:*

Zur Sensibilisierung von Exekutivorganen (insbesondere Grenzkontrollorganen) wurde das Thema Menschenhandel in die Grundausbildung aller PolizeibeamtInnen aufgenommen. Folgende berufsbegleitende Trainings für MultiplikatorInnen wurden vom BMI<sup>49</sup> und von ECPAT<sup>50</sup> abgehalten: Das BMI hat mit IOM<sup>51</sup> im März 2006 (EU-Präsidentschaft) im Rahmen des AGIS-Projekts<sup>52</sup> einen dreitägigen Trainings-Workshop durchgeführt, an dem etwa 70 ExpertInnen aus 20 Ländern teilgenommen haben. Gefahrenanalyse, Ermittlungsmethoden, Altersbestimmung und Opferbetreuung waren Inhalt dieses Trainings. Weiters führt die SIAK<sup>53</sup> zur Sensibilisierung von ExekutivbeamtInnen und MultiplikatorInnen Seminare zur berufsbegleitenden Weiterbildung durch. Im Rahmen der Grundausbildung für PolizeibeamtInnen unterrichten speziell geschulte KriminalistiklehrerInnen das Thema Menschenhandel im Fach Kriminalistik. Die NGO ECPAT<sup>54</sup> Österreich führte in Kooperation mit dem BMI Multistakeholder-Trainings für PraktikerInnen durch. Zielgruppen waren MitarbeiterInnen der Exekutive, Jugendwohlfahrt, Frauenhauseinrichtungen, Flüchtlingsorganisationen. Mitglieder der Task Force Menschenhandel/Arbeitsgruppe Kinderhandel haben in ihrem Umfeld die Teilnahme an diesem Training beworben. Des Weiteren führte das Zentrum für Einsatzvorbereitung des Bundesministeriums für Landesverteidigung einen Kurs zum Thema Menschenhandel durch

---

<sup>45</sup> BMGFJ: Kinderhandel in Österreich 2008: 8-13

<sup>46</sup> BMEIA: Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels 2009: 8-27

<sup>47</sup> BMEIA: Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2009-2011 2009: 3

<sup>48</sup> BMEIA: Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels 2009: 8-27

<sup>49</sup> Bundesministerium für Inneres

<sup>50</sup> ECPAT ist eine NGO und steht für "End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes". ECPAT ist in Österreich der zivilgesellschaftliche Hauptakteur in der Bekämpfung von Kinderhandel.

<sup>51</sup> International Organisation for Migration

<sup>52</sup> Projekt der Europäischen Kommission gegen Gewalt

<sup>53</sup> Sicherheitsakademie des Bundesministerium für Inneres

<sup>54</sup> Steht für „End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes“

und thematisierte Kinderhandel auch in anderen Veranstaltungen. Der Folder „Kinderhandel in Österreich“ wird im Rahmen dieser Veranstaltungen als Unterrichtsmaterial verwendet. Außerdem wurden leitenden JugendwohlfahrtsreferentInnen der Bundesländer beim jährlich tagenden „Runden Tisch“ im Rahmen der ARGE<sup>55</sup> Jugendwohlfahrt die Anliegen der Arbeitsgruppe Kinderhandel an die Jugendwohlfahrt präsentiert. Der Vorsitzende der Landeshauptleutekonferenz vom 28. April 2008 hat den Landeshauptleuten ein Schreiben von UNICEF<sup>56</sup> zum Thema Kinderhandel in Österreich mit der Bitte übergeben, „verstärktes Augenmerk auf dieses unterschätzte Problem zu legen“. Sodann hat die Arbeitsgruppe Kinderhandel aus der Fülle der vorliegenden Materialien einen kurzen Informationsfolder „Kinderhandel in Österreich“ erarbeitet, der an den jeweiligen Dienststellen aufgelegt wird, um auf die Problematik aufmerksam zu machen, die Identifizierung von Opfern zu erleichtern und erste Schritte zu unterstützen. Der Folder wurde Ministerien, Landesregierungen und zivilgesellschaftlichen Institutionen zur Verwendung in der Sensibilisierung und Aus- und Weiterbildung zur Verfügung gestellt.

#### *Öffentlichkeitsarbeit*

Ein im Rahmen eines EU-DAPHNE-Projektes vom Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, La Strada, der Universität Padua und weiteren Partner-Organisationen erstelltes Handbuch für den Unterricht zum Thema „Der Handel mit Frauen und jungen Menschen – Europäische Dimensionen einer Menschenrechtsverletzung“ wird vom Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur den Schulen angeboten und auf [www.kinderrechte.gv.at](http://www.kinderrechte.gv.at) beworben. Weiters führte das BMI.BK<sup>57</sup> eine Informationskampagne zum Thema Schlepperei von Kindern durch; Ziel ist, die breite Öffentlichkeit auf das Thema aufmerksam zu machen. Sodann lud das BMEIA am EU-Tag gegen Menschenhandel am 18. Oktober 2007 zu einer Veranstaltung „Gemeinsam gegen Menschenhandel“, bei der die zuständigen Ressorts auf diese Menschenrechtsverletzung öffentlich aufmerksam machten. Auf [www.kinderrechte.gv.at](http://www.kinderrechte.gv.at) wurde ein eigener Bereich zum Thema Kinderhandel eingerichtet. Ziel der Informationsplattform ist, auf Kinderhandel als relevantes Thema aufmerksam zu machen.

#### *Prävention durch Hilfeleistung in den Herkunftsländern*

Die Austria Development Agency (ADA) finanziert Projekte gegen den Menschenhandel im Ausland. Die Organisation Terre des Hommes „Transnational Action against Child Trafficking“ erhielt von der ADA im Jahr 2006 350.000 Euro für Bekämpfung von

---

<sup>55</sup> Arbeitsgemeinschaft

<sup>56</sup> United Nations Children's Fund

<sup>57</sup> BMI-Bundeskriminalamt

Menschenhandel in Albanien; Catholic Relief Services bekam für den Zeitraum 2006 bis 2009 378.984 Euro für Projekte in Bosnien und Herzegowina. UNICEF Albanien bekam 350.000 Euro für den Zeitraum 2006 bis 2008. Der NGO CARE stellte die ADA für den Zeitraum 2006 bis 2008 400.000 Euro für Projekte am Westbalkan zur Verfügung. An die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa gingen 163.192 Euro für die Jahre 2006 bis 2009 für Projekte in Albanien und 380.700 Euro für die Jahre 2007 bis 2011 für Projekte in der Serbischen Republik. Im Rahmen der EU-finanzierten Projekte AGIS und CARDS ergingen Mittel zur Bekämpfung von Menschenhandel in Südosteuropa (Kroatien, Rumänien). Die Caritas wurde mit 65.000 Euro für die Ukraine unterstützt und die Adventist Development and Relief Agency erhielt 60.000 Euro für die Zeit 2004 bis 2008 ebendort. Mit 60.000 Euro unterstützte die ADA World Vision in Georgien für den Zeitraum 2007 bis 2009. Schlussendlich erhielt das Institut zur Kooperation bei Entwicklungshilfeprojekten/ICEP 50.000 Euro für Projekte in Kasachstan für die Zeit 2006 bis 2008.

### **Opferschutz laut dem Bericht Kinderhandel in Österreich 2009<sup>58</sup>:**

Die Implementierung des existierenden ZeugInnenschutzprogramms wurde von der Task Force Menschenhandel evaluiert.<sup>59</sup> Um festzustellen, wie viele Opfer von Kinderhandel es in Österreich gibt, wie sie identifiziert werden, wie die zuständigen Stellen jeweils mit den betroffenen Kindern vorgehen, in welche Maßnahmen sie kommen, wer diese finanziert, wo die Probleme liegen und was gebraucht wird, wurden alle Bundesländer um Stellungnahme gebeten. Stellungnahmen liegen von Wien, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg vor.<sup>60</sup>

### **Daten über Kinderhandel**

Zur Erfassung von verlässlichen und vergleichbaren Daten in allen EU-Mitgliedstaaten unterstützt Österreich sämtliche Aktivitäten innerhalb der EU, um Richtlinien und Standards für die Datenerfassung zum Thema Menschenhandel zu entwickeln. Österreich koordiniert dazu ein konkretes Projekt („Entwicklung von Richtlinien zur Datensammlung im Bereich Menschenhandel, inklusive vergleichbare Indikatoren“) mit fünf weiteren EU-Mitgliedstaaten sowie Europol, ICMPD und IOM, dessen Ergebnisse anlässlich einer Konferenz in Wien am 22. und 23. Februar 2009 präsentiert wurden.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> BMWFJ: Kinderhandel in Österreich 2009: 13-14

<sup>59</sup> BMWFJ: Kinderhandel in Österreich 2009: 13

<sup>60</sup> BMWFJ: Kinderhandel in Österreich 2009: 14

<sup>61</sup> BMWFJ: Kinderhandel in Österreich 2009: 24

## 2.4.2 Empfehlungen für weitere Maßnahmen

Neben der Aufzählung der ergriffenen Maßnahmen ist im selben Bericht zu lesen: „Allerdings besteht derzeit keine in ganz Österreich geltende, spezifisch auf den Umgang mit Kindern als Opfer von Kinderhandel ausgerichtete Vorgangsweise im Sinne eines internationalen Standards entsprechenden nationalen Koordinations- und Betreuungskonzepts für Opfer von Kinderhandel.“<sup>62</sup> Der Bericht hat im Rahmen eines Maßnahmenkatalogs Empfehlungen zur Verbesserung der Bekämpfung des Kinderhandels und des Schutzes der Kinder abgegeben.

### **Maßnahmenkatalog<sup>63</sup>:**

#### *Sensibilisierung: Aus- und Weiterbildung*

Laut Bericht Kinderhandel sollten alle relevanten AkteurInnen (z.B. Exekutive, Staatsanwaltschaft, Justiz, öffentliche und private Jugendwohlfahrtsträgern, Fremden- und Asylbehörden, Gesundheitssektor, Personal für Auslandseinsätze, NGOs) in der Grundausbildung oder in der Weiterbildung für Menschen-/Kinderhandel sensibilisiert werden. Weiters sollen in allen Bundesländern mehrere MitarbeiterInnen der Jugendwohlfahrt bessere Kenntnisse im Themenbereich Kinderhandel erwerben.

#### *Öffentlichkeitsarbeit*

Der Bericht schlägt vor, in der Öffentlichkeitsarbeit alle Formen von Kinderhandel zu thematisieren. Neben Prostitution und bettelnden Kindern sollen auch Arbeitsausbeutung, Adoptionshandel, Organhandel und illegale Heiratsvermittlung Thema sein. Nahegelegt werden Informationsveranstaltungen für MedienvertreterInnen, eine Aufklärungskampagne für die Öffentlichkeit, schulische und außerschulische Informationsangebote (in Zusammenarbeit mit Kinder- und Jugendorganisationen), sowie zielgruppenspezifische Bewusstseinsbildung, um Nachfrage nach Opfern von Kinderhandel (Kinderarbeit, Sexualdienstleistungen, Adoption) einzudämmen.

#### *Prävention durch Hilfeleistung in Herkunftsländern*

Laut Bericht Kinderhandel ist die Fortführung der Finanzierung von Bewusstseinsbildungskampagnen in Herkunftsländern durch die ADA geplant. Weiters vorgesehen sind Trainings und Schulungen für Behörden und andere relevante Personen in den Herkunftsländern über Präventionsmaßnahmen betreffend Kinderhandel. Auch sollen in den Herkunftsländern Bewusstseinsbildungskampagnen für besonders gefährdete Gruppen abgehalten werden, Zielgruppe sind etwa Roma und Sinti.

#### *Erhebung des Status Quo*

---

<sup>62</sup> BMWFJ: Kinderhandel in Österreich 2009: 3-4

<sup>63</sup> BMWFJ: Kinderhandel in Österreich 2009: 25-26

Laut Bericht sollten zusätzliche Informationen über die Situation um den Kinderhandel in den Bundesländern zusammengetragen werden, um den Bedarf einer überregionalen Opferschutzeinrichtung prüfen zu können.

#### *Internationale Adoptionen*

Der Bericht hält fest, dass die Aufgaben der Jugendwohlfahrt für internationale Adoptionen im Bundeskinder- und Jugendhilfegesetz zu konkretisieren wären. Weiters sollte die Zusammenarbeit der zuständigen Ministerien forciert werden, um Querschnittsmaterien im Bereich des BMWFJ, BMJ, BMI, BMeiA sowie des BMASK zu sichten und Maßnahmen für den bestmöglichen Schutz von Kindern vor Kinderhandel zu erarbeiten. Auch die Prüfung der Notwendigkeit eines eigenen Auslandsadoptionsgesetzes, das die Vermittlung und Betreuung durch staatlich legitimierte Vereine regelt und die Vermittlung von Kindern durch Internetangebote und Drittstaatenvermittlungen verbietet, fordert der Bericht.

#### *Schutz- und Betreuungseinrichtungen*

In diesem Bereich schlägt der Bericht vor, die Diskussion in der Arbeitsgruppe mit dem Ziel der Entwicklung eines Konzepts systematischer Betreuung von Kindern und Jugendlichen als Opfer von Kinderhandel in Österreich und klarer Aufgabenverteilung und Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Stellen sowie mit NGOs (Grundlage: National Referral Mechanism) unter Einbeziehung der Expertise aller relevanter AkteurInnen weiterzuführen.

#### *Begleitprogramm*

Als Maßnahme vorgeschlagen werden fachliche Standards für die Jugendwohlfahrt für adäquates Vorgehen bei Rückführungen sowie klare Vereinbarungen zum Monitoring im Herkunftsland nach der Rückführung von Opfern.

#### *Spezifische Datenerfassung*

Der Bericht schlägt eine qualitative Erhebung vor, um Kenntnisse über bestehende Strukturen in den Bundesländern für Opfer des Kinderhandels zu gewinnen. Auch eine verbesserte Datenerhebung ist Gegenstand des Maßnahmenkatalogs; darunter regelmäßiges Monitoring der Entwicklung des Umfangs und der Situation der Opfer von Kinderhandel. Weiters sollte die Polizeistatistik bei den Anzeigen zwischen Opfern/Betroffenen von Menschenhandel und Schlepperei unterscheiden. Das gleiche fordert der Bericht für die Verurteilungsstatistik: Die Kennzahlen sollen Kinderhandel ausweisen. Internationale Adoptionen sollten bundesweit einheitlich statistisch erfasst werden, und das Kriterium „Opfer von Kinderhandel“ solle in der österreichischen Jugendwohlfahrtsstatistik unter „Gründe für die Hilfe zur Erziehung“ aufgenommen werden. Darunter sollen alle in der Definition Kinderhandel beschriebenen Delikte inklusive „Abhängigkeit wegen Schlepperei“ subsumiert werden.

## 2.5 Defizite bei der Umsetzung

### 2.5.1 NAP nimmt Empfehlungen nicht auf

Trotz erkanntem Handlungsbedarf seitens staatlicher Einrichtungen – der Bericht wurde von einer Arbeitsgruppe im Rahmen einer interministeriellen Task Force erstellt – wurden nur drei der Empfehlungen in den aktuellen „Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels“<sup>64</sup> übernommen. Diese sind (1.) Die Prüfung eines Konzepts zur verbesserten Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen (Polizei, Jugendwohlfahrt, Grundversorgung) zur Identifizierung von Opfern von Kinderhandel<sup>65</sup>, (2.) die Verbesserung der Situation der Opfer von Kinderhandel sowie systematische Betreuung von Opfern von Kinderhandel und in diesem Zusammenhang die Prüfung und Weiterentwicklung der Empfehlungen der Arbeitsgruppe Kinderhandel betreffend eines „National Referral Mechanism“ von Kinderhandels-Opfern unter Berücksichtigung der Prinzipien Risikoanalyse und Kindeswohlprüfung<sup>66</sup>, sowie (3.) die Verbesserung des Schutzes von Opfern von Kinderhandel im Zusammenhang mit internationaler Adoption<sup>67</sup>. Alle anderen Maßnahmen bleiben im Nationalen Aktionsplan unberücksichtigt.

### 2.5.2 Kritik der UNO

Österreich ist als Vertragsstaat der Kinderrechtskonvention und des Zusatzprotokolls OPSC verpflichtet, dem Kinderrechtskomitee der Vereinten Nationen regelmäßig über die Implementierung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Kinderhandel zu berichten. Das OPSC deckt neben dem Kinderhandel auch die Bereiche Kinderprostitution und Kinderpornographie ab. Das Kinderrechtskomitee erteilt den Vertragsstaaten Feedback in Form von „Concluding Observations“<sup>68</sup> und beurteilt darin die Lage im Vertragsstaat das Zusatzprotokoll betreffend. In den „Concluding Observations“ des Kinderrechtskomitees vom Herbst 2008 wurde Österreich in mehreren Punkten kritisiert. Den Kinderhandel betreffend, bemängelt der Ausschuss, dass in Österreich ein umfassendes System zur Datensammlung fehlt.<sup>69</sup> Weiters bleibt der Ausschuss „besorgt über unzureichende Anstrengungen zur

---

<sup>64</sup> Der Aktionsplan wurde am 26.05.2009 vom Ministerrat verabschiedet und soll in den Jahren 2009-2011 umgesetzt werden.

<sup>65</sup> BMEIA: Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2009-2011 2009: 10

<sup>66</sup> BMEIA: Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2009-2011 2009: 12

<sup>67</sup> BMEIA: Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2009-2011 2009: 12

<sup>68</sup> Vereinte Nationen, Ausschuss über die Rechte des Kindes: Abschließende Bemerkungen zu den Beratungen über die von den Vertragsstaaten gemäß Artikel 12(1) des Zusatzprotokolls zur Konvention über die Rechte des Kindes betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie vorgelegten Berichte, 49. Sitzung, 3.10.2008

<sup>69</sup> Ebd.; 2

Bewusstseinsbildung unter den relevanten Berufsgruppen und der generellen Öffentlichkeit sowie zur Weiterbildung in allen das Zusatzprotokoll betreffenden Themen“.<sup>70</sup> In Sachen Prävention ist der Ausschuss „besorgt über das Fehlen eines umfassenden Plans zur Bekämpfung von Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie, der alle Aspekte der Prävention, der Gesundung und Wiedereingliederung umfasst.“<sup>71</sup> Schlussendlich bemängelt das Kinderrechtskomitee den Opferschutz: Der Ausschuss ist „besorgt“ über fehlende Unterstützungsmechanismen für Opfer von Verkauf, Prostitution, Pornographie, einschließlich zum Zweck der sexuellen Ausbeutung vom Ausland, und darüber, dass das Personal von Aufnahmeeinrichtungen für separierte Asyl suchende Kinder sich nicht immer über die traumatischen Erfahrungen von Kindern in ihrer Obhut bewusst zu sein scheint.

### 2.5.3 Kritik der NGOs

Auch Nichtregierungsorganisationen bemängeln den Umgang Österreichs mit der Thematik Kinderhandel. Im Schattenbericht zur nationalen Implementierung des Zusatzprotokolls zur Kinderrechtskonvention betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie (OPSC) zeigen NGOs ihre Sicht der Dinge.<sup>72</sup>

Die NGOs orten rechtliche Lücken: Das Protokoll ist zwar unter einem Erfüllungsvorbehalt genehmigt worden, aber da die Konvention nicht im Verfassungsrecht steht, und somit keine übergeordnete Bedeutung für Gesetze hat, sei sie nicht unmittelbar anwendbar.<sup>73</sup> Die Trennung der Strafrechtsparagrafen § 104a Menschenhandel und § 194 Verbotene Adoptionsvermittlung schaffe „in der praktischen Bestrafung von Kinderhandel zum Zweck der Adoption Probleme.“<sup>74</sup> Weiters bemängelt der Schattenbericht, dass es „keine verlässlichen Statistiken“ zum Kinderhandel in Österreich gibt<sup>75</sup> und die Zuständigkeiten unklar sind: Durch die thematische Streuung – der Menschenhandel ist Querschnittsmaterie – und die föderale Struktur ergebe sich ein komplexes Geflecht an Kompetenzen. Seit der Einrichtung der interministeriellen Task Force seien „Ansätze“ einer Koordination zu erkennen.“<sup>76</sup> Die NGOs bemängeln auch die mangelnde Koordination: Es habe „mehrfach“

---

<sup>70</sup> Ebd.,: 3

<sup>71</sup> Ebd.,: 4

<sup>72</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: ii, Erstellt unter der Koordination von ECPAT Österreich und in Zusammenarbeit mit UNICEF Österreich, dem Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Stopline Österreich, dem Jugendbeirat ECPAT Österreich, dem Don Bosco Flüchtlingswerk Austria – Koordinatorin Separated Children in Europe Programme Österreich, Volkshilfe Wien – SOPHIE-Bildungsraum für Prostituierte sowie unter Mithilfe von Carolin Tener und Tina Ring, Expertinnen auf dem Gebiet Kinderprostitution.

<sup>73</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 1

<sup>74</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 23

<sup>75</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 3, 7-9

<sup>76</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 11

Versuche gegeben, Aspekte des Kinderhandels „[...] durch die Entwicklung und Umsetzung Nationaler Aktionspläne zu bekämpfen, doch mangels ausreichender Ressourcen und nachhaltiger Strukturen mit nur bescheidenem Erfolg.“<sup>77</sup> Beim Informationsaustausch sowie der Koordination zwischen den verschiedenen Gremien herrsche Verbesserungsbedarf, auch „betreffend die Einbindung aller relevanten Akteure“, insbesondere die Vertreter der Bundesländer.<sup>78</sup> Weiters vermisst der Schattenbericht ein Beteiligungskonzept für die Einbeziehung von NGOs in die Task Force Menschenhandel.<sup>79</sup>

Sodann bemängeln die NGOs die Schulungen der relevanten AkteurInnen. Angestellte der Jugendwohlfahrt in Wien müssen zwar verpflichtend 40 Stunden jährlich an Schulungen absolvieren, diese seien aber weder koordiniert, noch regional gestreut. Schulungen zum Handbuch für die Ausbildung der Polizei, das im Rahmen der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft vom BMI erarbeitet wurde, finden laut Schattenbericht nicht regelmäßig statt. Es gebe auch Schulungen der Polizei in Kooperation mit NGOs, diese seien aber wenig zufriedenstellend: Das Angebot ist auf einmal jährlich im Rahmen der polizeilichen Weiterbildung begrenzt und das Thema Kinderhandel nicht überall vertreten. „Diese Recherchen legen nahe, dass der Schwerpunkt der von staatlicher Seite angebotenen Schulungen zu Kinderhandel sich auf wenige Professionen beschränkt (Polizei, Richter, Staatsanwälte).“<sup>80</sup>

Weiters kritisiert der Schattenbericht die Politiken gegen Gewalt an Kindern. Diese seien „[...] ausschließlich auf österreichische Kinder sowie den innerfamiliären Bereich fokussiert. Hierbei besteht die Gefahr Randgruppen wie z.B. minderjährige Prostituierte, Asyl suchende Kinder, Betroffene des Kinderhandels, etc. auszuklammern.“<sup>81</sup> In den Heimatländern der Betroffenen von Kinderhandel seien die Präventions- und Schutzmaßnahmen nicht genügend ausgebaut. Auch die Sensibilisierung sei unzureichend, es bestehen keine öffentlichkeitsbildenden Maßnahmen. „[...] Das Phänomen [tritt] derzeit in der Öffentlichkeit zumindest durch Betteln in Erscheinung, sonstige Formen, bis hin zum Adoptionshandel werden kaum wahrgenommen oder diskutiert.“ Betroffene des Kinderhandels werden nicht immer als Opfer, sondern auch als Täter behandelt.<sup>82</sup>

---

<sup>77</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 12

<sup>78</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 13

<sup>79</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 14

<sup>80</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 16: Es fehlen Akteure wie Justiz, Jugendwohlfahrt, Ärzte, Akteure aus dem Gewalt- und Asylbereich.

<sup>81</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 18

<sup>82</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 22

In Sachen Opferschutz kritisieren die NGOs die Vernehmungsmethoden: Opfer von Kinderhandel haben keinen Anspruch auf eine kotradiktorische<sup>83</sup> Vernehmung, wenn kein sexueller Missbrauch festgestellt wurde. Auf Antrag könne dies passieren, die Entscheidungsgewalt liegt aber beim Gericht.<sup>84</sup> Weiters werden Opfer zwar von den zuständigen Organen über ihre Rechte aufgeklärt, doch ob auf die „besonderen Bedürfnisse“<sup>85</sup> der Opfer eingegangen wird, hängt vom „guten Willen“ der einzelnen RichterInnen ab: Auf ihren Antrag ist den Opfern auch psychosoziale und juristische Prozessbegleitung zu gewähren; in der Praxis sei das aber aufgrund des unzureichenden Bestehens von Opferschutzeinrichtungen „kaum möglich“. Nur Wien sei mit seiner *Drehscheibe*<sup>86</sup> eine Ausnahme. Sodann bemängelt der Schattenbericht den unzureichenden Schutz der Privatsphäre der Opfer: Die anonyme Aussage<sup>87</sup> sei eine Kann-Bestimmung, also kein Recht. Nur bei Sexualdelikten kann das Opfer beantragen, die Öffentlichkeit auszuschließen.<sup>88</sup> Die Altersfeststellung der Opfer – Grundlage für alle besonderen Kinderrechte – erfolge willkürlich und nach wissenschaftlich umstrittenen Methoden.<sup>89</sup> Weiters fehle eine bundesweite Einrichtung, die sich speziell um die Betroffenen von Kinderhandel kümmert.<sup>90</sup> Im Bereich der internationalen Kooperation vermissen die NGOs koordiniertes Vorgehen: „Auch hier zeigt sich insgesamt, dass es kein koordiniertes Vorgehen in Bezug auf ein Maßnahmenbündel zum Problem von Minderjährigen (z.B. grenzüberschreitende Kooperation der Behörden; grenzüberschreitende Aufklärung und Sensibilisierung; Studien und Erhebungen des Ist-Zustandes) gibt.“<sup>91</sup> Bei der Repatriierung der Opfer von Kinderhandel in ihre Heimatländer bestünden keine internationalen Kooperationsmaßnahmen und kein strukturiertes Vorgehen. Derzeit bestehe eine unstrukturierte Zusammenarbeit zwischen der Stadt Wien und den Bundesregierungen in Bulgarien und Rumänien<sup>92</sup>, Repatriierungen in andere Länder werden IOM<sup>93</sup> überlassen. Die NGOs vermissen in diesem Zusammenhang

---

<sup>83</sup> Bei der kontradiktorischen Vernehmung handelt es sich um eine Vernehmung durch Sachverständige, die nicht im Rahmen der Hauptverhandlung, sondern in einem gesonderten Raum stattfindet. Das Opfer muss dann in der Hauptverhandlung nicht noch mal aussagen. Vgl. Reiter 2007

<sup>84</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 31

<sup>85</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 31 – es wird aber nicht ausgeführt, was mit „besonderen Bedürfnissen“ gemeint ist.

<sup>86</sup> Einrichtung der MA 11

<sup>87</sup> Das Opfer kann verkleidet aussagen, und seine wahre Identität geheim halten, wenn der Verdacht besteht dass eine Kenntnis dieser eine Gefahr für das Opfer bedeuten könnte.

<sup>88</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 32

<sup>89</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 33

<sup>90</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 34

<sup>91</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 37

<sup>92</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 37

<sup>93</sup> International Organisation for Migration

auch Follow-Up-Maßnahmen, was mit den Opfern nach der Repatriierung in ihren Herkunftsländern geschieht.<sup>94</sup>

Insgesamt vermisst der Schattenbericht ein nationales Koordinations- und Betreuungskonzept für den Umgang mit Betroffenen von Kinderhandel. Das Prozedere unterscheide sich in allen neun Bundesländer in Bezug auf die Maßnahmen, die bei Identifizierung eines Opfers eingeleitet werden.<sup>95</sup>

.

---

<sup>94</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 38

<sup>95</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 39

### **3 Forschungsansatz**

Im vorliegenden Kapitel expliziere ich meinen Zugang zum Untersuchungsgegenstand – der Implementierung von Politiken gegen den Kinderhandel in Österreich. Zu diesem Zweck sollen die Begriffe, Konzepte und Forschungsmethoden, mit denen ich arbeite, expliziert und definiert werden. Ich gliedere den Forschungsansatz in zwei Kapitel: Theorie (3.1) und Methode (3.2). Als theoretischen Zugang verwende ich Modelle aus den internationalen Beziehungen – den „rationalistischen Institutionalismus“ und den „konstruktivistischen Institutionalismus“. Aus den theoretischen Überlegungen werden, in Abstimmung auf den Untersuchungsgegenstand, Untersuchungseinheiten („Kategorien“) abgeleitet. Die Analyse und Interpretation des Materials erfolgen mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse.

#### **3.1 Theorie**

Weil ich die Bekämpfung von Kinderhandel als norm- und wertgeleitetes Handeln definiere stehen die Themen Implementierung, Einhaltung und Anwendung von Normen – also die Compliance – im Mittelpunkt der theoretischen Diskussion. Ziel der vorliegenden Arbeit ist es herauszufinden, wie die Implementierung internationaler Normen zur Bekämpfung des Kinderhandels auf nationaler Ebene funktioniert und wie das nationale Recht in Form von konkreten Maßnahmen zur Anwendung kommt.

Dazu habe ich mich in einem ersten Schritt mit der Frage auseinandergesetzt, was nationale Staaten überhaupt dazu veranlasst, internationale Normen einzuhalten. Dazu stelle ich zwei Denkschulen und vor, die sich in ihren Paradigmen (Rational Choice versus Konstruktivismus) grundlegend unterscheiden (Kapitel 3.1.1).

In einem zweiten Schritt habe ich mich mit Implementierung von Normen auf nationalstaatlicher Ebene befasst – bei der Umsetzung der Normen ist nicht nur ihre Akzeptanz im Sinne von Zustimmung wichtig, sondern auch die Compliance im Sinne der Implementierung, Einhaltung und Anwendung wesentlich. Daher stelle ich einige Studien vor, in deren Mittelpunkt die Compliance aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet wird (Kapitel 3.1.2).

In einem dritten Schritt beziehe ich die theoretischen Überlegungen auf meinen Untersuchungsgegenstand – die Implementierung von Politiken gegen den Kinderhandel. Ich argumentiere mithilfe der zuvor dargestellten Theorien, wie ich mich meinem Untersuchungsgegenstand annähre (Kapitel 3.1.3).

### 3.1.1 Normen

Die Bekämpfung von Kinderhandel definiere ich als „normgeleitetes Handeln“. In diesem Sinne definieren Rechtsinstrumente, die Kinderhandel bekämpfen (sollen), Normen. Normen spiegeln die Werte einer Gesellschaft wider und manifestieren sich in institutionalisierten Regeln, denen sie sich unterwirft. Diese Regeln können völlig informell sein, aber auch in Verordnungen, Gesetzestexten oder Verfassungen formalisiert sein. Normen spiegeln somit wider, was im Mainstream einer Gesellschaft als „angemessen“ bzw. verpönt gilt: „Because Norms involve standards of ‚appropriate‘ or ‚proper‘ behavior, both the intersubjective and the evaluative dimensions are inescapable when discussing norms. We only know what is appropriate by reference to the judgements of a community or society. We recognize norm-breaking behavior because it generates disapproval or stigma and norm conforming behavior rather than it produces praise.“<sup>96</sup> Dabei rekurren Normen immer auf einen spezifischen gesellschaftlichen Kontext und finden oft nur regionale Anerkennung. Aber selbst dann werden Normen nicht immer von allen Akteuren geteilt und anerkannt<sup>97</sup> – gut sichtbar wird das etwa im politischen Kampf bzw. in der politischen Auseinandersetzung. Die Heftigkeit der Auseinandersetzungen um die Definition von Normen ist nachvollziehbar: Wer Normen definiert, gibt nicht nur eine Bewertung des Status quo, sondern auch der wünschens- und anstrebenswerten Situation. Damit bestimmt der Normdefinierende nicht zuletzt politische Handlungsfelder und die Priorität, mit der sie angegangen werden sollen.<sup>98</sup> Gerade weil Inhalte von Normen so umkämpft sind, ist ihre Umsetzung kein Automatismus. Deshalb untersuche ich in meiner Arbeit nicht nur ihre Umsetzung auf rechtlicher Ebene, sondern lege besonders Augenmerk auf die Implementierung konkreter Maßnahmen zur Bekämpfung von Kinderhandel.

Das Bekämpfen des Kinderhandels erachte ich insofern als normgeleitetes Vorgehen, als die internationalen Verträge, die Kinder vor diesem Verbrechen schützen sollen, auf Normen rekurren. Da der Großteil der Verträge unter der Ägide der Vereinten Nationen entstanden ist, kann davon ausgegangen werden, dass sich die Norm „Bekämpfung des Kinderhandels“ etwa aus der universellen Erklärung der Menschenrechte ableitet: Ein Kind, das von Kinderhandel betroffen ist, wird in seinen Menschenrechten beschnitten – etwa dem Recht auf persönliche Freiheit, körperliche Unversehrtheit, Sicherheit, Bildung, aber auch der Freiheit von Sklaverei, unmenschlicher oder herabwürdigender Behandlung.<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> Finnemore / Sikkink 1998: 891f

<sup>97</sup> Finnemore / Sikkink 1998: 892

<sup>98</sup> Rein / Schön (1994: 29) in Locher 2007: 84

<sup>99</sup> Vgl. Universal Declaration of Human Rights. United Nations Department of Public Information. 1998 (1988)

### 3.1.2 Compliance

Wie bereits ausgeführt ist es Ziel dieser Arbeit, Aussagen über die Implementierung der internationalen Politiken gegen den Kinderhandel zu treffen. Im Fokus steht das Einhalten dieser Regeln auf nationaler Ebene. Dazu bediene ich mich des Begriffs „Compliance“ der kurz als „Regelbefolgung“<sup>100</sup> umschrieben werden kann. Tanja Börzel und Thomas Risse definieren Compliance als „regelkonformes Verhalten der Akteure, welche die formalen Adressaten der Regel sind und deren Verhalten durch die Regel bestimmt werden soll.“<sup>101</sup>

Dabei fokussiert Compliance auf wesentliche Faktoren der *Normeinhaltung*: auf ihre Implementierung und praktische Anwendung. So beschreiben Falkner et al. Compliance als „timeliness and correctness of implementation“, also Pünktlichkeit und Korrektheit bei der Gesetzes-Implementierung, und verorten letztere auf den drei Ebenen Übertragung (transposition), Durchsetzung (enforcement) und Anwendung (application).<sup>102</sup> In diesem Sinne ist Compliance ein ganzheitlicher Begriff der Einhaltung internationaler Normen, der weit über bloße Norm-Akzeptanz im Sinne von Zustimmung und Anerkennung (etwa durch Ratifikation oder Gesetzesverabschiedung) hinausgeht.

### 3.1.1 Warum Normeinhaltung? Theoretische Ansätze aus der internationalen Politik

#### 3.1.1.1 Rational-Choice-Modelle

Den infolge kurz ausgeführten Ansätzen liegt ein Paradigma zugrunde: Staaten sind rational handelnde Akteure und mit ihrem Handeln versuchen sie, ihre Interessen zu maximieren.

Der Ansatz des **Realismus** besagt, dass internationale Verträge nur deswegen existieren, weil mächtige Staaten von ihrer Existenz profitieren. Internationales Recht entsteht demnach nur dann, wenn es im Interesse der hegemonialen Staaten ist und diese weniger einflussreiche Staaten dazu zwingen.<sup>103</sup> Die Befolgung von Regeln ist Anreiz-gesteuert, so die Realisten: Sie wird dadurch erreicht, dass die Kosten der Regelbefolgung durch positive Anreize gesenkt bzw. die Kosten von Regelverletzungen durch die Drohung mit Sanktionen erhöht werden.<sup>104</sup>

Auch der **Institutionalismus** stellt die Interessen des Staates in den Mittelpunkt staatlichen Agierens. Nach dessen Vertreter Robert Keohane<sup>105</sup> seien die Interessen von Staaten aber nicht stabil. Dass ein Vertrag ratifiziert worden ist, sei jedenfalls ein Hinweis dafür, dass ein

---

<sup>100</sup> Vgl. Börzel / Sprunk 2003: 36

<sup>101</sup> Börzel / Risse 2001: 3

<sup>102</sup> Falkner et al. 2006: 8

<sup>103</sup> Börzel / Risse 2001: 6

<sup>104</sup> Börzel / Risse 2001: 5

<sup>105</sup> Zitiert in Börzel / Risse 2001: 5

Staat Interesse an dessen Einhalten hat. Wieso? In seinem Denken sei der Staat zwar ein „Egoist“, in seinem Agieren aber fähig, Koalitionen einzugehen um auf kurzfristigen Umwegen seine Ziele zu erreichen. Solche kurzfristigen Koalitionen können im Rahmen Internationaler Organisationen stattfinden. Der Vorteil der Mitgliedschaft in einer Internationalen Organisation: Sie ermöglicht gemeinsames Handeln, das sonst nicht möglich gewesen wäre. Auch hier liegt dem konformen Handeln eine Kosten-Nutzen-Rechnung zugrunde: Das rechtskonforme Handeln muss sich mehr rentieren als das Zuwiderhandeln. Eine Norm ist also per Definition erstmal umstritten. Staaten befolgen internationale Normen, weil sie sich davon Nutzen (z.B. einen guten internationalen Ruf) versprechen. Aus Sicht des Institutionalismus lässt sich Normeinhaltung als strategisches Handeln erklären.<sup>106</sup>

In diesen Kontext stellen Börzel/Risse den **rationalistischen Institutionalismus**<sup>107</sup>. Im Mittelpunkt dieses Ansatzes steht die Annahme, dass das Befolgen von Regeln von den materiellen und ideellen Kosten, die das Einhalten der Norm verursacht, abhängt. Je größer die zu überwindenden Kosten, desto schwieriger gestaltet sich die Befolgung der Norm

Auch dem **institutionellen Liberalismus** liegt rationales Handeln im Sinne einer Kosten-Nutzen-Rechnung zugrunde. Der institutionelle Liberalismus hat seine Wurzeln im Kant'schen „zum ewigen Frieden“. Der Ansatz postuliert, dass Staaten nach außen hin Kooperation anstreben. Weil sie das innerhalb internationaler Organisationen tun, ergibt sich daraus die grundlegende Tendenz zur Einhaltung von Normen.<sup>108</sup> Der institutionelle Liberalismus bedient sich eines weiter gefassten Staats-Begriffs und schließt NGOs, Interessensverbände oder Lobbyisten in die Definition des Staates mit ein. Diese Interessensverbände können mitunter das Einhalten von Normen erwirken.<sup>109</sup>

Die Ansätze der Rational-Choice-Modelle schlagen sich auch in eigenen, Compliance-spezifischen Modellen nieder. Der **Enforcement-Ansatz** basiert auf den Annahmen des Realismus und fokussiert, ausgehend von einem Compliance-trägen Staat, auf Druck und Sanktionen als Mittel zur Regeleinhaltung. Der Grad der Compliance hängt bei diesem Ansatz mit der Härte der in Aussicht gestellten Bestrafung bei Nichteinhalten zusammen. Der **Management-Ansatz** basiert auf dem Institutionalismus und dem rationalistischen Institutionalismus und geht davon aus, dass Nicht-Compliance auf das Fehlen von Kapazitäten – etwa ökonomischen, administrativen, technischen – zurückzuführen ist. Aus

---

<sup>106</sup> Vgl. Hathaway 2002: 1951

<sup>107</sup> Im Unterschied zum „konstruktivistischen Institutionalismus“, siehe 3.1.2.2

<sup>108</sup> Vgl. Hathaway 2002: 1960

<sup>109</sup> Vgl. Hathaway 2002: 1960

dieser Sicht kann Compliance nicht durch äußeren Druck, sondern durch das zur Verfügung stellen von Infrastruktur und Know-How verbessert werden.<sup>110</sup>

### 3.1.1.2 Konstruktivistische Modelle

Dem **Konstruktivismus** liegt der Gedanke zugrunde, dass der Mensch in einem wechselseitigen Austausch mit seiner Umwelt steht, und somit auch sein Denken Produkt seiner Umgebung ist. So unterwerfen internationale Organisationen die Staaten nicht nur ihrem Recht, sondern sozialisieren sie mit diesem, sodass Staaten die Normen und Werte irgendwann als ihre eigenen ansehen.

Der dem Konstruktivismus entstammende Ansatz in der internationalen Politik ist der **konstruktivistische Institutionalismus**. Er betont das wechselseitige Entstehen von Regeln, schreiben Tanja Börzel und Thomas Risse: „Gegen den methodologischen Individualismus von Rational Choice betonen sie [die konstruktivistischen Institutionisten, Anm. I.N.], dass sich soziale Strukturen und Akteure wechselseitig konstituieren. Daraus folgt, dass soziale Normen und Regeln nicht nur verhaltenssteuernd und regulativ wirken, sondern Akteure in vielen Fällen bereits konstituieren“<sup>111</sup>. Diese Wechselseitigkeit könne mit der Zeit zur Internalisierung einer Norm führen: „Normgeleitetes Verhalten unterscheidet sich von instrumentell-rationalem Verhalten dadurch, dass Akteure in einer gegebenen Situation danach streben, das sozial Angemessene und Richtige zu tun anstatt strategische Ziele zu optimieren.“<sup>112</sup> Das regelkonforme Verhalten wird also mit einer Internalisierung von Normen erklärt – letztere müsse nicht moralisch, und könne auch „nur“ kognitiv sein, so Börzel und Risse.<sup>113</sup>

Auch andere dem konstruktivistischen Institutionalismus zugeordnete VertreterInnen argumentieren, dass Staaten internationales Recht und internationale Normen einhalten, wenn die politische Elite des Landes die Werte internalisiert hat, etwa Martha Finnemore und Kathryn Sikkink. Sie begreifen den Einfluss von Normen als einen Drei-Stufen-Prozess, jede Norm unterliege einem „life cycle“. Der „Norm Emergence“ folgt die „Norm Cascade“, danach etabliert sich die „Norm Internalisation“.<sup>114</sup> Dabei spielen die „Norm Entrepreneurs“ die Schlüsselrolle: Als „Agenten“, die eine konkrete und starke Meinung über bestimmte Themen haben und diese auch vertreten, spielen sie eine entscheidende Rolle bei der Etablierung einer Norm, weil sie Themen auf die Agenda bringen. Durch eine bestimmte Art

---

<sup>110</sup> Vgl. Hartlapp 2005: 3, Börzel 2006: 36

<sup>111</sup> Börzel / Risse 2001: 8

<sup>112</sup> Börzel / Risse 2001: 8

<sup>113</sup> Börzel / Risse 2001: 9

<sup>114</sup> Finnemore, Martha / Sikkink, Kathryn 1998: 895

und Weise, über die Phänomene zu sprechen, zeigen sie Handlungsfelder auf: „by using language that names, interprets and dramatizes them.“<sup>115</sup> Die Motive der Norm-Entrepreneure, zu handeln, können Altruismus, Empathie, oder ideologisches Engagement sein. Oft handeln sie „in accordance with redefined understanding of their interests.“<sup>116</sup>

Emilie Hafner-Burton und Kiyoteru Tsutsui nennen das Modell von Abram and Antonia Chayes (1995) als das einflussreichste des konstruktivistischen Institutionalismus. Demnach kann Zwang keine erfolgreiche Maßnahme zur Umsetzung von internationalen Normen sein; diese seien ökonomisch und politisch zu kostspielig. Staaten hätten die Neigung, internationale Verträge zu befolgen, weil der Rechtsgehorsam in der internationalen Gemeinschaft breit akzeptiert ist. Durch die Ratifikation entstehe innenpolitisch eine normative Verpflichtung, die nicht mehr ignoriert werden könne.<sup>117</sup> Die Normeinhaltung wird durch gemeinsames „Management“ der Akteure sichergestellt. Ihrem Handeln liegt eine Norm zu Normeinhaltung zugrunde, die nicht durch Zwang, sondern durch einen Überredungs-Diskurs genährt wird.

Auch der konstruktivistische Institutionalismus hat sich in der Compliance-Forschung in einem eigenen Ansatz niedergeschlagen; dem **Persuasion-Ansatz**<sup>118</sup>. Der Persuasions-Ansatz knüpft den Compliance-Grad an den Wandel von Normen: Hat ein Staat (auf allen gesellschaftlichen Ebenen) einmal die einer Norm zugrundeliegenden Werte verinnerlicht, kann er nicht anders, als sich der Norm entsprechend, also „angemessen“ zu verhalten. Je länger eine Norm gilt, und je mehr ähnliche Normen dieser Gesellschaft unterliegen, desto effektiver und nachhaltiger die Einhaltung.

### **3.1.2 Implementierung von Normen: Welche Faktoren determinieren Compliance in der Praxis?**

Nur weil eine internationale oder europäische Regel rechtliche Geltung hat, wird sie faktisch noch keinesfalls angewendet und befolgt.<sup>119</sup> Einige Forscher haben vor dem Hintergrund der in Kapitel 3.1.1 dargelegten Überlegungen in empirischen Studien systematisch untersucht, welche Rahmenbedingungen die Implementierung und Einhaltung von Normen determinieren. Diese Studien haben zwar nicht den Kinderhandel zum Untersuchungsgegenstand, bearbeiten aber Materien, die für das Thema relevant sind

---

<sup>115</sup> Finnemore, Martha / Sikkink, Kathryn 1998: 897

<sup>116</sup> Finnemore, Martha / Sikkink, Kathryn 1998: 898

<sup>117</sup> Hafner-Burton / Tsutsui 2005: 1381

<sup>118</sup> Vgl. Hartlapp 2005: 3, Börzel 2006: 36

<sup>119</sup> Vgl. Börzel / Risse 2001: 3

(Compliance mit EU-Recht, Compliance-Einstellung in Österreich, Compliance mit internationalen Menschenrechten). Insofern heben diese Studien unterschiedliche Aspekte eines Settings hervor, das auch auf die Implementierung der Politiken gegen den Kinderhandel in Österreich wirkt.

Die Untersuchung von Falkner et al.<sup>120</sup> heißt „**Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States.**“ Die AutorInnen untersuchen darin die Faktoren für Compliance auf mit EU-Recht auf nationaler Ebene<sup>121</sup> und unterstreichen dabei die Wichtigkeit der Frage, ob die Nicht-Compliance auf beabsichtigtes („intentional“) oder unbeabsichtigtes („unintentional“) Verhalten der Akteure zurückzuführen ist.<sup>122</sup> *Beabsichtigtem Nichteinhalten* können nach Falkner et al. Widerstand gegen spezifische Inhalte der Norm, Widerstand gegen den Entscheidungsmodus der Institution<sup>123</sup>, oder Widerstand gegen den Beschluss auf nationaler Ebene oder die „Übertragungsart“<sup>124</sup> zugrunde liegen.<sup>125</sup> *Unbeabsichtigtes Nichteinhalten* könne durch abweichende inhaltliche Auslegung, administrative Probleme, oder politische Instabilität verursacht werden.

Unbeabsichtigtes Nichteinhalten könne von einer Vielzahl von Faktoren ausgelöst werden<sup>126</sup>: Zum Einen könnte eine paralysierte Implementierungs-Struktur Nichteinhaltung zufolge haben. Diese äußert sich in ineffizienter Verwaltung, unrichtiger Interpretation der Norm, der Überlastung der Verwaltung, oder in einer Ausnahmesituation durch politische Krisen, sowie dem Fehlen von Kontrolle („Monitoring“). Auch der Mangel an gesellschaftlichem Aktivismus<sup>127</sup> kann Nichteinhalten verursachen. Dieser äußert sich in nicht vorhandenen privaten Akteuren, oder Akteuren, die zwar vorhanden sind, aber über keinen Zugang zu relevanten Policy-Netzwerken verfügen. Weiters kann aktiver Widerstand – etwa seitens der Verwaltung, des politischen Systems oder der Interessensverbände Nichteinhaltung zufolge haben.<sup>128</sup> Schlussendlich kann eine Blockade durch die Opposition durch ein formelles Vetorecht oder faktischen Einfluss zur Folge haben, dass eine Norm nicht eingehalten wird.<sup>129</sup> Der Compliance-Grad hänge laut Falkner et al. auch vom faktischen Druck, durchzusetzen („Enforcement“) ab. Dieser Druck wächst einerseits mit dem Grad an Koordination und

---

<sup>120</sup> Falkner 2005: 24

<sup>121</sup> Falkner et al. 2005: 12

<sup>122</sup> Falkner et al 2005: 13

<sup>123</sup> Falkner et al beziehen sich hier im Speziellen auf die Institutionen der EU.

<sup>124</sup> Im Original: „transposition“

<sup>125</sup> Falkner et al 2005: 13-14

<sup>126</sup> Im Original sprechen Falkner et al. von „non-transposition“; vgl. Falkner et al 2005: 12

<sup>127</sup> Im Original: „activism“

<sup>128</sup> Im Original: „pressure groups“

<sup>129</sup> Falkner et al. 2005: 24-25

Steuerungskapazität der betroffenen Akteure sowie mit Sanktions- und Kontrollmechanismen. Auch das Wissen der Zielgruppe, die von der Regel profitiert, ist ausschlaggebend: Wenn diese über die Norm ausreichend Bescheid weiß, wird sie sie einfordern. Dann ist selbst Monitoring obsolet. Schlussendlich müssen die Enforcement-Methoden den Regeladressaten entsprechen.<sup>130</sup>

In einer weiteren Studie **„Worlds of Compliance“** erstellen Falkner et al. Ländertypologien, die das Niveau von Compliance mit EU-Recht länderspezifisch erklären.<sup>131</sup> Falkner et al. haben dazu die Implementierung des europäischen Arbeitsrechts in 15 EU-Staaten untersucht. Die Evaluierung der Daten ergab drei Ländercluster, die sich jeweils durch ein typisches Muster der Implementierung, „a specific national culture of appraising an processing adaption requirements“<sup>132</sup> auszeichnen. Falkner et al. unterscheiden dabei drei „Worlds of Compliance“: Die „world of law observance“, die „world of domestic politics“ und die „world of neglect“. In der „world of law observance“ steht die Implementierung des internationalen Rechts über den innenpolitischen Interessen, die Umsetzung von EU-Recht erfolgt für gewöhnlich pünktlich und korrekt.<sup>133</sup> In der „world of domestic politics“ ist das Umsetzen des EU-Rechts nicht unbedingt Priorität: „Domestic concerns frequently prevail if there is a conflict of interests, and each single act of transposing [...] tends to happen on the basis of a fresh cost-benefit analysis.“<sup>134</sup> In Fällen eines Konfliktes zwischen EU-Recht und nationalem Recht wird auch von Politikern offen Widerstand geleistet, der zudem in der Bevölkerung durchaus Zuspruch findet. Im Bereich des Arbeitsrechts ist Österreich dieser Welt zuzurechnen. In der „world of neglect“ schlussendlich ist Compliance mit EU-Recht per se kein Ziel. Der Anpassung ans Europarecht wird erst nachgegangen, wenn Sanktionierungen drohen. Die Gründe sind nationale Arroganz und Ineffizienz eines überforderten Verwaltungsapparats.<sup>135</sup>

Thomas Risse et al. haben in ihrer Studie **„Die Macht der Menschenrechte. Internationale Normen kommunikatives Handeln und politischer Wandel in den Ländern des Südens“** elf Länder, in denen Menschenrechte „systematisch verletzt“<sup>136</sup> werden, untersucht. Die Studie konnte zeigen, dass der Grad der Compliance mit Menschenrechten vor allem mit der

---

<sup>130</sup> Falkner et al 2005: 35-40

<sup>131</sup> Falkner et al 2006

<sup>132</sup> Falkner et al. 2006: 14

<sup>133</sup> Falkner et al. 2006: 14

<sup>134</sup> Falkner et al. 2006: 15

<sup>135</sup> Falkner et al. 1006: 15

<sup>136</sup> Börzel / Risse 2001: 22

rechtlichen und gesellschaftlichen Internalisierung der Normen zusammenhängt, weil diese identitätsverändernd wirken: „Bei der Durchsetzung grundlegender Menschenrechte in autoritären Regimes geht es um konstitutive Normen, um die grundlegende Veränderung von Staatlichkeit und staatlicher Identität sowie die allmähliche Verwirklichung von Rechtsstaatlichkeit als einer Vorbedingung von Regeleinhaltung.“<sup>137</sup> Auf dem Weg zu Norminternalisierung unterscheiden Risse et al. drei „Handlungsmodi“:<sup>138</sup> Der erste Modus ist von strategischem Handeln und instrumenteller Anpassung geprägt, die auf Außendruck und strategischen Zugeständnissen der Regierung im Sinne der Norm basiert.<sup>139</sup> Im zweiten Modus stellen sich regelgeleitetes Verhalten, Institutionalisierung und Habitualisierung ein: Akteure übernehmen Handlungsmuster im Sinne der Norm durch Gewöhnung. Im letzten Schritt entsteht moralische Bewusstseinsbildung: Ist eine Norm internalisiert, wird ihre Einhaltung durch das Element des „Beschämens“ gesichert. Regierungen, die sich nicht an die Regeln halten, werden auf dem internationalen Parkett zu Außenseitern.<sup>140</sup>

Jonas Tallberg hat in **„Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union“** die Compliance in der EU untersucht. Er kommt zu dem Schluss, dass Implementierung dann am erfolgreichsten ist, wenn bei Nichteinhalten der Norm Sanktionen drohen, aber gleichzeitig Mittel zur Verfügung gestellt werden, die das Einhalten vereinfachen: „Compliance systems that offer both forms of instruments tend to be particularly effective in securing rule conformance, whereas systems that only rely on one of the strategies often suffer in identifiable ways. In the same way, compliance systems that develop this complementarity over time demonstrate an enhanced capacity to handle non-compliance.“<sup>141</sup> In der EU komme diese Mischung erfolgreich zur Anwendung: „In the EU, monitoring, sanctions, capacity building, rule interpretation, and social pressure coexist as means for making states comply.“<sup>142</sup> Der Compliance in der EU zuträglich sei auch der unkomplizierte Zugang zu Hilfen und Beschwerdetribunalen, den auch NGOs und Privatpersonen in Anspruch nehmen können.<sup>143</sup>

---

<sup>137</sup> Börzel / Risse 2001: 29

<sup>138</sup> Diese Argumentation entspricht dem Persuasion-Ansatz

<sup>139</sup> Risse / Jetschke / Schmitz 2002: 20f, Vgl. Börzel / Sprung 2003

<sup>140</sup> Risse / Jetschke / Schmitz 2002: 25

<sup>141</sup> Tallberg 2002: 610

<sup>142</sup> Tallberg 2002: 614-623, 632f

<sup>143</sup> Tallberg 2002: 636

### 3.1.3 Das theoretische Konstrukt zur Untersuchung des Kinderhandels

Auf den zuvor gegangenen Seiten wurden theoretische Ansätze zum Verständnis von nationalstaatlicher Anerkennung internationaler Normen und zu Faktoren, die Compliance in der Praxis determinieren, diskutiert. Im Nachfolgenden expliziere ich, welche der Ansätze ich für die vorliegende Arbeit verwende.

Um die Frage nach der innerstaatlichen Compliance zu beantworten, bediene ich mich zum Einen des „rationalistischen Institutionalismus“<sup>144</sup>. Wie dargestellt, bricht er die Frage nach der Einhaltung von Normen auf eine Kosten-Nutzen-Rechnung herunter: Je höher der – ökonomische, politische, gesellschaftliche, moralische – Preis einer Norm, desto schwieriger gestaltet sich ihr Umsetzen in die Praxis. Dem rationalistischen Institutionalismus zufolge wird die Bekämpfung des Kinderhandels umso stärker vorangetrieben, je höher der erwartete Nutzen der beteiligten Akteure ist, und sie verliert umso mehr an Dynamik, je geringer die erwarteten Vorteile.

Aus diesem Ansatz lassen fünf Faktoren für das innerstaatliche Befolgen von Regeln ableiten:

- (1.) Legalisierung: Darunter fallen Spezifität und Dichte von Überwachungs- und Sanktionsmechanismen im Sinne der Norm.
- (2.) Normspezifische Rechtsanpassung: Darunter fällt die Anpassung des nationalen Rechts im Sinne der ratifizierten internationalen Norm.
- (3.) Kapazität: Darunter fallen administrative und politische Handlungskapazitäten im Sinne der Norm.
- (4.) Autonomie: Darunter ist die Autonomie und Handlungsfähigkeit der politischen Institutionen gegenüber den gesellschaftlichen Umfeldern gemeint.
- (5.) Kräfteverhältnisse: Darunter sind innenpolitische Veränderungen zu verstehen, die eine Verschiebung der Kräfteverhältnisse zugunsten jener zu verstehen, die von der Regel profitieren würden.

Auf Basis dieser Faktoren habe ich für meinen Untersuchungsgegenstand passende „Kategorien“ abgeleitet. Eine Kategorie stellt eine Analyseeinheit dar, die von der Forscherin – in Abhängigkeit von der Fragestellung – selbst definiert werden muss: „Es ist Angelegenheit des Forschers, die Eigenschaften eines Kategoriensystems zu bestimmen.“<sup>145</sup> Jede der Kategorien wurde mit Hilfe von mehreren Indikatoren messbar gemacht. Um die Validität der Indikatoren in Hinblick auf meinen Untersuchungsgegenstand sicherzustellen, habe ich sie mit den Richtlinien für die Bekämpfung von Menschenhandel des Büros der

---

<sup>144</sup> Vgl. Kapitel 3.1.2.1 sowie Börzel / Risse 2001: 8; Tallberg 2002: 609 – 643; Falkner et al. 2005: 13-14, 35-40

<sup>145</sup> Kuckartz, Uwe. In: Behnke et al. 2006: 83

Vereinten Nationen für Drogen- und Kriminalitätsbekämpfung (UNODC) akkordiert. Das dafür verwendete „Toolkit to Combat Trafficking in Persons“<sup>146</sup> ist ein Policy-Leitfaden für die Implementierung von Politiken gegen den Menschenhandel und somit eine valide Quelle für die Erstellung der Indikatoren.

**Tabelle 1: Kategorien auf Basis des Rationalistischen Institutionalismus**

| Kategorie                                                        | Indikatoren                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Legalisierung                                                    | <p>Internationale Rechtsinstrumente zur Bekämpfung von Kinderhandel:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welche Rechtsinstrumente hat Österreich ratifiziert?</li> <li>• Welche Sanktionsmechanismen sehen sie vor?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Normspezifische Rechtsanpassung                                  | <p>Rechtsanpassung und ihre Qualität in den Bereichen Strafverfolgung, Opferschutz, Prävention und internationale Kooperation:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sind die Strafverfahren wirkungsvoll?</li> <li>• Welchen Schutz genießen Opfer?</li> <li>• Werden Maßnahmen laufend nachgebessert / aktualisiert?</li> <li>• Gibt es Kooperationen mit Grenz-, Herkunfts- und Zielländern der gehandelten Kinder?</li> <li>• Werden einschlägige Daten entsprechend erhoben und erfasst, gibt es Datenbanken?</li> <li>• Haben relevante Akteure Zugang zu diesen Daten?</li> <li>• Wie werden relevante Berufsgruppen und die breite Bevölkerung sensibilisiert?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Kapazität                                                        | <p>Administrative Handlungskapazitäten – Wissen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Steht genug Wissen über Kinderhandel zur Verfügung?</li> <li>• Wird das relevante Personal ausreichend geschult?</li> <li>• Wurden Studien lanciert, um Lücken zu schließen?</li> </ul> <p>Administrative Handlungskapazitäten – Finanzierung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie viel Geld gibt es zur Bekämpfung des Kinderhandels?</li> <li>• Wie wird es zugeteilt, an wen, unter welchen Auflagen und wofür wird es ausgegeben?</li> <li>• Sind die Beamten überbelastet?</li> </ul> <p>Administrative Handlungskapazitäten – Koordination:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wer sind die betroffenen Akteure (öffentlich, privat)? Ihre Anzahl? Wie sind diese Akteure untereinander organisiert, auf welcher Basis verkehren sie miteinander (hierarchisch? Nicht hierarchisch? Zentral, dezentral?)? Wie kommunizieren sie untereinander?</li> <li>• Gibt es einen Koordinator, der den Überblick behält, bzw. einen Beauftragten der Regierung, der den Überblick über die Agenden behält &amp; Schnittstelle ist?</li> <li>• Welche Infrastruktur steht ihr zur Verfügung?</li> </ul> |
| Rückhalt / Widerstand betreffend die Bekämpfung von Kinderhandel | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stehen derzeit andere Prioritäten auf der politischen Agenda?</li> <li>• Gibt es einen Konsens über die Prioritäten?</li> <li>• Gibt es einen Partei-Übergreifenden Konsens, dass Kinderhandel bekämpft werden muss?</li> <li>• Steht die Agenda Kinderhandel explizit im Regierungsprogramm?</li> <li>• Gibt es einen gesellschaftlichen Konsens, dass Kinderhandel bekämpft werden muss?</li> <li>• Gibt es einen Konsens, welche Maßnahmen ergriffen werden müssen / welche Maßnahmen die wichtigsten sind?</li> <li>• Gibt es – etwa parastaatliche, kriminelle – Widerstände, die die Umsetzung in der Praxis behindern?</li> <li>• Gibt es politischen Widerstand (z.B. Werden normspezifische Regelungen im Parlament / Ministerrat überstimmt? Ist die Regierung, die der Norm zugestimmt hat, dieselbe, die sie implementieren muss?)?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Kräfteverhältnisse                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gibt es politische Kräfte, unter deren Ägide mit einer qualitativen Verbesserung</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

<sup>146</sup> United Nations Office on Drugs and Crime: Toolkit to Combat Trafficking in Persons, New York 2006

|             |                                                                                                                                    |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Opfer-Staat | der Bekämpfung des Kinderhandels zu rechnen wäre?<br>• Haben ausländische Kinder in Österreich eine Lobby / Interessensvertretung? |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Diese aus dem rationalistischen Institutionalismus abgeleiteten Fragen decken hauptsächlich die staatlichen Institutionen ab. Da Österreich aber eine Demokratie ist, darf eine Analyse der Implementierungsmechanismen nicht ohne die zivilgesellschaftlichen Akteure stattfinden, die in der Praxis – je nach Politikfeld – einen stärker oder schwächer ausgeprägten Einfluss auf politische Entscheidungen, vor allem aber auf die politische Agenda haben: Durch das Eintreten für ihre Anliegen schaffen sie Problem- und Unrechtsbewusstsein in der Bevölkerung und zeigen somit neue Handlungsfelder für die Politik auf.

Dieses wechselseitige Entstehen von Normen und Regeln erklärt der „konstruktivistische Institutionalismus“<sup>147</sup>: Wie bereits ausgeführt, folgt aus dem Postulat der wechselseitigen Konstruktion von sozialen Strukturen und Akteuren, dass soziale Normen und Regeln nicht nur verhaltenssteuernd wirken, sondern dass regelkonformes Verhalten mit der Zeit zu einer Internalisierung der Norm führt. Für die Bekämpfung des Kinderhandels bedeutet das, dass zivilgesellschaftliche Akteure<sup>148</sup> durch ihr Lobbying und Agenda-Setting den Wandel gesellschaftlicher und staatlicher Strukturen herbeiführen können. Umgekehrt bedeutet ein Wandel der Strukturen im Sinne der Bekämpfung des Kinderhandels ein Empowerment der Akteure und einen zunehmenden Problem- und Unrechtsbewusstsein in der Gesellschaft.

Dem konstruktivistischen Ansatz<sup>149</sup> zufolge hängt das innerstaatliche Befolgen von Regeln von den folgenden Faktoren ab:

- (1.) Verfahrens-Legitimität: Darunter versteht man die Einbeziehung der Regelzielgruppe in das Verfahren der Normfindung.
- (2.) Institutionelle Legitimität: Darunter versteht man die Einbettung der Norm in angesehene internationale Organisationen.
- (3.) Rechtliche Internalisierung: Darunter versteht man die unmittelbare Rechtswirkung einer Norm und deren innerstaatliche Einklagbarkeit.
- (4.) Soziale Internalisierung: Damit ist die Überzeugungsfähigkeit transnationaler oder nationaler Normunternehmer gemeint.

Die Relevanz einer Norm, und somit auch ihre potenzielle Befolgung, können also am Stellenwert ihrer Stakeholder gemessen werden. Auf Basis dieses Ansatzes habe ich für meinen Untersuchungsgegenstand passende Kategorien abgeleitet<sup>150</sup>:

<sup>147</sup> Vgl. Börzel / Risse 2001: 8-11

<sup>148</sup> NGOs, Opinion-Leader wie Journalisten, Betroffene, Promis, Vertreter der Kirche etc.

<sup>149</sup> Vgl. Kapitel 3.1.2.2 in dieser Arbeit sowie Börzel / Risse 2001: 11f; Hartlapp 2005: 3; Börzel 2006: 36

**Tabelle 2: Kategorien auf Basis des konstruktivistischen Institutionalismus**

| Kategorie                   | Indikatoren                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Verfahrens-Legitimität      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wurden die Betroffenen vom Kinderhandel, bzw. deren VertreterInnen in Form von NGOs, in den Gesetzgebungsprozess mit einbezogen?</li> <li>• Werden Experten – bei relevanten Gesetzen, Novellen, Projekten – laufend konsultiert? Ist das institutionalisiert, oder eher zufällig und abhängig von Motivation?</li> <li>• Wenn ja: Als vollwertige Mitglieder, oder als Berater, die lediglich Recht hatten, mit ihren Statements angehört zu werden?</li> </ul> |
| Institutionelle Legitimität | Kapitel 2 vollzieht bereits eine ausführliche Analyse der internationalen Akteure; sie wird in der Empirie nicht wiederholt.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Rechtliche Internalisierung | Diese Kategorie deckt sich mit der Kategorie „Normspezifische Rechtsanpassung“, siehe Tabelle 1, S. 35                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Soziale Internalisierung    | Diese Kategorie konnte aufgrund des Fehlens von entsprechendem Material leider nicht seriös untersucht werden. Eine eigenständige Untersuchung hätte den Rahmen einer Diplomarbeit gesprengt.                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

In diesem Zusammenhang ist die Untersuchung eines weiteren Aspektes erforderlich: Wie bereits ausgeführt, hängt der Erfolg von Normen und Compliance dem konstruktivistischen Institutionalismus zufolge damit zusammen, auf welche Art und Weise über sie gesprochen wird. Denn durch Sprache reproduziert kommunikatives Handeln gesellschaftliche Strukturen nicht nur, es kann diese auch verändern.<sup>151</sup> Somit dient Sprache den Stakeholdern als Werkzeug, um für ihre Sache einzutreten: „Norm-entrepreneurs<sup>152</sup> attempt to call attention to their concerns by using a language that contextualizes, interprets, and ‚stages‘ them. Through a particular rethoric, actors even succeed in ‘creating’ issues in the first place.“<sup>153</sup> Den Einsatz von Sprache zur Herstellung von Deutungsmustern nennt man Framing. Unterschiedliche Norm-entrepreneure befüllen aus ihrer Position heraus unterschiedliche Frames mit unterschiedlichen Inhalten, um so Handlungsfelder, -imperative und -prioritäten zu definieren. Normen kommen in Framing-Prozessen nicht nur zum Ausdruck, sondern sind auch ihre Grundlage, denn sie sind „symbolic contests over the social meanings of an issue domain, where meaning implies not only what is at issue but what is to be done“<sup>154</sup>. Für meine Arbeit macht das eine Analyse der sprachlichen Frames, derer sich staatliche Institutionen und private Akteure bedienen, erforderlich.<sup>155</sup>

<sup>150</sup> Wieder in Akkordierung mit dem „Toolkit to Combat Trafficking in Persons“ des United Nations Office on Drugs and Crime, New York 2006

<sup>151</sup> Vgl. Locher 2007: 81

<sup>152</sup> Norm-entrepreneurs, auch: Norm-Unternehmer, sind AkteurInnen, die Normen auf die Agenda bringen indem sie über sie sprechen bzw. sich für sie einsetzen. Vgl. Locher 2007: 88

<sup>153</sup> Locher 2007: 83

<sup>154</sup> Rein / Schön (1994: 29) in Locher 2007: 84, Vgl. auch Finnemore / Sikkink 1998: 897; Kapitel 3.1.2.2

<sup>155</sup> Vgl. Kapitel 3.1.2.2

Die Kategorien für die Frame-Analyse habe ich dafür von Birgit Locher übernommen.<sup>156</sup> In ihrer Untersuchung konnte sie zeigen, dass sich die Europäische Union in den 1990er Jahren der Bekämpfung des Frauenhandels angenommen hat, weil das Problem öffentliche und politische Aufmerksamkeit auf sich ziehen konnte. Entscheidend für das Engagement der EU war die Art und Weise, wie von den involvierten Akteuren über Frauenhandel kommuniziert wurde.

**Tabelle 3: Kategorien auf Basis des konstruktivistischen Sprachverständnisses**

| Frame-Kategorien             | Indikatoren                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Naming and Labeling          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welche Worte werden verwendet, um KH zu beschreiben?</li> <li>• Wie ist die Zusammensetzung des Wortfeldes rund um den KH in den einzelnen Dokumenten bzw. Kontexten?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Framing                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welche Frames werden aktiviert?</li> <li>• Welche anderen Normen sind darin präsent?</li> <li>• Welche Werte und moralischen Subtexte sind in den Frames enthalten?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Language and Power Relations | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wer wird für das Problem verantwortlich gemacht?</li> <li>• Wer wird zum Handeln aufgefordert, und welche Reaktionen werden eingefordert?</li> <li>• Werden von unterschiedlichen Akteuren dieselben Handlungsprioritäten eingefordert?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                             |
| Self / Other                 | <p>Positive Identifikation:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie beschreibt sich das Kollektiv selbst?</li> <li>• Welche Identitäts-Präferenzen, -Wünsche, werden aktiviert?</li> <li>• Welche Art von kollektiven Identitäten wird geschaffen?</li> <li>• Werden kollektive Identitäten zum Beschämen benutzt?</li> </ul> <p>Negative Identifikation:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Werden Outsider-Gruppen geschaffen?</li> <li>• Wie werden diese beschrieben?</li> </ul> |

Alle in diesem Kapitel dargestellten Kategorien werden aus ihren unterschiedlichen Zugängen heraus ein Bild der Compliance mit den internationalen Normen gegen den Kinderhandel in Österreich zeichnen. Dieses Gesamtbild soll in einem weiteren Schritt die Frage beantworten, welcher der drei „worlds of compliance“<sup>157</sup> von Falkner et al. – „world of law observance“, „world of domestic politics“ oder „world of neglect“ – Österreich im Politikfeld Bekämpfung von Kinderhandel zuzuordnen ist.

<sup>156</sup> Locher 2007: 99. Anmerkung: Lochers Text ist auf Englisch – ich habe die die Fragen, die sie an die jeweiligen Kriterien formuliert, selbst ins Deutsche übersetzt.

<sup>157</sup> Falkner et al. 2006: 15

## 3.2 Methode

In diesem Kapitel wird das verwendete Material beschrieben, und seine Auswertung und Analyse offengelegt. Im Hinblick auf mein Material (Menge, Art), meine Kapazitäten, vor allem aber die dünne Datenlage und den in Österreich noch wenig erforschten Untersuchungsgegenstand wähle ich einen qualitativen Zugang: „Die erhobenen Daten werden nicht zur Falsifikation von vorab definierten Hypothesen verwendet, sondern zur Gewinnung solcher Hypothesen auf der Basis des Materials [...] genutzt.“<sup>158</sup>

### 3.2.1 Material

Wie bereits angemerkt, ist die Datenlage zum Thema Kinderhandel in Österreich im Allgemeinen und zum Thema Implementierung der Politiken gegen den Kinderhandel im Speziellen sehr dünn. Um die Fragestellung beantworten zu können, war es daher unerlässlich, zusätzliches Material mittels ExpertInneninterviews zu generieren.

#### 3.2.1.1 Vorhandenes Datenmaterial

Zum vorhandenen Datenmaterial über Kinderhandel in Österreich zählt Textmaterial aus unterschiedlichen Quellen. Dazu zählen Protokolle, Beschlüsse von Parlament und Regierung, Berichte, Positionspapiere und Programme von NGOs und der Regierung, sowie einschlägige Publikationen.

#### 3.2.1.2 Eigene Erhebung als zusätzliches Mittel der Datengenerierung

Da oben erwähntes Material für die Beantwortung meiner Forschungsfrage unzureichend ist, habe ich selbst mittels Experteninterviews Wissen darüber generiert.

Zu diesem Zweck eignet sich das **leitfadengestützte Experteninterview**<sup>159</sup> (weiter nur noch „Experteninterview“): Es kann als Basis für die Fallrekonstruktion von politischen Entscheidungsverläufen, von Veränderungen und Konfliktlinien in Politikfeldern und von divergierenden oder parallelen Entwicklungen bei vergleichenden Fallstudien angewendet werden. „Auf Basis eines durch Vorstudien und theoretische Vorüberlegungen informierten Leitfadeninterviews werden Hintergrundinformationen über Sachverhalte und Geschehnisse, aber auch Informationen über Handlungsmotive und Kooperationsbereitschaften und Einschätzungen über Entwicklungen und Veränderungen erhoben.“<sup>160</sup>

---

<sup>158</sup> Lamneck 1993: 203

<sup>159</sup> Blattner / Janning / Wagemann 2007: 60-63

<sup>160</sup> Blattner / Janning / Wagemann 2007: 62

Im Interview können fokussierte Phasen, in denen Informationen von dem Interviewer abgefragt werden, mit narrativen Phasen, in denen der Interviewte von seinen Erfahrungen berichtet, variieren.<sup>161</sup> Das Experteninterview ist somit eine Mischform aus episodischem und problemzentriertem Interview:

Das episodische Interview wird mit der Aufforderung eingeleitet, über einen Sachverhalt frei und detailliert zu erzählen. Der Interviewer steuert das Gespräch über einen Interviewleitfaden, in dem er mit Nachfragen Schwerpunkte setzt, und das Interview steuert.

Beim problemzentrierten Interview ist die Vorgehensweise wie beim episodischen Interview, allerdings ist das Interview nur ein Teil eines Methoden-Mixes, in dem durch Interview, Fallanalyse, Gruppendiskussion und Inhaltsanalyse ein bestimmter Problembereich aus mehreren Perspektiven erörtert wird. Es dient der Verifikation oder der Verfeinerung theoretischer Annahmen: Durch Hinweise, Nachfragen und Einwände stellt er seine theoretischen Annahmen zur Diskussion. Das Interview kann durch einen Leitfaden strukturiert sein, aber auch standardisierte Elemente – etwa einen Kurzfragebogen – enthalten.<sup>162</sup>

Diesen Vorgaben folgend wurden für die vorliegende Arbeit mit neun ExpertInnen Leitfadeninterviews<sup>163</sup> durchgeführt, die Inhalte der „Kategorien“ und „Frame-Kategorien“ abfragten. Alle befragten AkteurInnen sind Mitglieder der Arbeitsgruppe Kinderhandel der Task Force Menschenhandel der Bundesregierung und wurden im Zeitraum März bis Mai 2009 interviewt.

**Tabelle 4: GesprächspartnerInnen für die Experteninterviews**

| <b>Institution</b>                           | <b>Ihre Rolle bei der Bekämpfung des Kinderhandels</b>                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| UNICEF Österreich                            | United Nations Children's Fund hütet die Kinderrechtskonvention.                                                                                                                                      |
| Drehscheibe                                  | Einrichtung der Magistratsabteilung 11 der Stadt Wien, Hauptakteur in Sachen Beherbergung und Rückführung.                                                                                            |
| ECPAT                                        | Die NGO ECPAT („End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes“) ist Hauptverfasserin des Schattenberichts zur Implementierung der Kinderrechtskonvention. |
| Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte | Das Institut betreibt Forschung zu Menschenhandel aus der Menschenrechtsperspektive.                                                                                                                  |
| ILO Vienna                                   | Führt die Rückführungen der Opfer von Kinderhandel in ihre Heimatländer durch.                                                                                                                        |
| BMWFJ                                        | Das Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend wacht über Jugendwohlfahrt und Kinderrechte. Es hat den Vorsitz in der Unterarbeitsgruppe Kinderhandel in der Task Force Menschenhandel.     |
| BMI                                          | Das Bundesministerium für Inneres zeichnet für die Bekämpfung von Schlepperkriminalität und Menschenhandel verantwortlich.                                                                            |
| BMEIA                                        | Das Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten verantwortet die Umsetzung der internationalen Rechtsakte in Österreich und ist auch                                         |

<sup>161</sup> Blattner / Janning / Wagemann 2007: 62

<sup>162</sup> Blattner / Janning / Wagemann 2007: 62

<sup>163</sup> Der Leitfaden ist im Anhang.

|     |                                                                                                                           |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     | Koordinator der Task Force Menschenhandel.                                                                                |
| BMJ | Das Bundesministerium für Justiz stellt die Verfolgung der TäterInnen und den Schutz der Opfer von Menschenhandel sicher. |

Das Interviewmaterial habe ich zunächst mithilfe der interpretativ-reduktiven<sup>164</sup> Auswertung nach Lamneck aufbereitet. Dazu habe ich die Interviews zunächst einzeln transkribiert.

Jeden transkribierten Text habe ich dann auf seine inhaltliche Sinn- und Stimmhaftigkeit durchgelesen um auszuschließen, dass Transkriptions- übersehen bzw. Verständnisfehler eingetreten sind.

Danach habe ich den Interviewtext „konzentriert“, indem ich zuerst Nebensächlichkeiten gelöscht habe. Dann habe ich die prägnantesten Stellen hervorgehoben und einen neuen, verkürzten Text daraus gemacht. Diesen konzentrierten Text habe ich als Material für die anschließende Auswertung im Sinne der Kategorien und im Sinne der Frame-Kategorien.

Zu unterstreichen ist, dass die Qualität, Richtigkeit und Ausrichtung der Interviews auf Informationsstand und Informationsbereitschaft der ExpertInnen beschränkt – und unweigerlich durch die persönlichen Prioritäten der ExpertInnen in Bezug auf die Bekämpfung des Kinderhandels bestimmt ist.

Erläuterungen zur Zitierweise: Da den InterviewpartnerInnen Anonymität zugesichert wurde, scheinen in dieser Arbeit keine Namen auf. Um die einzelnen Aussagen dennoch einer konkreten Person, und der Art der Einrichtung die sie vertritt, zuordnen zu können, wird folgende Kodierung verwendet:

„IP“ steht für InterviewpartnerIn, „MIN“ für Ministerium, „IO“ für internationale Organisation, „NGO“ für Nichtregierungsorganisation, und „MAW“ für Magistrat der Stadt Wien. Da aus den obigen Institutionen jeweils mehrere VertreterInnen zu Wort kamen, bekommen die InterviewpartnerInnen Zahlen zugeordnet.

Beispiel: „IP-MIN-1“ steht für eine/n der InterviewpartnerInnen aus einem Ministerium (insgesamt kommen vier zu Wort). „IP-IO-1“ steht für eine/n der InterviewpartnerInnen aus einer internationalen Organisation, usw. Da es sowohl der Anonymisierung, als auch dem Lesefluss dient, wird in Bezug auf die InterviewpartnerInnen ausschließlich die männliche Form verwendet.

### 3.2.2 Analyse und Interpretation

Die Auswertung der Daten erfolgt interpretativ. Die qualitative Sozialforschung geht davon aus, „dass jeder Forscher ein mehr oder weniger normal sozialisierter Alltagsmensch ist“<sup>165</sup>,

<sup>164</sup> Lamneck 1993: 107-124

<sup>165</sup> Lamneck 1993: 204

und daher Daten richtig, stimmig und angemessen interpretieren kann. Es wird also eine „prinzipielle erkenntnislogische Ähnlichkeit von alltagsweltlichem Fremdverstehen und wissenschaftlich kontrolliertem Nachvollzug postuliert.“<sup>166</sup> In diesem Sinne ist die Auslegung der Inhalte durch meine Person einerseits „subjektiv“, gleichzeitig aber durch mein Wissen über die Gesellschaft, deren Teil ich bin, wiederum objektiviert und „richtig“.

Im Besonderen habe ich mich der qualitativen Inhaltsanalyse bedient, weil sie eine sinnvolle Vorauswahl der zu analysierenden Inhalte zulässt: „Grundgedanke ist, aus der Fragestellung der Studie abgeleitet und theoretisch begründet ein Definitionskriterium festzulegen, das bestimmt, welche Aspekte im Material berücksichtigt werden sollen, und dann schrittweise das Material danach durcharbeiten.“<sup>167</sup> In diesem Sinne unterlagen alle Kategorien im Forschungsverlauf einigen Modifikationen, wurden weiterentwickelt und ausdifferenziert. Das macht bei wenig erforschten Untersuchungsgegenständen – wie das im Fall der Implementierung von Politiken gegen den Kinderhandel in Österreich der Fall ist – Sinn, und ist methodisch auch unbedenklich: „[Es] existieren Mischformen [der Inhaltsanalyse, I.N.], beispielsweise Analyseformen, die mit einem Raster vorgegebener formaler Kategorien beginnen, welche dann im zweiten Schritt auf der Basis der empirischen Materials dimensionalisiert und ausdifferenziert werden [...]“<sup>168</sup>

### **3.2.2.1 Analyse des Materials im Sinne der Kategorien**

#### **a.) Material 1: Experteninterviews**

Zur Analyse der Experteninterviews im Sinne der Kategorien habe ich mich der Inhaltsanalyse nach Mayring<sup>169</sup> bedient. Dabei habe ich meine Analyse auf den Gegenstand des Protokolls – die Bekämpfung des Kinderhandels –, und nicht auf das Verhalten der Interview-PartnerInnen gerichtet. Meine Analyseeinheiten entsprachen den in Kapitel 3.1.4 (Tabelle 1 und Tabelle 2) definierten Kategorien, die ich in Unterfragen an das Material expliziert hatte.

Jede der bereits gekürzten Interview-Transkriptionen habe ich in einer Tabelle in einzelne Aussagen aufgeteilt. Danach habe ich eine Strukturierung der Einheiten im Sinne der Kategorien vorgenommen: Jeder der Kategorien habe ich passende Aussagen zugeordnet. In jeder der Kategorien habe ich sich unterscheidende und sich ähnelnde Aussagen jeweils sortiert. Jede der Aussagen war markiert – somit ging bei der Analyse nicht verloren, welcher Experte welche der Aussagen getätigt hatte.

---

<sup>166</sup> Lamneck 1993: 204, 218-227

<sup>167</sup> Mayring 2000: Volume 1, No. 2 – Juni 2000

<sup>168</sup> Kuckartz, Uwe. In: Behnke et al. 2006: 83

<sup>169</sup> Vgl. Mayring 1997: 52-83, Lamneck 1993: 207-218

#### b.) Material 2: Textdokumente

Die Lokalisierung der relevanten Textstellen in den Textdokumenten habe ich anhand der in Kapitel 3.1.4 (Tabelle 1 und Tabelle 2) definierten Kategorien, die ich in Unterfragen an das Material expliziert hatte, vorgenommen. Die weitere Vorgangsweise entsprach jener bei den Experteninterviews: Ich habe eine Strukturierung der Textstellen im Sinne der Kategorien vorgenommen: Jeder der Kategorien habe ich relevante Textstellen zugeordnet. Jede der Textstellen war markiert – somit blieb die Information erhalten, aus welchem der Text-Dokumente jeweilige Information stammt.

Die so gesicherten und sortierten Textstellen aus Experteninterviews und Textdokumenten habe ich für die systematische Beantwortung meiner Forschungsfrage (den Kategorien folgend) herangezogen.

#### **3.2.2.2 Analyse des Materials in Hinblick auf die Frames**

Bei der Frame-Analyse handelt es sich um das Auffinden und die Analyse latenter Sinnstrukturen. Die Lokalisierung der relevanten Textstellen – sowohl in den ExpertInneninterviews als auch in allen anderen Textdokumenten – habe ich anhand der in Tabelle 3 in Kapitel 3.1.4 explizierten Fragen zu den Frame-Kategorien vorgenommen. Anders als beim Auffinden der Kategorien, habe ich den Text im Ganzen behalten.

Bei der Analyse der einzelnen Textstellen lag der Fokus auf rhetorischen Aspekten: “Contrary to works produced by linguists, a political science study is concerned primarily with the rhetorical aspects of language [...], focusing on political effects of language.”<sup>170</sup>

---

<sup>170</sup> Locher 2007: 99

## 4 So bekämpft Österreich den Kinderhandel

In diesem Kapitel erfolgt die Auswertung des Materials in Hinblick auf die Forschungsfrage, also im Hinblick auf die Umsetzung der Norm, den Kinderhandel zu bekämpfen sowie die Anwendung konkreter Maßnahmen. Analyseeinheiten sind die in Kapitel 3.2.1.2 erläuterten Kategorien (1.) Legalisierung, (2.) normspezifische Rechtsanpassung, (3.) Kapazität der Verwaltung, (4.) Rückhalt und Widerstand betreffend die Bekämpfung von Kinderhandel, (5.) Kräfteverhältnisse zwischen Opfern und Staat, (6.) Verfahrenslegitimität, (7.) Sprechen über den Kinderhandel. Diese Reihenfolge der Kategorien macht keine Aussage über die Wertigkeit der einzelnen Kategorie.

### 4.1 Legalisierung

Die Kategorie „Legalisierung“ untersucht die Spezifität und die Dichte der Überwachungsmechanismen, die das Einhalten einer Norm sicherstellen.

In Österreich gibt es keine nationale Instanz, die ein Mandat hätte, die Einhaltung der für Kinderhandel relevanten Rechtsinstrumente zu überwachen. Auch einen unabhängigen nationalen Rapporteur im Sinne der OSZE gibt es nicht.<sup>171</sup> Dafür wird auf internationaler Ebene überwacht: Manche der von Österreich ratifizierten Rechtsinstrumente<sup>172</sup> zur Bekämpfung von Kinder- bzw. Menschenhandel sehen Monitoring-Mechanismen vor.

#### 4.1.1 Das OPSC – Optional Protocol on the Sale of Children

Das „Zusatzprotokoll zur Kinderrechtskonvention betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie“ (OPSC) sieht eine regelmäßige Staatenprüfung vor: Vertragsstaaten haben innerhalb von zwei Jahren nach der Ratifizierung einen Staatenbericht vorzulegen. Danach muss der Vertragsstaat in Fünf-Jahres-Intervallen<sup>173</sup> und unter klar definierten Auflagen an den UN-Ausschuss über die Rechte des Kindes in Genf berichten.

Im Anschluss an den Staatenbericht gibt das Kinderrechtskomitee dem Vertragsstaat in Form von „Concluding Observations“ Feedback über die Implementierung des OPSC. Um sich eine unabhängige Meinung über die Implementierung zu bilden, kann das Komitee auch die Meinung von lokalen NGOs heranziehen. Die „Concluding Observations“ enthalten Feedback zu den konkret gesetzten Maßnahmen und können Missstände beanstanden. Einen

---

<sup>171</sup> OSCE: Efforts to Combat Trafficking in Human Beings in the OSCE Area 2008: 100

<sup>172</sup> Näheres zu den Rechtsinstrumenten siehe Kapitel 2.2 „In Österreich gültige internationale Rechtsinstrumente“

<sup>173</sup> United Nations: OPSC, Artikel 12

weiterführenden Sanktions-Mechanismus gibt es nicht; die „Concluding Observations“ können nur Defizite in der Öffentlichkeit benennen und den Vertragsstaat auf diese Art und Weise rügen.

Österreich ist seit 2004 Vertragsstaat des OPSC und hat seinen ersten Bericht im September 2008 eingereicht. „Der Ausschuss hat in seinen Abschließenden Beobachtungen die Einrichtung der Arbeitsgruppe Kinderhandel, ‚die konkrete, bedarfsgerechte Maßnahmen für Opfer von Kinderhandel erarbeitet‘, sowie die Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung positiv zur Kenntnis genommen. Einen umfassenden Plan zur Bekämpfung von Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie vermissend, empfiehlt er, ausreichend Budget für präventive Maßnahmen gegen den Verkauf und Handel von Kindern zur Verfügung zu stellen und diese Maßnahmen in Zusammenarbeit mit den relevanten internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft durchzuführen (Abs. 16-17),“<sup>174</sup> heißt es dazu im Bericht Kinderhandel in Österreich. Der Ausschuss bedauert auch, dass der Bericht nicht gänzlich entsprechend der Richtlinien für die Erstellung des Berichtes verfasst und die Zivilgesellschaft nicht in die Berichterstellung eingebunden wurde.<sup>175</sup> Weiters bemängelt der Ausschuss, dass in Österreich „irreguläre internationale Adoptionen nicht als Kinderhandel kriminalisiert werden können“.<sup>176</sup>

Österreich hat die Kritikpunkte des Kinderrechtskomitees in den neuen Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels („NAP“) aufgenommen: Er nimmt direkt Bezug auf die Kritik des Kinderrechtskomitees<sup>177</sup>. Die Zusammenarbeit mit NGOs soll intensiviert werden. In Punkt 7.1 sieht der Aktionsplan eine Verbesserung der Datensammlung vor. Auch die Schulung aller betroffenen Berufsgruppen ist in Punkt 3.1 vorgesehen. Asylbehörden werden im NAP explizit erwähnt (Punkt 3.1 des NAP). Allerdings kommen im NAP nicht alle „relevanten Berufsgruppen“ vor: IP-MIN-4 vermisst darin das Personal des Gesundheitswesens (vor allem das Spitalpersonal), das bei der Identifizierung von Opfern und Tätern eine wichtige Rolle spielt.<sup>178</sup> Die Concluding Observations bemängeln weiters das Fehlen eines „National Referral Mechanism“ (NRM), der die zu setzenden Maßnahmen bei Identifikation eines Opfers vereinheitlichen soll. Der NAP sieht hier lediglich

---

<sup>174</sup> BMWFJ: Kinderhandel in Österreich 2009: 4-5

<sup>175</sup> Vereinte Nationen, Ausschuss über die Rechte des Kindes: Abschließende Bemerkungen 2008: 1

<sup>176</sup> BMWFJ: Kinderhandel in Österreich 2009: 7

<sup>177</sup> BMEIA: Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2009-2011 2009: 4

<sup>178</sup> Interview mit IP-MIN-4: 4

eine „Prüfung und Weiterentwicklung der Empfehlungen der Arbeitsgruppe Kinderhandel“ des Konzeptes vor (Punkt 6.8 des NAP)<sup>179</sup>, aber keine Einrichtung.

In welcher Form sie tatsächliche Verbesserungen nach sich ziehen werden, bleibt bis zu den nächsten Concluding Observations abzuwarten. IP-MIN-2 sagt dazu: „Ich würde sagen, dass die Kritik vom Kinderrechtskomitee schon eine Berechtigung hat. Es ist wichtig, dass man sich dieser Kritik nicht verschließt, sondern Maßnahmen setzt, wenn auch nur in kleinen Schritten.“<sup>180</sup>

#### **4.1.2 Die Rahmenbeschlüsse des Europäischen Rates**

In Österreich gilt der Rahmenbeschluss des Europäischen Rates zur Bekämpfung von Menschenhandel vom Jahr 2002.<sup>181</sup> Im Jahr 2006 wurde er durch den Beschluss über die Annahme des Palermo-Protokolls der Vereinten Nationen ergänzt.<sup>182</sup> Als Mitgliedsstaat der Europäischen Union ist Österreich verpflichtet, die Bestimmung auf nationaler Ebene zu implementieren: Rahmenbeschlüsse „sind zwingender und normativer als die gemeinsamen Maßnahmen (...). Die Rahmenbeschlüsse werden zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten herangezogen. Sie werden von einem Mitgliedstaat oder von der Kommission vorgeschlagen und müssen einstimmig angenommen werden. Sie sind für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels bindend, lassen ihnen jedoch die Wahl der Form und der Mittel. Die Beschlüsse werden für alle anderen Zwecke als die Angleichung der innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften herangezogen. Auch sie sind bindend; die zur ihrer Durchführung erforderlichen Maßnahmen werden vom Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen.“<sup>183</sup> In diesem Sinne war und ist Österreich verpflichtet, der Umsetzung von Rahmenbeschlüssen nachzukommen. Wenn die Institutionen der Europäischen Union feststellen, dass der Umsetzung auf nationaler Ebene nicht entsprochen wird, haben sie die Möglichkeit, ein Infringement-Verfahren einzuleiten, das bis zu einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof gehen kann.<sup>184</sup>

---

<sup>179</sup> BMEIA: Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2009-2011 2009: 10

<sup>180</sup> IP-MIN-2: 1

<sup>181</sup> Der erste Rahmenbeschluss des Rates erfolgte am 19. Juli 2002, und trat am selben Tag in Kraft. Er musste bis spätestens 1. August 2004 umgesetzt sein (siehe Artikel 10 „Umsetzung“).

<sup>182</sup> Rat der Europäischen Union: Rahmenbeschluss der Rates vom 24. Juli 2006 über den Abschluss — im Namen der Europäischen Gemeinschaft — des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität in Bezug auf diejenigen Bestimmungen des Zusatzprotokolls, die in den Anwendungsbereich von Titel IV des Dritten Teils des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft fallen

<sup>183</sup> [http://europa.eu/scadplus/glossary/framework\\_decisions\\_de.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/framework_decisions_de.htm) 30. 05.2009

<sup>184</sup> Sverdrup 2004: 30, [http://ec.europa.eu/community\\_law/infringements/infringements\\_en.htm](http://ec.europa.eu/community_law/infringements/infringements_en.htm) 15.06.2009

Eine Überwachungsstelle zur nationalen Umsetzung der Rahmenbeschlüsse zur Bekämpfung und Verhütung von Menschenhandel gibt es bisweilen nicht, der Rahmenbeschluss sah jedoch in Artikel 10 einen Bericht über den Umsetzungsfortschritt desselben vor. Der Bericht, der mit erstem August 2005 abgeschlossen werden sollte, erschien erst im Mai 2006. Das zehnsseitige Papier ist allgemein gehalten und schlussfolgert, dass nicht alle Staaten der Umsetzung nachgekommen sind bzw. an die Union berichtet haben. „In den Fällen, in denen der Rahmenbeschluss des Rates im innerstaatlichen Recht keine Wirksamkeit erlangt hat, fordert die Kommission die betreffenden Mitgliedstaaten auf, so bald wie möglich Umsetzungsvorschriften zu erlassen, um dieser Situation abzuhelpen“, heißt es in dem Bericht.<sup>185</sup>

Unterdessen hat der Rat im Dezember 2005 einen EU-Aktionsplan gegen Menschenhandel verabschiedet.<sup>186</sup> Eine Sachverständigengruppe für Menschenhandel, bereits 2003 vom Rat eingerichtet, berichtet auf Ersuchen der Kommission oder aus eigener Initiative über die Umsetzung des EU-Plans zu Bekämpfung und Verhütung von Menschenhandel.<sup>187</sup> 2006 erging an die EU-Mitgliedsstaaten ein Fragebogen, um den Umsetzungsstand des EU-Aktionsplans zu erheben, er gilt seitdem als umgesetzt.<sup>188</sup> Im Herbst 2008 hat die Sachverständigengruppe eine Evaluierung vorgelegt.<sup>189</sup> Das Dokument umfasst 12 Seiten, ist sehr allgemein gehalten und beschreibt die Situationen in den Mitgliedsstaaten den Menschenhandel betreffend.

Im März 2009 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für einen neuen Rahmenbeschluss den Menschenhandel betreffend vorgelegt; er soll jenen aus dem Jahr 2002 ablösen.<sup>190</sup> Artikel 16 des Entwurfs sieht gegenüber dem Rahmenbeschluss von 2002 genaueres Monitoring vor: „Die Mitgliedstaaten übermitteln dem Generalsekretariat des Rates und der Kommission bis [zwei Jahre nach Annahme des Rahmenbeschlusses] den Wortlaut

---

<sup>185</sup> Europäische Kommission: Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament auf der Grundlage von Artikel 10 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels. 2006: 9

<sup>186</sup> Rat der Europäischen Union: EU-Plan über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels. 2005

<sup>187</sup> Europäische Union: Amtsblatt: Aufgabenbeschreibung — Sachverständigengruppe für Menschenhandel (2008/C 14/09). 2008

<sup>188</sup> BMEIA: Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels 2009: 7

<sup>189</sup> Europäische Kommission: Arbeitsunterlage der Kommission. Evaluierung und Überwachung der Umsetzung des EU-Plans über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels. 2008

<sup>190</sup> Rat der Europäischen Union: Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI. Brüssel 2009

der Vorschriften, mit denen ihre Verpflichtungen aus diesem Rahmenbeschluss in innerstaatliches Recht umgesetzt werden. Der Rat prüft bis spätestens [vier Jahre nach Annahme des Rahmenbeschlusses] anhand eines diese Informationen enthaltenden Berichts und eines schriftlichen Berichts der Kommission, inwieweit die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen getroffen haben, um diesem Rahmenbeschluss nachzukommen.“ Den Wortlaut der Vorschriften sah der Rahmenbeschluss von 2002 nicht vor.

#### **4.1.3 Konvention des Europarates**

Österreich ist Vertragsstaat des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels vom Mai 2005. Um die wirksame Durchführung des Übereinkommens zu gewährleisten, sieht es einen Überwachungsmechanismus vor.<sup>191</sup> Dazu wurde im Jahr 2008 die ExpertInnengruppe „GRETA“ mit Sitz in Strassburg eingerichtet, ihre erste, konstituierende Sitzung fand im Februar 2009 statt. GRETA besteht aus unabhängigen ExpertInnen und wird regelmäßig Berichte und Evaluierungen über die Implementierung der Europaratskonvention veröffentlichen.<sup>192</sup> Derzeit liegen noch keine Berichte vor.

#### **4.1.4 Fazit zur Legalisierung**

Die Untersuchung der Spezifität und Dichte der Überwachungsmechanismen zeigt, dass diese prinzipiell gegeben sind. Gleichzeitig zeigt die Analyse ihr beschränktes Pouvoir.

Die Schwächen des OPSC werden im Stellenwert der „Concluding Observations“ deutlich: Es handelt sich dabei lediglich um abschließende Bemerkungen, nicht mehr. Sie können einen Vertragsstaat nicht dazu verpflichten, Änderungen in ihrem Sinne vorzunehmen. Es drohen keine Sanktionen. Das einzige Mittel des Kinderrechtskomitees, Vertragsstaaten zum Einhalten des OPSC zu bekehren, ist deren Angst vor schlechtem Image: Die Kritik des Komitees wird öffentlich geäußert und schadet dem Image des Vertragsstaates auf nationaler Ebene, aber auch am internationalem Parkett. Das Image eines „Bad Guy“ kann dann in völlig anderen Zusammenhängen zum Nachteil werden.

Eine weitere Schwäche in diesem Zusammenhang ist die Formulierung der Empfehlungen: Sie ist sehr allgemein gehalten und formuliert keine konkreten Ziele, die sich in Zahlen, Deadlines, oder Gesetzesentwürfen ausdrücken würden.

In Österreich liegen zum Umgang mit den „Concluding Observations“ noch kaum Erfahrungswerte vor, weil Österreich erst seit 2004 Vertragsstaat des OPSC ist. Allerdings

---

<sup>191</sup> Council of Europe: Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, 2005: Artikel 1 Abs. 2

<sup>192</sup> <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1410017&Site=DC>, 15.06.2009

kann man in Bezug auf die ersten „Concluding Observations“ vom Herbst 2008 feststellen, dass sie Österreich zu einer Reaktion bewogen haben: Was den vom OPSC abgedeckten Bereich des Kinderhandels betrifft, kann man feststellen, dass der Nationale Aktionsplan vom Mai 2009 auf alle Kritikpunkte der UNO Bezug nimmt. Dass laut Aktionsplan die Einführung eines National Referral Mechanism zum Umgang mit Opfern des Kinderhandels nur geprüft – und nicht, wie in den Concluding Observations nahegelegt, eingeführt – werden soll, zeigt aber die Schwäche des OPSC und der „Concluding Observations“.

Eine weitere Schwäche des Überwachungsmechanismus des OPSC liegt in der Erstellung der Staatenberichte: Es sind Staaten, und nicht unabhängige und weisungsfreie Rapporteurs, die an das Kinderrechtskomitee berichten.

Mit den Rahmenbeschlüssen der Europäischen Union verhält es sich anders als mit dem OPSC: Bei Nichtumsetzung drohen Sanktionen – ein mehrstufiges Verfahren, das mit einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof enden kann. Die Schwächen der Rahmenbeschlüsse werden woanders deutlich:

Eine liegt in den beschränkten Kapazitäten der EU, adäquates Monitoring der Umsetzung durchzuführen. Die Masse der Bestimmungen sprengt die Überwachungskapazitäten. Gerda Falkner et al. haben in einer Studie herausgefunden, dass in den meisten Fällen von Nichtumsetzung keine Infringement-Verfahren stattfinden: „There is a fundamental difference in analysing data on official Commission infringement procedures and in looking at actual non-compliance in the Member States for Commission action often does not take place at all (20 per cent of all cases in which Commission intervention would have been required) or only takes place in an inconsistent manner compared to the Commission’s internal rules (59 per cent of all cases in which action would have been required).“<sup>193</sup>

Eine weitere Schwäche der EU-Rahmenbeschlüsse ist, dass es – genauso wie beim OPSC – die Mitgliedsstaaten selbst sind, die die Fortschrittsberichte verfassen. Ein unabhängiges Monitoring gibt es nicht.

Zusammenfassend kann man sagen, dass Spezifität und Dichte der Überwachungsmechanismen prinzipiell gewährleistet sind. Österreich ist aber keinem unmittelbaren Legalisierungsdruck ausgesetzt, weil keine Sanktionen drohen (im Fall des OPSC), oder die erforderliche Überwachungskapazität nicht gegeben ist (im Fall der Rahmenbeschlüsse).

---

<sup>193</sup> Falkner et al 2007: 414

## 4.2 Normspezifische Rechtsanpassung

Die Kategorie „normspezifische Rechtsanpassung“ untersucht die Anpassung des nationalen Rechts im Sinne der ratifizierten internationalen Norm, und analysiert, ob Transposition, also normspezifisches Handeln, gegeben ist.

Die normspezifische juristische Anpassung zur Bekämpfung des Menschenhandels – und mit ihm des Kinderhandels – im Sinne des Palermo-Protokolls wurde bereits im Kapitel 2, Punkt 2.3 „Anpassung der Rechtslage in Österreich“ und 2.4 „Weiterführende Maßnahmen“ empirisch dargestellt. Die Vorwegnahme dieser Darstellung war für die Verständlichkeit der Problematik und zur Darstellung der Lage in Österreich notwendig. Im vorliegenden Kapitel 4.2 wird deshalb bereits Gesagtes nicht mehr wiederholt. Der Fokus der Darstellung in Kapitel 4.2 soll der Analyse gelten.

### 4.2.1 Allgemein

Prinzipiell gilt es festzuhalten, dass es in Österreich Usus ist, die Rechtsanpassung vor der Ratifizierung eines Vertrages vorzunehmen, sodass nach Ratifikation kein Anpassungsbedarf mehr besteht.<sup>194</sup> Im Hinblick auf das Palermo-Protokoll hat Österreich die Maßnahmen umgesetzt. „Was im Moment ratifiziert ist, ist bei uns alles schon Gesetz“, sagt IP-MIN-3.<sup>195</sup> Ein „policy-misfit“, also eine Diskrepanz zwischen den Anforderungen der Norm und dem nationalen Rechtsbestand, liegt somit nicht vor.

Anders gestaltet sich das im Hinblick auf das OPSC. Der Schattenbericht bemängelt, dass das nationale Durchführungsrecht unzureichend sei: „Ein Hinweis auf den rechtlichen Status des Fakultativprotokolls, welches unter einem Erfüllungsvorbehalt gem. Art. 50/2 B-VG genehmigt wurde, fehlt. Der Vorbehalt erfordert die Erlassung von nationalen Durchführungsgesetzen und verhindert somit eine direkte Berufung auf die völkerrechtliche Vereinbarung. Ein derartiges Durchführungsgesetz gibt es bis heute aber nicht, sodass der rechtliche Status der KRK und ihrer Protokolle zweifach unzureichend abgesichert ist, da die Konvention weder im Verfassungsrang steht und somit keine übergeordnete Bedeutung für Gesetze hat, noch unmittelbar anwendbar ist. Das steht im Widerspruch zu einer Aussage im Staatenbericht zu Art. 5, wo auf einen angeblichen ‚self-executing‘ Charakter von völkerrechtlichen Übereinkommen verwiesen wird.“<sup>196</sup> Die gesetzliche Umsetzung des OPSC erscheine „sehr unübersichtlich“, heißt es ebendort.

---

<sup>194</sup> IP-MIN-2 im Interview, S. 1

<sup>195</sup> IP-MIN-3 im Interview, S.1

<sup>196</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 16

Was das OPCS betrifft, kann also festgehalten werden, dass es einen vom Staat nicht erkannten „policy-misfit“ gibt.

ExpertInnen aus Ministerien und NGOs sind sich dennoch einig, dass das derzeit gültige Regelwerk Kinder vor Ausbeutung schützen kann: „Grundsätzlich ist die bestehende österreichische Rechtslage geeignet, um Kinder vor den vielfältigen Formen des Kinderhandels zu schützen“.<sup>197</sup>

#### **4.2.2 Strafverfolgung**

Ob Kinderhandel in Österreich in der Praxis angemessen verfolgt wird, wurde bis dato nicht untersucht. Auch IP-MIN-3 kann darüber keine Aussage treffen: „In den Statistiken gibt es keine Unterscheidung zwischen Kinderhandel und Menschenhandel. Daher kann ich nicht sagen, ob angemessen verfolgt wird, oder nicht.“<sup>198</sup>

Legistische Probleme wurden bei der Verfolgung von TäterInnen, die Kinderhandel zum Zweck von Adoption betreiben, festgestellt: „Die Trennung der beiden Strafrechtsparagrafen § 104a Menschenhandel, sowie § 194 Verbotene Adoptionsvermittlung [scheint] in der praktischen Bestrafung von Kinderhandel zum Zweck der Adoption, Probleme zu bereiten.“<sup>199</sup> Diese Kritik äußerte auch das Kinderrechtskomitee im Rahmen der „Concluding Observations“.<sup>200</sup>

Die Statistik zeigt, dass Verurteilungen unter dem Menschenhandelsparagrafen, der auch den Kinderhandel abdeckt, selten sind. Seit der Ratifizierung im September 2005 gab es inklusive 2008 insgesamt 12 Verurteilungen nach dem Menschenhandelsparagrafen.<sup>201</sup> Wie viele der Opfer minderjährig waren, scheint in der Statistik nicht auf.

Die niedrige Zahl der Verurteilungen wird zum Einen mit der Komplexität des Strafbestandes erklärt: Der Tatbestand Menschenhandel ist im Vergleich zu anderen Tatbeständen ungleich komplex; es müssen mehrere Faktoren zusammenspielen, damit ein Urteil wegen Menschenhandel gefällt werden kann.<sup>202</sup> Weiters braucht es für eine Verurteilung eine Aussage des Opfers im Gerichtsverfahren. Da Opfer zumeist aus dem Ausland stammen und bei Aufgriff zumeist gleich eine Rückführung eingeleitet wird, sind die Opfer zum Zeitpunkt des Verfahrens möglicherweise nicht mehr auffindbar.<sup>203</sup> Viele Opfer laufen aus den

---

<sup>197</sup> BMGFJ: Kinderhandel in Österreich 2008: 3-4

<sup>198</sup> IP-MIN-3: 1

<sup>199</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 38

<sup>200</sup> Vereinte Nationen, Ausschuss über die Rechte des Kindes: Abschließende Bemerkungen 2008: 5. Punkt V.22

<sup>201</sup> BMEIA: Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels 2009: 27

<sup>202</sup> Der § 104a definiert ein mehrteiliges Delikt – damit es zu einer Verurteilung kommt, müssen alle drei Ebenen

<sup>203</sup> IP-MIN-3: 1

Opferschutzeinrichtungen wieder weg; auch dann ist eine Aussage nicht möglich. IP-NGO-1 erklärt das u.a. damit, dass TäterInnen jederzeit Zugriff auf die Opfer haben – auch, wenn sie sich in Opferschutzeinrichtungen befinden.<sup>204</sup> IP-NGO-1 beschreibt das so: „Da gibt es keine Beweisführung. Das ist eines der großen Probleme, dass im Prinzip nicht gegen diese Männer ermittelt werden kann, wenn nicht sichergestellt ist, dass die Kinder einen sicheren Aufenthalt in Österreich haben. Weil du ja ständig die Zeuginnen und Zeugen verlierst.“

Es kommt auch vor, dass Opfer nicht aussagen möchten. Auch kann es sein, dass die Glaubwürdigkeit des Opfers durch eine Zeugenaussage gestützt werden müsste. Zeugen sind im Zusammenhang mit Kinderhandel aber rar. Wie oft solche Probleme vor Gericht auftreten, kann man nicht sagen, weil es dazu keine systematische Dokumentation gibt.<sup>205</sup>

Ein weiterer Grund für die wenigen Verurteilungen ist, dass bei polizeilichen Ermittlungen der Schutz der Kinder oberste Priorität hat. Hat die Polizei etwa eine Wohnung identifiziert, in der Kinder festgehalten werden, muss sie sofort die Kinder in Sicherheit bringen. Sie kann nicht drauf warten, dass ein Verdächtiger oder eine Verdächtige sich an den Kindern vergeht, um ihn oder sie dann auf frischer Tat zu ertappen und in weiterer Folge zu verurteilen.<sup>206</sup>

Ein weiterer wichtiger Grund für die magere Verurteilungsstatistik ist das Bewusstsein in den relevanten Berufsgruppen: Opfer werden nicht als solche erkannt, bzw. sind RichterInnen und StaatsanwältInnen nicht ausreichend mit dem neuen Straftatbestand vertraut. Das wirkt sich auch auf die Strafverfolgung aus. Dieses Thema wird in Kapitel 4.3.1 ausführlich dargestellt und analysiert.

### 4.2.3 Opferschutz

Betroffene von Kinderhandel haben in Österreich Opferstatus. Die besonderen Rechte von Opfern sind in der Strafprozessordnung – zuletzt 2008 reformiert – festgeschrieben. Nichtregierungsorganisationen bewerten die Opferrechte und den Opferschutz in der Novelle positiv: „Durch zahlreiche Bestimmungen [...] konnte der Opferschutz im Strafverfahren gestärkt werden.“<sup>207</sup>

Im Zentrum der StPO steht der Schutz der Opfer. Der ZeugInnenschutz etwa ist durch die anonyme Vernehmung (§ 162 StPOneu) verwirklicht, Sicherheitsbehörden können ZeugInnen „verschweigen, an ihrer Statt aussagen indem sie als Zeugen vom Hörensagen auftreten, oder

---

<sup>204</sup> IP-NGO-1: 4

<sup>205</sup> IP-MIN-3: 1

<sup>206</sup> IP-MIN-4: 5

<sup>207</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 16

aber eine anonyme Vernehmung anregen.“<sup>208</sup> Eine Vermummung des Opfers vor Gericht ist nicht zulässig, dafür die Veränderung des Aussehens. Sicherheitsbehörden müssen die Identität des Zeugen verschweigen, wenn sie dies zuvor zugesichert haben.<sup>209</sup> Für Opfer von Menschenhandel ist auch eine spezifische Behandlung im Verfahren vorgesehen: Die „schonende“<sup>210</sup> oder „kontradiktorische Vernehmung“<sup>211</sup> (§ 165 StPOneu) hat immer dann zu erfolgen, wenn es sich um ein minderjähriges Opfer eines Sexualverbrechens handelt. Bei anderen Opfern hat dies auf Verlangen der Zeugen zu erfolgen. Es besteht auch die Möglichkeit psychosozialer und juristischer Prozessbegleitung für Opfer bestimmter Straftaten (§ 49a StPO alt). Das Opfer hat zudem Recht auf Information: Es muss über die Haftentlassung des Täters informiert werden. Es hat auch das Recht, „Akteneinsicht zu nehmen, vor seiner Vernehmung über den Gegenstand des Verfahrens sowie ihre wesentlichen Rechte informiert zu werden, über den Fortgang des Verfahrens verständigt zu werden, Übersetzungshilfe zu erhalten, während der Hauptverhandlung anwesend zu sein und Fragen stellen zu dürfen sowie die Fortführung eines von der Staatsanwaltschaft eingestellten Verfahrens zu verlangen.“<sup>212</sup> Auch psychosoziale und juristische Prozessbegleitung für Opfer ist vorgesehen.

Laut Reiter „scheinen“ diese Regelungen den europäischen Anforderungen zu genügen.<sup>213</sup>

Ein ZeugenInnenschutzprogramm für Opfer von Kinderhandel gibt es nicht.<sup>214</sup>

In diesem Kapitel wird der Opferschutz aber über die rechtlichen Bestimmungen hinaus in seinem Anwendungskontext analysiert. Hierzu ist relevant, was mit dem Opfer nach seiner Identifizierung passiert. Ganz prinzipiell ist festzuhalten, dass die Betreuung der Opfer von Kinderhandel der Jugendwohlfahrt obliegt. Diese ist in der Bundesländerkompetenz, sprich föderal geregelt. Da es keinen „National Referral Mechanism“<sup>215</sup> (NRM) gibt, in dem einheitliches Vorgehen geregelt wäre, werden die Opfer in jedem Bundesland unterschiedlich versorgt.<sup>216</sup> „In den Bundesländern (Wien, NÖ, Salzburg, Tirol) werden unbegleitete

---

<sup>208</sup> Reiter 2008: 133

<sup>209</sup> Reiter 2008: 133

<sup>210</sup> Vgl. Reiter 2008: 134: Es vernimmt ausschließlich der Richter, die anderen Verfahrensbeteiligten verfolgen die Geschehnisse via Bildschirm mit.

<sup>211</sup> Vgl. Reiter 2008: 134: Erfolgt als Auskoppelung eines Teiles der Hauptverhandlung in Anwesenheit des Beschuldigten, seines Verteidigers, des Anklägers, der Privatbeteiligten und deren Vertreter. In der Hauptverhandlung werden lediglich Protokolle verlesen. Reiter 2008: 134

<sup>212</sup> § 66 Abs 1 StPOneu

<sup>213</sup> Reiter 2008: 134f

<sup>214</sup> BMWFJ: Kinderhandel in Österreich 2009: 13, IP-NGO-1: 4

<sup>215</sup> Der NRM kann als Betreuungskonzept, als „To-Do-Liste“ verstanden werden, die nach dem Auffinden eines Opfers anzuwenden ist. Sie enthält Informationen für die Behörden, welche Schritte einzuleiten sind, wie mit dem Kind zu verfahren ist, welche Hilfe es braucht, welche Rechte es hat.

<sup>216</sup> BMWFJ: Kinderhandel in Österreich 2009: 19

minderjährige Fremde, welche nicht in der Grundversorgung untergebracht werden, in den Einrichtungen der Jugendwohlfahrt betreut. In NÖ wird versucht, je nach Alter der Kinder eine entsprechende Betreuung anzubieten. Meist werden mündige minderjährige Fremde in speziellen Betreuungseinrichtungen, die von der Jugendwohlfahrt für diese Personengruppe geschaffen wurde, untergebracht. In OÖ werden unbegleitete minderjährige Fremde von den speziellen Einrichtungen der Flüchtlingsbetreuung betreut. In Tirol werden diese je nach Aufenthaltsstatus entweder im gelinderen Mittel, im Rahmen der Grundversorgung oder im Rahmen der Jugendwohlfahrt betreut. In Wien werden Minderjährige ohne Wohnsitz in Wien, die beim Stehlen, Betteln etc. von der Polizei aufgegriffen werden, in die 2001 eingerichtete sozialpädagogische Einrichtung ‚Drehscheibe‘ gebracht.“<sup>217</sup>

Da, bis auf Wien, keines der Bundesländer eine spezifische Anlaufstelle für Betroffene von Kinderhandel hat, das Wissen um die Situation und Bedürfnisse dieser Kinder gering ist, und ein NRM fehlt, kontaktieren Beamte in Notsituationen die *Drehscheibe* mit der Suche nach Beratung, und oft mit der Bitte, das betroffene Kind überstellen zu dürfen.<sup>218</sup>

Auf Beamtenebene wurde das als Problem identifiziert: Die Arbeitsgruppe Kinderhandel hat der Bundesregierung in ihrem Bericht „die Entwicklung und Umsetzung eines systematischen Konzepts für die adäquate Betreuung der Kinder und Jugendlichen als Opfer von Kinderhandel“ vorgeschlagen.<sup>219</sup> Im Nationalen Aktionsplan, wie er im Mai 2009 von der Regierung beschlossen wurde, ist allerdings nur die Prüfung der Einrichtung eines solchen NRM vorgesehen.<sup>220</sup> Nichtregierungsorganisationen und Internationale Organisationen erachten das Fehlen eines NRM als eines der größten Probleme im Bereich Opferschutz.<sup>221</sup> Die Jugendwohlfahrt in den Bundesländern sieht das anders; für sie steht Hilfe für das Kind, sobald es sich in ihrer Obhut befindet, im Vordergrund, und weniger das Verbrechen, das dem zuvor gegangen ist. IP-MIN-1 erklärt das anhand eines Beispiels: „Es ist den Tirolern nicht so wichtig, wie das Kind daher gekommen ist, in diese Situation. Sie sehen das pragmatisch. Sie sagen: für die Jugendwohlfahrt hat es höchste Priorität zu sein, jedes Kind, dessen Kindeswohl gefährdet ist, einfach aufzufangen und zu unterstützen. Und ob da jetzt die Eltern in Österreich versagt haben, oder das Kind in einem anderen Land vernachlässigt oder

---

<sup>217</sup> BMWFJ: Kinderhandel in Österreich 2009: 19

<sup>218</sup> IP-NGO-1: 3, IP-MAW-1: 3

<sup>219</sup> BMWFJ: Kinderhandel in Österreich 2009: 20, 25

<sup>220</sup> BMEIA: Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2009-2011 2009: 10.

Punkt 6.8

<sup>221</sup> IP-NGO-2:4, IP-IO-1: 4, IP-NGO-1: 4

gewalttätig behandelt worden ist, ist nicht so relevant. Relevant ist, dass es hier unterstützt wird.“<sup>222</sup>

Im Schattenbericht wird kritisiert, dass die Opfer von Kinderhandel, oftmals traumatisiert, dort auf Personal treffen, von dem sie nicht adäquat (z.B. in ihrer Muttersprache) betreut werden können. „Da die Jugendwohlfahrtseinrichtungen in jedem Bundesland für alle Kinder (egal ob fremd oder nicht) auf ihrem Gebiet zuständig sind, werden auch aufgegriffene Betroffene von Kinderhandel in allgemeinen Einrichtungen untergebracht, wo die BetreuerInnen jedoch oft nicht auf die schwierige Situation der Betreuung eines/einer Betroffenen von Kinderhandel vorbereitet bzw. geschult sind.“<sup>223</sup> Der Länderbericht Österreich konstatiert weitere Lücken im Opferschutz: „Unbegleitete minderjährige Fremde, die nicht in die ‚Drehscheibe‘ gebracht werden, müssen damit rechnen, dass sie, wenn sie bereits 14 Jahre alt sind, in Schubhaft genommen werden, was eindeutig der Kinderrechtskonvention widerspricht. Minderjährige unter 14 Jahren können nicht abgeschoben werden, vor allem ihre Situation in den Bundesländern ohne entsprechende Unterstützungseinrichtung bleibt klärungsbedürftig.“<sup>224</sup>

Im Zusammenhang mit dem Opferschutz ist deren Identifizierung die Voraussetzung dafür, dass diese Maßnahmen angewandt werden können. Hier wird deutlich, dass Opfer von Kinderhandel oft nicht als solche identifiziert werden, weil das Bewusstsein in den relevanten Berufsgruppen nicht gegeben ist. Das Problem ist, dass Betroffene von Kinderhandel oft nicht das typische Bild eines Opfers abgeben<sup>225</sup> und oft nicht bereit sind, nähere Auskünfte über eventuelle Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnisse zu geben.<sup>226</sup> Somit fallen sie aus dem Opferschutz völlig heraus. Dieses Problem wird in Punkt 4.3.1 genau diskutiert und analysiert.

Ein dem Opferschutz zuwiderlaufendes Phänomen ist die Kriminalisierung der Opfer.<sup>227</sup> Zum Einen trifft das im Fall von Opfern von Kinderhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung zu: Minderjährigen „Prostituierten“<sup>228</sup>, die von der Polizei nicht als Opfer von Kinderhandel

---

<sup>222</sup> IP-MIN-1: 2

<sup>223</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 45

<sup>224</sup> Universität von Padua: Länderbericht Österreich 2007: 35

<sup>225</sup> IP-NGO-1: 3

<sup>226</sup> BMWFJ: Kinderhandel in Österreich 2009: 15

<sup>227</sup> BMWFJ: Kinderhandel in Österreich 2009: 24

<sup>228</sup> Der Begriff Prostitution ist hier eigentlich falsch, weil es sich um unfreiwillige sexuelle Dienste handelt, mit denen auch kein adäquater Verdienst einher geht.

identifiziert werden, drohen nach allen Landesgesetzen hohe Strafen.<sup>229</sup> Im Schattenbericht heißt es dazu: „Die Minderjährigen, die zur falschen Zeit am falschen Ort sind, bekommen aber eine Anzeige. Hier werden Betroffene von Kinderprostitution durch das Gesetz als TäterInnen behandelt.“<sup>230</sup> In der Regel erhalten Minderjährige Geldstrafen, die sie wiederum einarbeiten müssen.<sup>231</sup>

Zum anderen ist das Bettelverbot mit Kindern, das von der Stadt Wien im Vorfeld der Fußball-Europameisterschaft 2008 erlassen wurde, ein weiteres Beispiel für Kriminalisierung. Wenn Minderjährige über 14 von der Polizei beim Betteln angetroffen werden, erhalten sie Verwaltungsstrafen von bis zu 700 Euro oder eine Woche Ersatzfreiheitsstrafe. Bei Kindern unter 14 Jahren machen sich deren „Aufsichtspersonen“ oder Eltern strafbar. Die Folge ist, dass jene unter diesen Kindern, die in sich in einem Ausbeutungsverhältnis befinden, von den MenschenhändlerInnen dafür zusätzlich „bestraft“ werden<sup>232</sup>, bzw. die Summe wieder „einarbeiten“ müssen. Bei den AusbeuterInnen habe das Bettelverbot lediglich zur Umgehung des Verbots geführt, sagt IP-NGO-1: „Zum Beispiel hat es dann mehr Kinder gegeben, die mit Rosen in der Hand betteln gegangen sind, wo man nicht mehr sagen konnte: Das ist reines Betteln. Die verkaufen halt für einen Euro eine Rose.“<sup>233</sup> Allerdings gibt es zum Bettelverbot keine Evaluierung. Im Schattenbericht wird das Bettelverbot kritisiert: Es „ist in keinem Fall ausreichend. Vor allem, da die bereits bestehenden Gesetze unzureichend angewendet werden. Dies passiert teilweise aufgrund von Ressourcenmangel (allen voran der Jugendwohlfahrt). Daher wird der Erlass neuer Gesetze/Verbote ohne das Nachlagern von sozialen Maßnahmen und die damit verbundene Aufstockung der Sozialen Ressourcen, keine Änderungen im positiven Sinn für die Betroffenen bewirken. Generell scheint oft der Sicherheitsaspekt bzw. die Verdrängung marginalisierter Gruppen aus der Öffentlichkeit Vorrang vor koordinierten und ganzheitlichen sozialen Maßnahmen zu haben.“<sup>234</sup>

Weiters ist im Zusammenhang mit dem Opferschutz festzuhalten, dass Opfer von Kinderhandel zumeist in ihre Heimatländer zurückgeführt werden, aber ein Follow-Up dessen, was danach mit ihnen passiert nicht institutionalisiert ist.<sup>235</sup> Die Krisenzentren in den

---

<sup>229</sup> BMEIA: Prostitution in Österreich 2008: 59-60

<sup>230</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 38

<sup>231</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 38

<sup>232</sup> Mit körperlicher Gewalt, Essensentzug, Vergewaltigung ...

<sup>233</sup> IP-NGO-1: 2

<sup>234</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 34

<sup>235</sup> BMEIA: Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels 2009: 17. „Eine Rückführung und Reintegration der Opfer von Menschenhandel in das Herkunftsland wird so rasch als möglich angestrebt, wobei darauf geachtet wird, dass die Kinder in spezielle Einrichtungen gebracht und unter den Schutz der Jugendwohlfahrt ihres Heimatlandes gestellt werden.“ Ebd.

Herkunftsländern Rumänien und Bulgarien berichten auf freiwilliger Basis über jene Kinder, die über die *Drehscheibe* repatriiert wurden.<sup>236</sup> Prinzipiell gewährleistet Österreich den Opferschutz aber nicht über sein Territorium hinaus. Für Kinder, die nicht repatriiert werden möchten oder können, gibt es kein Konzept für einen Verbleib in Österreich.<sup>237</sup>

#### 4.2.4 Prävention

Die Prävention von Kinderhandel unterscheidet sich in ihrer Art und Weise je nach dem, ob sie in einem Ziel- oder einem Herkunftsland der gehandelten Kinder stattfindet. In Ziel- und Transitländern steht die Sensibilisierung der relevanten Berufsgruppen (Polizei, Jugendwohlfahrt, Konsularbeamte, ÄrztInnen) im Fokus, aber auch die gesamte Bevölkerung als potenzieller Konsument von Diensten Ausgebeuteter. In den Herkunftsländern werden vor allem gefährdete Bevölkerungsgruppen sensibilisiert. Menschenhandel hat seinen Ursprung „in wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Faktoren wie Armut, geschlechtsbedingter Diskriminierung, bewaffneten Konflikten, häuslicher Gewalt, familiären Problemen und in persönlichen Faktoren wie Alter, Gesundheitszustand oder Behinderungen.“<sup>238</sup> Vor allem auf diese Gruppen muss Prävention abzielen.

Die in und von Österreich bereits durchgeführten Maßnahmen zur Prävention von Kinderhandel<sup>239</sup> wurden bereits im Kapitel 2.4.1 dargestellt. Weitere Maßnahmen sind im Nationalen Aktionsplan für die Jahre 2009-2011 geplant, sie wurden in Kapitel 2.4.2 angeführt. Eine Analyse der in Österreich ergriffenen Präventionsmaßnahmen zeichnet folgendes Bild:

Die meisten relevanten Berufsgruppen werden in der Thematik Kinder- und Menschenhandel geschult. „Der Folder ‚Kinderhandel in Österreich. Hintergrundinformation und ‚Checkliste‘ zur Identifizierung von Opfern von Kinderhandel durch Jugendwohlfahrt, Polizei, Fremdenbehörden und Botschaften/Konsulate‘ wurde Ministerien, Landesregierungen und zivilgesellschaftlichen Institutionen zur Verwendung in der Sensibilisierung und Aus- und Weiterbildung verwendet. Lediglich das Gesundheitswesen“, heißt es im Bericht Kinderhandel in Österreich.<sup>240</sup> Die Berufsgruppe der ÄrztInnen fehlt darin allerdings. Die Sensibilisierung der relevanten Berufsgruppen wird noch einmal in Punkt 4.3.1 diskutiert und analysiert.

---

<sup>236</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 53

<sup>237</sup> Universität von Padua: Länderbericht Österreich 2007: 36

<sup>238</sup> Rat der Europäischen Union: Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI. 2009: 1

<sup>239</sup> BMGFJ: Kinderhandel in Österreich 2008: 8-13

<sup>240</sup> BMGFJ: Kinderhandel in Österreich 2008: 8-13

Die Bevölkerung wurde, bis auf eine Medienveranstaltung am EU-Tag gegen Menschenhandel, nicht gezielt sensibilisiert. Die spezielle Thematik ist auch nicht Teil von Lehrplänen an Pflichtschulen, die Kampagnen gehen „eher in Richtung Sensibilisierung gegenüber generellem Kindesmissbrauch.“<sup>241</sup> Eine Kampagne zum Konsum der durch Kinderhandel erwirtschafteten Güter und Dienstleistungen gibt es nicht.

Eine Analyse der von Österreich im Ausland durchgeführten Präventivmaßnahmen zeigt, dass die Bekämpfung von Kinderhandel Österreich ein Anliegen ist. „Ein wichtiger Teil der österreichischen Maßnahmen zielt darauf ab, zur Verbesserung der Situation in den Herkunftsländern beizutragen. In diesem Zusammenhang stellt insbesondere Südosteuropa eine Schwerpunktregion der österreichischen Bemühungen im Rahmen der österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit/Austrian Development Agency (OEZA/ADA) dar.“<sup>242</sup>

Allerdings werden nur wenige Maßnahmen in den hauptsächlichen Herkunftsländern der minderjährigen Opfer abgehalten: Von insgesamt elf relevanten Projekten betrifft nur eines Rumänien, keines Bulgarien. Die Maßnahmen konzentrieren sich auf den Balkan.<sup>243</sup> IP-IO-2 sagt dazu: „Das Problem ist das Außenministerium. Die ADA hat kaum Aktivitäten in den Herkunftsländern. Man sieht das Problem erst, wenn die Kinder bereits in Österreich sind.“<sup>244</sup>

#### **4.2.5 Institutionalisierte Kooperationen**

Da Kinderhandel ein grenzüberschreitendes Phänomen ist, sind internationale Kooperationen ein wichtiger Angelpunkt in der Verfolgung der TäterInnen und der Rückführung der Opfer in ihre Heimatländer.

Die polizeiliche Kooperation bei Fahndungen ist im Rahmen der Europäischen Union durch Europol gewährleistet. Der Menschenhandel und die Kinderpornografie als grenzüberschreitendes Phänomen stellen einen der Zusammenarbeitsschwerpunkte dar. Eine zentrale Datenbank zu mutmaßlichen TäterInnen von Kinderhandel oder mutmaßlichen Opfern von Kinderhandel gibt es nicht.<sup>245</sup> Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird nicht zentral dokumentiert, geht aus dem Schattenbericht hervor: „Die Auskunftsperson vom BKA konnte die Frage hinsichtlich Anzahl der Auslieferungsgesuche nicht beantworten, da

---

<sup>241</sup> ECPAT International: Internationaler Monitoringbericht zu Maßnahmen zur Bekämpfung kommerzieller sexueller Ausbeutung von Kindern. Österreich. Wien 2006: 16

<sup>242</sup> BMEIA: Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels 2009: 4

<sup>243</sup> BMWFJ: Kinderhandel in Österreich 2009: 11-12; Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2008–2010 2008: 33

<sup>244</sup> IP-IO-2: 1

<sup>245</sup> IP-MIN-4: 5

dies ‚zwischen Gericht und Gericht‘ abgehandelt werde. Laut Auskunft des Bundesministeriums für Justiz verfüge dieses über keine Statistiken, aus denen die Anzahl der gestellten Auslieferungsersuchen hervorgeht. Hinsichtlich Auslieferungsgesuche zwischen EU-Mitgliedstaaten sei weiters das BMJ nicht mehr ‚zwischengeschaltet‘; Übergabeersuchen aufgrund eines Europäischen Haftbefehls erfolgten im unmittelbaren Behördenweg.<sup>246</sup> Zur internationalen Kooperation zwischen den polizeilichen Behörden im Bereich Kinderhandel gibt es keinen Bericht. Laut IP-MIN-4 funktioniert diese gut. Die Kollegen kennen einander und waren sogar schon gemeinsam auf Urlaub. Die Bereitschaft, sich auszutauschen und einander zu unterstützen gehe über die Vorschriften hinaus. Die Zusammenarbeit wird bezeichnet als „sehr, sehr unbürokratisch. Man merkt eigentlich keine Grenze, die einzige Grenze ist die Sprache.“ Beeinträchtigt wurde die Kooperation durch eine Umstrukturierung der Polizeistruktur in Ungarn, weil Ansprechpersonen abhanden gekommen sind.<sup>247</sup>

Im Gegensatz zur polizeilichen Zusammenarbeit sind Rückführungen der Opfer nicht durch bilaterale oder internationale Verträge geregelt oder gar institutionalisiert. Mit Bulgarien und Rumänien hat die Stadt Wien Abkommen auf Beamtenebene: „Die Drehscheibe der MAG ELF hat mit den Ländern Rumänien und Bulgarien ein spezielles Rücknahmemodell für Kinder und Jugendliche entwickelt. Rückzuführende Kinder werden von speziellen Krisenzentren übernommen. Diese Krisenzentren wurden durch einen ‚Know-How‘-Transfer in die spezielle Krisenarbeit eingeschult. Sie verpflichten sich, Kinder und Jugendliche nach internationalem Standard zu versorgen. (...) Für dieses Kooperationsabkommen sind die Agenturen für Kinderschutz in Bulgarien und Rumänien, die dem Sozialministerium angeschlossen sind, verantwortlich.“<sup>248</sup> Dieses System wurden auf persönliche Initiative des Leiters der Drehscheibe, Norbert Ceipek, aufgebaut, als sich die Stadt Wien in den Jahren 2004 und 2005 mit einer Vielzahl an Kindern konfrontiert sah, die wegen Diebstahls oder Prostitution von der Polizei aufgegriffen wurden, und wie sich später herausstellte, Opfer von Kinderhandel waren.<sup>249</sup>

Die Rückführungen in andere Länder als Bulgarien und Rumänien erfolgen zumeist über die International Organisation for Migration (IOM), die in 40 Ländern über etablierte Netzwerke auf vertraglicher Basis verfügt. Alternativ wird die Rückführung über das Kinderhilfswerk UNICEF sichergestellt.<sup>250</sup>

---

<sup>246</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 24

<sup>247</sup> IP-MIN-4:

<sup>248</sup> BMEIA: Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels 2009: 24

<sup>249</sup> IP-NGO-1: 3, IP-MAW: 2f, ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 52-53

<sup>250</sup> BMEIA: Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels 2009: 17

Insgesamt erfolgen die Repatriierungen durch Österreich laut Schattenbericht „unstrukturiert“<sup>251</sup>, und auch der Erste Österreichische Bericht zur Bekämpfung von Menschenhandel attestiert: „Da das Rückführungsprogramm sehr vom Engagement und der Vernetzung der beteiligten Personen abhängt, ist die Nachhaltigkeit des Programms leider nicht ausreichend gesichert.“<sup>252</sup> IP-IO-2 sagt in diesem Zusammenhang: „Das Problem ist das Außenministerium, das nicht für ausreichende Kooperationen mit den Nachbar- und Herkunftsländern sorgt.“ Derzeit wird seitens des BMEIA an neuen Kooperationen gearbeitet.<sup>253</sup>

Es gibt kein systematisches Follow-Up über das Los der Kinder nach ihrer Rückführung. Im Fall der Roma-Kinder, die von der Internationalen Romani Union mitbetreut wurden, stand 2008 die Sprecherin der Union mit den rückgeführten Kindern in telefonischem Kontakt.<sup>254</sup>

#### **4.2.6 Fazit zur normspezifischen Rechtsanpassung**

Die Untersuchung der normspezifischen Rechtsanpassung und des normspezifischen Handelns im Sinne einer Transposition zeigt, dass diese generell vorliegen. Die Analyse zeichnet ein gemischtes Bild und deckt Lücken auf.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Rechtsanpassung im Sinne des Palermo-Protokolls vollzogen ist. Anders ist das beim OPSC: Durch das Fehlen eines Durchführungsgesetzes ist die Konvention nicht unmittelbar anwendbar. Ungeachtet dessen sind sich ExpertInnen einig, dass die bestehende Rechtslage ausreicht, um Kinder vor Kinderhandel zu schützen.

Im Bereich der Strafverfolgung ist das Rechtsinstrumentarium zur Verfolgung von TäterInnen gegeben, doch in der Praxis gibt es Probleme. Zu Verurteilung im Sinne des § 104 kommt es selten, da sich der Zugang zu Opfern schwierig gestaltet, und in diesem Zusammenhang ihre Unterbringung nach Überstellung zur Jugendwohlfahrt sowie das Fehlen eines Zeugenschutzprogramms. Laut IP-NGO-1 verkennen Beamte die schwierige Lage der Kinder. Er nennt ein Beispiel: „Es wurde in der Task Force diskutiert, welche Zeugenschutzprogramme es in dem Kontext eigentlich gibt, und da hat so ein Ministeriumstyp gemeint: ‚Wenn die Kinder Schutz brauchen, dann können sie zur Polizei gehen, das ist ja unsere Aufgabe die Menschen zuschützen, natürlich auch die Kinder.‘ Dass

---

<sup>251</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 52

<sup>252</sup> BMEIA: Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels 2009: 17

<sup>253</sup> IP-MIN-2: 2

<sup>254</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 53

Jugendliche, die von Menschenhändlern bedroht werden, nicht herumgehen und sagen: „Ja, ich will eine Aussage machen!“, das liegt auf der Hand.“<sup>255</sup>

Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit der Strafverfolgung ist die Verfolgung von Adoptionshandel – ein Thema von zunehmender Bedeutung.<sup>256</sup>

Im Bereich Opferschutz bringt IP-IO-2 die Situation den Punkt: „Der Opferschutz funktioniert sehr gut, sobald das Opfer als solches identifiziert wurde. Das Problem ist aber, dass dies oft nichts passiert.“<sup>257</sup> Viele der gehandelten Kinder können deshalb keinen Gebrauch von ihren Rechten machen, weil sie nicht als solche identifiziert werden. Somit kann den Kindern und Jugendlichen keine adäquate Betreuung zuteil werden. Mit neun Bundesländern gibt es zudem neun unterschiedliche Zugänge zum Umgang mit Opfern. Der Bund stellt ihnen keine Unterstützung in Form eines National Referral Mechanism zur Seite. Das gleiche Problem besteht im Zusammenhang mit Kinderhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung.<sup>258</sup>

Das österreichische Recht trägt außerdem dazu bei, verkannte Opfer von Kinderhandel zu kriminalisieren: „Prostitution“<sup>259</sup> und Betteln Minderjähriger stehen in manchen Ländern unter Verwaltungsstrafe. Diese führen zu einer Verschlimmerung der Lage der Kinder. „Wenn man den Sinn dieser Maßnahme vorher evaluiert hätte, dann wäre sie wahrscheinlich gar nicht gekommen“, sagt IP-NGO-1 zur Sinnhaftigkeit des Bettelverbots.<sup>260</sup>

Im Bereich Prävention ist festzustellen, dass Sensibilisierung nur in den relevanten Berufsgruppen stattfindet – auch wenn diese Maßnahmen nicht alle Gruppen abdecken. Die breite Öffentlichkeit war von Sensibilisierungsmaßnahmen bisher quasi ausgenommen.

Projekte gegen Menschenhandel im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit zielen nicht auf die Herkunftsländer der meisten Opfer von Kinderhandel ab. Auch wenn an dieser Stelle nicht über Ursache und Wirkung von Maßnahmen der EZA spekuliert werden kann, so lässt dieses Vorgehen die Systematik vermissen.

Die internationale Kooperation auf polizeilicher Ebene funktioniert gut, allerdings gibt es auch bei Europol keine spezifischen Datenbanken betreffend den Kinder- oder

---

<sup>255</sup> IP-NGO-1: 4

<sup>256</sup> Volksanwaltschaft: Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2007. 2008: 100-103

<sup>257</sup> IP-IO-2: 2

<sup>258</sup> BMEIA / ECPAT: Bericht der Nationalen Vorbereitungskonferenz auf den III Weltkongress gegen sexuelle Ausbeutung von Kindern 2008: 8

<sup>259</sup> Wie bereits angeführt, ist diese Bezeichnung eigentlich nicht korrekt, weil die Kinder dieser Tätigkeit nicht freiwillig nachgehen, und sie einen Eingriff in ihre Rechte bedeutet.

<sup>260</sup> IP-NGO-1: 2f

Menschenhandel. Die internationale Kooperation bei Rückführung der Opfer in ihre Heimatländer lässt Systematik vermissen: Abgesehen von Abkommen auf Beamtenebene mit der *Drehscheibe* hat Österreich keine Kooperationsabkommen. Dass diese aber notwendig sind, und die Struktur von IOM oder UNICEF nicht immer ausreicht, hat der Erfolg der Drehscheibe bewiesen.

Bewertet man die normspezifische Rechtsanpassung insgesamt, muss festgestellt werden, dass sie sich vor allem an einer Strafrechtsperspektive (Verfolgung und Strafen für die TäterInnen), und weniger an einer Menschenrechtsperspektive (Rechte und Schutz der Opfer) orientiert. Zielweisende Systematik kann bei der Rechtsanpassung nur in Grundzügen festgestellt werden. Die Einrichtung einer Arbeitsgruppe Kinderhandel im Rahmen der Task Force Menschenhandel<sup>261</sup> weist in Richtung eines systematischen Zugangs zum Problem. Auch der aktuelle Nationale Aktionsplan weist in diese Richtung, im Speziellen aber tun sich Lücken auf.

### **4.3 Kapazität der Verwaltung**

Die Kategorie „Kapazität der Verwaltung“ untersucht die administrativen Rahmenbedingungen der Implementierung von Politiken gegen den Kinderhandel. Darin geht es um das Wissen um die Norm selbst, als auch um finanzielle Ressourcen und politische Handlungsmöglichkeiten um Maßnahmen umzusetzen.

#### **4.3.1 Wissen**

Das Wissen um den Kinderhandel ist einer der determinierenden Faktoren, inwiefern Schritte gegen das Verbrechen gesetzt werden können.

Zu Kinderhandel in und nach Österreich gibt es weder Studien noch verlässliche Statistiken. Die einzigen verfügbaren Zahlen sind jene der *Drehscheibe* für Wien. Sie erfassen alle unbegleiteten minderjährigen Fremden, die nach Österreich kommen. Opfer von Kinderhandel sind dort mit eingerechnet, aber nicht explizit aufgeschlüsselt.<sup>262</sup>

Der Grund für fehlende Statistiken ist zum Einen, dass Kinderhandel mit Ausnahme von Wien kaum wahrgenommen wird.<sup>263</sup> Zum Anderen weisen andere relevante Statistiken Opfer und TäterInnen im Bereich Kinderhandel nicht explizit aus:

---

<sup>261</sup> Mehr dazu in Punkt 4.3.3

<sup>262</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 24

<sup>263</sup> BMWFJ: Kinderhandel in Österreich 2009: 24. Näheres dazu weiter unten.

Die Statistiken der Polizei lassen Kinderhandel nur erahnen. Der Schattenbericht fasst das so zusammen: „Zwar existieren detaillierte ‚Schlepperberichte‘, jedoch keine umfangreiche Zusammenfassung der zahlreichen Aktivitäten im Menschenhandelsbereich. Vor allem der Bereich des Organ- und Adoptionshandels kommt nicht vor.“ Die Fremdenstatistik gibt zwar Aufschluss über bestehende und beantragte Aufenthaltstitel aufgrund humanitärer Gründe, sie ist aber nicht nach Herkunftsland, Aufenthaltsgrund oder Alter aufgeschlüsselt, was wiederum keine Aussage über minderjährige Personen, die diesen Aufenthaltsstatus haben, zulässt. Auch ist unbekannt, wie viele Personen aus Gründen, die mit Kinderhandel in Verbindung stehen, diesen Aufenthaltstitel haben. „Über die Verteilung auf die verschiedenen Bundesländer (...) gibt es keine Informationen. Laut Auskünften aus dem Asylbereich ist die Zahl der Fälle, die einen Zusammenhang zwischen Asyl suchenden Minderjährigen und gehandelten Kindern erkennen lassen, auf ca. 10-15 bekannte Fälle in den letzten Jahren begrenzt. Im Asylbereich scheint es jedoch oft so zu sein, dass die Mädchen sich als volljährig ausgeben, um Problemen aus dem Weg zu gehen.“<sup>264</sup>

Die Verurteilungssstatistik weist nur das führende Delikt einer Verurteilung aus. Allerdings: Selbst, wenn es sich hier um Kinderhandel handeln würde, wäre er nur als Menschenhandel angeführt, weil Kinderhandel unter diesem subsumiert ist und keine eigene Kategorie darstellt. Auch die Aufzeichnungen über Verwaltungsübertretungen lassen Kinderhandel nur erahnen („Mutter sitzt mit Kind und bettelt“). „Zahlen über illegale Migration enthalten keine Informationen über Hintergründe. Vorhandene personenbezogene Aufzeichnungen der Jugendwohlfahrtseinrichtungen der Bezirke/Länder dürfen auf Grund des Datenschutzes nicht in Verbindung gebracht und bundesweit zusammengeführt werden.“<sup>265</sup>

Europol hat die Mitgliedstaaten aufgefordert, eine zentrale Datensammlung über MenschenhändlerInnen und Opfer von Menschenhandel einzurichten.<sup>266</sup> Österreich unterstützt die Bemühungen um einheitliche Datenerfassung,<sup>267</sup> und das Bundeskriminalamt „konzentriert sich auf die Errichtung einer solchen Datenbank unter Berücksichtigung der gesetzlichen Datenschutzbestimmungen.“<sup>268</sup>

Die Darstellung macht deutlich, dass der Bereich Menschenhandel nicht über den gesamten justiziellen Prozess hindurch vollständig statistisch erfasst wird.<sup>269</sup> Potenzielle Möglichkeiten, bestehende Statistiken zum Wissens- und Datengewinn über Kinderhandel zu nutzen, bleiben

---

<sup>264</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 22-23

<sup>265</sup> BMWFJ: Kinderhandel in Österreich 2009: 24

<sup>266</sup> Sicherheitsbericht 2006: 226

<sup>267</sup> BMEIA: Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels 2009: 4-5. Österreich arbeitet dazu mit IOM und ICMPD zusammen.

<sup>268</sup> BMI: Sicherheitsbericht 2006: 226

<sup>269</sup> BMEIA: Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels 2009: 29

derzeit ungenutzt. Dass die Jugendwohlfahrt in den Bundesländern keine Daten liefert, erklärt IP-MAW-1 zum einen mit mangelndem Wissen über das Phänomen Kinderhandel, zum anderen mit mangelnden finanziellen Ressourcen: „Mit jedem Opfer entstehen Kosten. Die haben keine Gelder dafür; das ist nicht budgetiert worden. Deshalb wird es irgendwie abgehandelt. Aber sie können es gar nicht anders tun, weil sie kein Budget haben. Aber sie werden auch nie zu einem Budget kommen, wenn sie es nicht öffentlich machen. Das ist eine Katze, die sich in den Schwanz beißt.“<sup>270</sup>

Dass bisher keine Grundlagenstudie zum Kinderhandel in Österreich durchgeführt wurde, erklärt IP-NGO-1 so: „Weil es den politischen Willen nicht gibt, der die Ressourcen locker machen würde. Einmal war eine Studie mit 60.000 Euro angefragt. Am Schluss hätte das Institut 5000 bekommen. Auf der Ebene Forschung zu betreiben, ist nicht möglich.“<sup>271</sup>

Die Datenlücke führt dazu, dass potenzieller Handlungs- und Ressourcenbedarf nicht begründet kommuniziert werden kann. Genauso wenig sind österreichspezifische Strukturen des Kinderhandels bekannt; somit können keine maßgeschneiderten Gegenmaßnahmen entwickelt werden.<sup>272</sup>

Aber nicht nur Statistiken und Studien, sondern auch das Wissen der relevanten Akteure um das Phänomen Kinderhandel ist von zentraler Relevanz für seine Bekämpfung. Wie es um dieses steht, ist nicht systematisch erhoben. Prinzipiell sind sowohl im alten, als auch im aktuellen Nationalen Aktionsplan Schulungen für die relevanten Berufsgruppen vorgesehen.<sup>273</sup> Der Bericht Kinderhandel in Österreich fasst auch zusammen, welche Maßnahmen tatsächlich ergriffen wurden. Ziel war und ist, Schlüsselpersonen zu schulen und so einen „trickle down“ Effekt bis zu allen Beamten zu bewirken.<sup>274</sup>

Die Berichte und Interviews liefern aber Indizien dafür, dass das Thema Kinderhandel vielen relevanten Berufsgruppen trotz der Schulungen nicht geläufig ist. Das wird an vielen Stellen sichtbar: Die Mehrheit der Opfer von Kinderhandel wird von der Polizei identifiziert, aber nicht von den anderen Berufsgruppen, die mit diesen Kindern in Berührung kommen: „Es sind bei weitem nicht alle AkteurInnen in den Identifizierungsprozess eingebunden.“<sup>275</sup>

---

<sup>270</sup> IP-MAW-1: 4

<sup>271</sup> IP-NGO-1: 8

<sup>272</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 18

<sup>273</sup> BMEIA: Nationaler Aktionsplan gegen den Menschenhandel 2007: 9, BMEIA: Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2009-2011 2009: 9

<sup>274</sup> BMGFJ: Kinderhandel in Österreich 2008: 8-13

<sup>275</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 54

Im Bereich der Jugendwohlfahrt wird der Kinderhandel – bis auf Wien – kaum wahrgenommen: Nur Salzburg hat bisher einen Fall von Kinderhandel verzeichnet.<sup>276</sup> Diese Wahrnehmung ist falsch<sup>277</sup>, BeamtInnen wissen nicht über das Phänomen Bescheid.<sup>278</sup> Wenn die Kinder als Opfer wahrgenommen werden, dann nicht unbedingt im Speziellen als Opfer von Kinderhandel, sondern Opfer von Gewalt oder sexuellen Missbrauchs.<sup>279</sup>

Im Bereich der Justiz gibt es Hinweise darauf, dass RichterInnen, aber auch StaatsanwältInnen nicht ausreichend über die neue Norm und den Menschenhandelsparagrafen informiert sind.<sup>280</sup> Da es den § 104a erst seit 2004 gibt, ist er vielen der RichterInnen, die ihre Ausbildung vor seiner Einführung abgeschlossen haben, unbekannt. Da das Delikt mehrteilig definiert ist, gilt er in der RichterInnenschaft als „unbequem“: „Den 104a, mit den Absätzen wie er aufgesplittet ist, mag niemand so wirklich. Die Gespräche zeigen, dass der 104a nur schwer anzuwenden ist.“<sup>281</sup> Viele der RichterInnen kennen den Paragraphen nicht, und im Zusammenhang mit Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung wenden sie lieber den alten § 217 („Grenzüberschreitende Prostitutionshandel“) an, weil er ihnen geläufiger ist. Oft wird auch die Anzeige durch die Staatsanwaltschaft nicht im Sinne des Kinderhandels erstattet: Nur einzelne Delikte wie Körperverletzung oder Vergewaltigung werden angezeigt.<sup>282</sup> IP-NGO-1 bringt ein Beispiel für mangelndes Wissen: „Es hat ein Fallbeispiel gegeben, wo ein Richter gemeint hat, wenn jemand drei Euro Stundenlohn kriegt, dann ist das bei uns Ausbeutung, aber wenn er aus einem armen Land kommt, dann könnte er in seinem Heimatland damit reich werden. Das falle nicht unter Menschenhandel.“<sup>283</sup>

Es gibt einige Hinweise darauf, dass bei der Polizei der Sensibilisierungsgrad am höchsten ist.<sup>284</sup> Dennoch gibt es auch hier Probleme: Den Polizeibeamten fallen Opfer von Kinderhandel „zunächst häufig in der einen oder anderen Form als ‚TäterInnen‘ auf.“<sup>285</sup> IP-MIN-4 nennt Beispiele: „Wenn heute ein zwölfjähriges Mädchen, Roma-Hintergrund, einen Ladendiebstahl begeht, bin ich mir ganz sicher, dass in erster Linie eine Täterin gesehen wird. Noch schwieriger wird, wenn ein 17-jähriger Roma bei einem Autoeinbruch erwischt wird,

---

<sup>276</sup> BMWFJ: Kinderhandel in Österreich 2009: 15

<sup>277</sup> IP-IO-1: 1

<sup>278</sup> IP-MAW-1: 4

<sup>279</sup> IP-MIN-1: 2

<sup>280</sup> IP-MIN-2: 5, IP-MIN-3: 1-2

<sup>281</sup> IP-MIN-3: 1

<sup>282</sup> IP-MIN-3:1-2

<sup>283</sup> IP-NGO-1: 1

<sup>284</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 54, IP-NGO-2: 1, IP-MIN-4: 1

<sup>285</sup> BMWFJ: Kinderhandel in Österreich 2009: 15

um drei in der Früh, mit zwei Autoradios oder Laptop, oder Navigationsgerät unterm Arm. Da vielleicht ein Opfer zu sehen, wird ganz schwierig.“<sup>286</sup>

Ein Grund für das mangelhafte Wissen der relevanten Berufsgruppen ist die Art und Weise, in der Schulungen durchgeführt werden: Sie sind weder flächendeckend, noch verpflichtend für das Personal, das seine Ausbildung bereits abgeschlossen hat.<sup>287</sup> Auch lassen zeitliche Kapazitäten die Teilnahme an Fortbildungen oft nicht zu; die BeamtInnen sind mit der bestehenden Arbeitsflut aus- bzw. überlastet. Sie müssen ihre Prioritäten zu Ungunsten von Fortbildungen setzen.<sup>288</sup> Da Kinderhandel kaum als Problem erkannt wird, ist die Nachfrage nach einschlägigen Kursen niedrig – was zu einem Dilemma führt: Weil sie nicht angenommen werden, kann ein wiederholtes Angebot an Kurse nicht gerechtfertigt werden.<sup>289</sup>

Nicht alle relevanten Berufsgruppen kommen bei der Fortbildung zum Zug: „Die Recherchen legen die Schlussfolgerung nahe, dass der Schwerpunkt der von staatlicher Seite angebotenen Schulungen zu Kinderhandel sich auf wenige Professionen beschränkt (Polizei und RichterInnen, sowie StaatsanwältInnen).“<sup>290</sup>

Ein weiterer Grund ist, dass das Thema Kinderhandel wenig Aufmerksamkeit seitens der Medien, und insgesamt wenig Öffentlichkeit bekommt.<sup>291</sup>

IP-MIN-2, IP-IO-1 und IP-MAW-1 vermuten auch, dass mancher Beamte das Problem Kinderhandel einfach nicht sehen will.<sup>292</sup>

#### **4.3.2 Ressourcen: Geld und Zeit**

Weder die Bekämpfung von Menschenhandel im Allgemeinen, noch die Bekämpfung von Kinderhandel in Österreich haben ein eigenes Budget. Alle Maßnahmen, die dazu national gesetzt werden, müssen im Rahmen der jeweiligen Ressortbudgets der zuständigen Ministerien und Behörden finanziert werden.<sup>293</sup> Menschenhandel ist nur im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit der ADA budgetiert. Mit Stand Dezember 2006 waren neue Projekte mit Gesamtkosten von über zwei Millionen Euro in Planung, Projekte mit einem Gesamtwert von 2,8 Millionen Euro waren im Laufen, und im Zeitraum von 2001 bis 2006 wurden 0,8 Millionen Euro für Projekte im Zusammenhang mit Menschenhandel ausgegeben.<sup>294</sup>

---

<sup>286</sup> IP-MIN-4: 1

<sup>287</sup> BMGFJ: Kinderhandel in Österreich 2008: 8-13, IP-MAW-1: 4

<sup>288</sup> IP-MIN-3: 2

<sup>289</sup> IP-MIN-1: 2

<sup>290</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 31

<sup>291</sup> IP-MIN-2: 1

<sup>292</sup> IP-MIN-2: 4, IP-IO-1: 1, IP-MAW-1: 4

<sup>293</sup> Z.B. IP-MIN-3: 3

<sup>294</sup> Austrian Development Agency: Übersicht Projekte zur Bekämpfung des Menschenhandels. 2006: 1-10

In allen Ministerien, die an der Task Force beteiligt sind, ist mindestens ein Beamter bzw. eine Beamtin mit dem Thema Kinderhandel betraut. Im BMWFJ ist die Zuständigkeit für Kinderhandel in der Abt. II/2 für Jugendwohlfahrt und Kinderrechte. Im BMEIA ist das im Referat IV/7a – Internationale Zusammenarbeit im Bereich der Verbrechensbekämpfung, im BMI Bundeskriminalamt – Interpol II/BK/3.6 – ZBS Organisierte Schlepperkriminalität, im BMJ die Straßlegislativsektion. Allerdings obliegen diesen BeamtInnen auch andere Aufgabenbereiche; niemand ist ausschließlich mit dem Thema Kinder- oder Menschenhandel befasst. Auch die neue Koordinatorin zur Bekämpfung von Menschenhandel, die im März 2009 ihr Amt angetreten hat, geht ihrer Aufgabe nebenbei nach.<sup>295</sup> „Wie im Ministerratsvortrag zur Einrichtung der TF-MH festgehalten, wurden damit auch im Interesse einer schlanken und sparsamen Verwaltung bestehende Strukturen bestmöglich genützt und keine neuen Verwaltungseinheiten aufgebaut“, heißt es dazu im Nationalen Aktionsplan.<sup>296</sup>

Einer der vier interviewten Ministerialbeamten kommt mit den ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen gut zurecht. Er kann die ihm obliegenden Aufgaben bezüglich des Kinderhandels ohne Probleme erfüllen. Die drei anderen interviewten Ministerialbeamten hätten gerne mehr Zeit bzw. Personal. Einer der Interviewpartner würde sein Personal gern um ein Drittel aufstocken, um „vernünftig“ arbeiten zu können. Ein anderer beschreibt das so: „Die Arbeitsgruppe Kinderhandel tagt ca. vier Mal im Jahr. Das ist jedenfalls machbar. Was schwieriger ist, ist die Task Force Menschenhandel, dort sitzen wir auch. Manchmal trifft sie sich zwei Mal im Monat, und dann wird es schon schwierig. Aber ich versuche, so oft wie möglich dabei zu sein. Immer geht es sich nicht aus, und vorbereiten muss man sich ja auch noch.“<sup>297</sup>

Auch in der Drehscheibe, der Opferschutzeinrichtung der Stadt Wien, kommt es zu personellen Engpässen und Platzproblemen. Die Drehscheibe hat neun Schlafplätze zur Verfügung und je nach Auslastung ist es nicht immer möglich, unverzüglich DolmetscherInnen aufzutreiben.<sup>298</sup> Dadurch verzögert sich die Kontaktaufnahme mit den Kindern, aber auch dringend notwendige Arztbesuche können nicht erledigt werden.<sup>299</sup>

---

<sup>295</sup> IP-MIN-2: 2

<sup>296</sup> BMEIA: Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2009-2011 2009: 3

<sup>297</sup> IP-MIN-1: 2, IP-MIN-2: 3, IP-MIN-3: 3, IP-MIN-4: 3

<sup>298</sup> IP-NGO-2: 1

<sup>299</sup> Das biber. Stadtmagazin für Wien, Vityana und Bec. „Blumenkinder“, Juni 2009, S. 32-34

Die Zahl der unbegleiteten Minderjährigen, die von der Drehscheibe betreut wurden, reduzierte sich dank eines Kooperationsabkommens mit Bulgarien im Jahr 2008 auf einen Bruchteil der Fälle.<sup>300</sup> Die Reduktion der Auslastung wurde von der Stadt Wien zum Anlass genommen, die Ressourcen der Drehscheibe zu reduzieren.<sup>301</sup> Sind zwischenzeitlich überdurchschnittlich viele Kinder in Betreuung, gibt es „irrsinnige“ Probleme, mehr Personal zu bekommen.<sup>302</sup> Die Drehscheibe beklagt, mit Platz- und Personalressourcen insgesamt nur schlecht auszukommen, „man muss improvisieren, dass man halbwegs auf einen grünen Zweig kommt“.<sup>303</sup> Der Schattenbericht stellt fest: „Aufgrund des Kapazitätsmangels ist eine Abklärung des Kindeswohls im Einzelfall im Sinne der UNHCR-Richtlinien oft nicht gegeben. Zusätzlich sind die Perspektiven für Betroffene des Kinderhandels in Österreich teilweise auch durch den Aufenthaltsstatus beschränkt.“<sup>304</sup>

Nichtregierungsorganisationen und internationale Organisationen, die von der Task Force Menschenhandel zur regelmäßigen Teilnahme an der Task Force oder der Arbeitsgruppe Kinderhandel eingeladen sind, werden weder für Teilnahme, noch Vorbereitung entschädigt.<sup>305</sup>

Die Interviewpartner sind sich einig, dass die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise das Einfordern von Mitteln für Projekte im Zusammenhang mit Kinderhandel erheblich erschweren wird.<sup>306</sup>

### **4.3.3 Zusammenarbeit in der Praxis**

Der Bereich Kinderhandel ist eine ressortübergreifende Materie. Mehrere Ministerien und Behörden sind in Thematiken rund um den Kinderhandel involviert: Das BMJ verantwortet Verwaltungsmaßnahmen im Bereich des Strafrechts und der Gerichtsorganisation (materiell wie verfahrensrechtlich, einschließlich z.B. der Stellung Minderjähriger vor Gericht, Opferschutz und Prozessbegleitung; Obsorgeübertragung; Verurteilungsstatistik). Dem BMI obliegen im Zusammenhang mit Kinderhandel<sup>307</sup> die Strafverfolgung zu gerichtlich und

---

<sup>300</sup> Statistiken der Drehscheibe. Im Jahr 2005 wurden insgesamt 701 Kinder betreut, im Jahr 2006 gingen die Fälle dank des Kooperationsabkommens auf 312 schlagartig zurück. Im Jahr 2008 wurden nur 88 Kinder betreut.

<sup>301</sup> Magazin News, 23 April 2009, „Die Kindermafia“

<sup>302</sup> IP-NGO-1: 4

<sup>303</sup> IP-MAW-1: 1

<sup>304</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 53

<sup>305</sup> Das wird in Punkt 4.6.1 genau ausgeführt

<sup>306</sup> IP-MIN-1: 3, IP-MIN-3: 3

<sup>307</sup> Auch in Abgrenzung zu Schlepperei/Ein- und Ausreiserecht, Aufenthaltsrecht, Asyl- und Fremdenrecht, Ausländerbeschäftigungsrecht (Lehre/Berufsausbildung)

landesverwaltungsbehördlich strafbaren Handlungen, die Zusammenarbeit mit internationalen Strafverfolgungsbehörden<sup>308</sup>, der Umgang mit Kindern durch die Exekutive; Anzeigenstatistik. Dem BMWFJ obliegen Aufgaben in der Jugendwohlfahrt<sup>309</sup>, einschließlich der Obsorge und gesetzlichen Vertretung, zudem leitet das BMWFJ<sup>310</sup> die Unterarbeitsgruppe zu Kinderhandel der Task Force Menschenhandel. Dem BMUKK bzw. den Schulträgern auf Landes- und Gemeindeebene kommt der kinderrechtliche Präventionsauftrag zu. Dem BMEIA obliegen Vertretungs- sowie Koordinierungsfunktionen, internationale Monitoringverfahren<sup>311</sup> sowie die Koordination der Task Force Menschenhandel. Gemeinsam mit der Austrian Development Agency (ADA) verantwortet es Projekte gegen Menschenhandel im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Dem Frauenministerium im Bundeskanzleramt obliegen geschlechtsspezifische Aspekte des Menschenhandels sowie die Koordination der Unterarbeitsgruppe Prostitution im Rahmen der Task Force Menschenhandel.<sup>312</sup>

Um den interministeriellen und zwischenbehördlichen Austausch im Rahmen der Bekämpfung des Menschenhandels zu verbessern, wurde im Jahr 2004 die Task Force Menschenhandel eingerichtet.<sup>313</sup> Die Task Force tagt regelmäßig unter dem Vorsitz des BMEIA und soll das gemeinsame Vorgehen gegen Menschenhandel intensivieren und koordinieren, sowie eine Vertrauensbasis zwischen allen teilnehmenden Akteuren herstellen.<sup>314</sup> Im März 2009 wurde der Task Force Menschenhandel mit Elisabeth Tichy-Fisslberger eine erste Österreichische Koordinatorin zur Bekämpfung des Menschenhandels zur Seite gestellt.<sup>315</sup> Die Ernennung war für März 2008 vorgesehen gewesen.<sup>316</sup> „Die

---

<sup>308</sup> Europol, Interpol

<sup>309</sup> allerdings nur auf Grundsatzebene; die konkrete Aus- und Durchführung liegt in der Länderkompetenz

<sup>310</sup> Bis zur Regierungsumbildung im Jahr 2008 war es das BMGFJ, Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend

<sup>311</sup> Wie etwa der Staatenbericht zum OPSC

<sup>312</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 26

<sup>313</sup> BMEIA: Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2009-2011 2009: 2; BMEIA: Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels 2009: 30. Ständige Mitwirkende der Task Force Menschenhandel (Stand: Februar 2009) sind: Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, Bundesministerium für Gesundheit, Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, Bundesministerium für Inneres, Bundesministerium für Justiz, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Bundeskanzleramt, Frauensektion, LEFÖ-IBF Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels,

Folgende Einrichtungen nehmen regelmäßig an den Sitzungen der Task Force Menschenhandel teil: Bundesministerium für Landesverteidigung, Bundesministerium für Finanzen, Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur, ADA, Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, ECPAT Österreich, sowie die Ämter aller neun Landesregierungen

<sup>314</sup> BMEIA: Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2009-2011 2009: 3

<sup>315</sup> BMEIA: Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2009-2011 2009: 3

<sup>316</sup> BMEIA: Nationaler Aktionsplan gegen den Menschenhandel 2007: 2, Fröhlich 2007: 5

Ernennung der Nationalen Koordinatorin sorgt für eine verstärkte Sichtbarkeit und Präsenz der bisher bereits sehr effizienten Arbeit der TF-MH nach außen.“<sup>317</sup>

Im Jahr 2007 wurde in der TF-MH eine Unterarbeitsgruppe Kinderhandel (AG-KH) eingerichtet<sup>318</sup>, um den Besonderheiten von Kinderhandel entsprechend zu begegnen.<sup>319</sup> Sie besteht aus Vertretern von Ministerien, Landesämtern und Nichtregierungsorganisationen.<sup>320</sup> Die Aufgaben der Arbeitsgruppe sind „Entwicklungen zu erörtern, Lösungsvorschläge zu erarbeiten und durch ‚Monitoring‘ sicher zu stellen, dass die beabsichtigten Aktivitäten ergebnisorientiert und nachhaltig umgesetzt werden.“ In der AG-KH stehen Prävention und Opferschutz im Zentrum des Augenmerks.<sup>321</sup>

VertreterInnen aller Seiten beurteilen die Zusammenarbeit in der AG-KH prinzipiell als positiv. Interviewpartner beschreiben das so: „Die Zusammenarbeit funktioniert gut, auch weil wir uns alle gut verstehen.“, „Wir haben ein gutes Einvernehmen“, „Die Zusammenarbeit ist wirklich sehr gut.“<sup>322</sup>

Allerdings gibt es Hinweise darauf, dass nicht alle Mitglieder der Task Force und der Arbeitsgruppe Kinderhandel mit der Machtaufteilung zwischen den Akteuren dieser Gremien zufrieden sind.<sup>323</sup> IP-MIN-4 sähe die Leitung der Kinderhandelsagenden eher beim Innenministerium als beim BMWFJ, weil die Zentralisierung zu mehr Effizienz und Effektivität in der Bekämpfung führen würde – dem BMWFJ obliegen die Jugendagenden nur auf Grundsatzebene, in der Ausführung sind sie Ländersache. IP-MIN-4 betont, dass Fachwissen verkümmere, wenn es selten angewendet wird. Daher wäre es besser, wenn eine Gruppe von Spezialisten den Kinderhandel auf Bundesebene bekämpfen würde.<sup>324</sup> Andere wieder betonen, dass die Leitung beim BMWFJ eine Balance zwischen Innen- und Justizministerium her-, sowie Schutzgedanken und Menschenrechte in den Vordergrund stelle.<sup>325</sup>

---

<sup>317</sup> BMEIA: Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2009-2011 2009: 3

<sup>318</sup> BMWFJ: Kinderhandel in Österreich 2009: 3

<sup>319</sup> IP-MIN-2: 2

<sup>320</sup> An der AG-KH beteiligen sich folgende Akteure: Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (Leitung), Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, Bundesministerium für Inneres, Bundesministerium für Justiz, sowie alle Landesregierungen. Vertreter der Zivilgesellschaft sind: ECPAT („End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes“)-Österreich, LEFÖ-IBF (Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels) und BIM (Boltzmann Institut für Menschenrechte. Weiters sind die UNO-Organisationen UNICEF und IOM Österreich seit November 2008 Mitglieder der AG-KH.

<sup>321</sup> BMWFJ: Kinderhandel in Österreich 2009: 3-4

<sup>322</sup> IP-MIN-3: 5, IP-NGO-2: 3, IP-IO-1: 2

<sup>323</sup> IP-NGO-1: 6

<sup>324</sup> IP-MIN-4: 5

<sup>325</sup> IP-MIN-1: 2, IP-NGO-1: 5

Die operative Zusammenarbeit im Sinne der Bekämpfung von Kinderhandel erfolgt auf Beamtenebene. Einer der Interviewpartner aus einem Ministerium beantwortet die Frage nach der Existenz einer Zusammenarbeit außerhalb der TF-MH mit einem „Jein“. Sie sei „sehr allgemein, global“. Fallbezogen arbeite man mit allen relevanten Stellen zusammen. Man könne einander aber jederzeit mit der Bitte um Hilfe oder Auskunft anrufen, „das ist dann der Telefonjoker“. Bei der Zusammenarbeit von Polizei und Justiz sieht er Handlungsbedarf. Die Polizei brauche mehr Informationsaustausch über die Anwendung der Menschenhandelsparagrafen in der Praxis, damit sie adäquat ermitteln kann. Ein anderer Interviewpartner aus dem Ministerium erzählt, dass die Zusammenarbeit zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft im Rahmen der neuen Strafprozessordnung „stark intensiviert“ worden sei. „Ärgerlich“ sei, dass RichterInnen MenschenhändlerInnen manchmal nicht verurteilen können, weil die Berichte der Polizei „unvollständig“ sind.<sup>326</sup> Auch IP-NGO-1 sagt: „Das Zusammenspiel von Polizei, Staatsanwälten und Richtern funktioniert nicht. Auf der Bewusstseinssebene braucht es den Austausch über die praktischen Probleme bei der Anwendung der Paragraphen. Dann kann die Polizei die Grundlage dafür schaffen, dass Staatsanwälte anklagen, und Richter verurteilen können.“<sup>327</sup>

Zwei Interviewpartner erzählen, dass die Zusammenarbeit von Polizei und Jugendwohlfahrt bis vor Kurzem von Vorurteilen und Misstrauen geprägt war. Die SozialarbeiterInnen galten bei der Polizei als „naive Gutmenschen in Birkenstockschlappen“, umgekehrt galten die PolizistInnen bei der Jugendwohlfahrt als „gewalttätige Rassisten und Schlägertypen“. Für den Raum Wien gilt das als ausgeräumt. Die Wiener Polizei und die Wiener Jugendwohlfahrt pflegen eine gute Zusammenarbeit, die auf einer guten persönlichen Beziehung der beteiligten Akteure beruht. Wenn die Jugendwohlfahrt die Polizei kontaktiert, komme die Hilfe „sofort“, und wenn sich der Einsatz als unnötig herausstellt, gibt es keine Vorwürfe. IP-MIN-4 sagt dazu: „Die Zusammenarbeit ist dank der Task Force besser, wir sind zusammengewachsen. Ich will keine Bundesländer nennen, aber in manchen ist die Zusammenarbeit wie in Wien. In Westösterreich muss es nicht immer so sein. Meistens gibt es einen Kontaktpunkt. In manchen Bundesländern ist es perfekt. Aber es gibt auch Polizeibeamte, die interessiert das überhaupt nicht.“<sup>328</sup>

Die Zusammenarbeit mit den Spitälern, gestaltet sich schwierig. IP-MIN-4 geht davon aus, dass in den Spitälern eine bisher noch wenig thematisierte Form von Kinderhandel vor sich

---

<sup>326</sup> IP-MIN-3: 2, IP-MIN-4: 4

<sup>327</sup> IP-NGO-1: 1

<sup>328</sup> IP-MIN-4: 2, IP-MAW-1: 5. Die Bezeichnungen „naive Gutmenschen in Birkenstockschlappen“ und „gewalttätige Rassisten und Schlägertypen“ stammen aus den Interviews.

geht. Die Annahme ist, dass hochschwangere Frauen kurz vor der Geburt aus dem Ausland nach Österreich einreisen, um ihr Kind hier an Paare mit Kinderwunsch zu verkaufen. Die Ausländerin weist sich in einem österreichischen Spital mit der E-Card der Inländerin mit Kinderwunsch aus und bringt das Kind unter Vortäuschung einer falschen Identität zur Welt. Offiziell hat nun die Inländerin mit Kinderwunsch das Kind zur Welt gebracht. Die Ausländerin bzw. die Organisation dahinter wird bezahlt und taucht unter.<sup>329</sup> Im aktuellen Nationalen Aktionsplan werden Ärzte nicht als relevante Berufsgruppe, die sensibilisiert werden sollte, wahrgenommen.<sup>330</sup>

Da die Aufgaben der Jugendwohlfahrt (einschließlich Obsorge und gesetzlicher Vertretung) dem BMWFJ nur auf Grundsatzebene obliegen, und die konkrete Durch- und Ausführung in der Länderkompetenz liegt, ist auch eine Analyse der Zusammenarbeit mit den Bundesländern relevant. Das bedeutet, dass der Bund nur gewisse Grundlinien vorgeben kann. Die konkrete Zusammenarbeit – etwa im Fall von Kinderhandel zwischen Polizei und Jugendämtern oder die Einrichtung von Kinderbetreuungszentren – liegen im Ermessen der Länder. „Der engen Zusammenarbeit mit den Bundesländern auf allen Ebenen (Prävention, Opferschutz, Strafverfolgung und internationale Zusammenarbeit) kommt eine große Bedeutung bei.“<sup>331</sup> Jedes Bundesland ernannte Ansprechpersonen für „Menschenhandelsfragen“, insgesamt wurden 13 nominiert. Das BMEIA informiert diese Ansprechpersonen direkt über die Thematik Menschenhandel.<sup>332</sup>

Trotzdem scheint es bei der Zusammenarbeit und Koordination mit und zwischen den Bundesländern Probleme zu geben. „In der Praxis zeigen sich darin erhebliche Probleme in der Koordination und Kooperation [zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Anm. I.N.], etwa im (...) hinsichtlich von Maßnahmen gegen Kinderhandel.“<sup>333</sup>

Die Probleme in der Zusammenarbeit mit den Ländern äußern sich etwa darin, dass die Salzburger Jugendwohlfahrt nie zu den Sitzungen der Task Force und der Arbeitsgruppe Kinderhandel kommt und Vorarlberg sich von Tirol vertreten lässt.<sup>334</sup> Die Nichtteilnahme erklärt IP-MIN-1 so: „In den Bundesländern wird das Thema nicht so stark wahrgenommen. Nicht alle nehmen an den Sitzungen teil. Das sind die, die keine Fälle haben und sagen:

---

<sup>329</sup> IP-MIN-4: 4

<sup>330</sup> BMEIA: Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2009-2011 2009: 9

<sup>331</sup> BMEIA: Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2009-2011 2009: 3

<sup>332</sup> BMEIA: Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels 2009: 6

<sup>333</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 17

<sup>334</sup> IP-MIN-4: 3

„Warum sollten wir und für etwas engagieren, wo wir kein Problem haben?“<sup>335</sup> IP-NGO-1 meint zur Nichtteilnahme der Bundesländer: „Das ist eine Kombination aus mangelndem Bewusstsein und der Tatsache, dass man sich nicht selbst ein weiteres Problem schaffen will.“ IP-NGO-1 vermutet, dass die „einfachen Sozialarbeiter“, die den Fragebogen des BMGFJ<sup>336</sup> zur österreichweiten Bestandaufnahme zu Betroffenen von Kinderhandel ausfüllten, gar nicht um die „komplexe“ Definition von Kinderhandel Bescheid wussten.<sup>337</sup> Zum „sich selbst kein weiteres Problem schaffen“ sagt er, dass, auch wenn es in keinem offiziellen Papier aufscheint, die Länder „sehr wohl“ mit Betroffenen von Kinderhandel zu tun haben. In solchen Situationen wird die *Drehscheibe* kontaktiert und man versucht, die Kinder nach Wien zu überstellen.<sup>338</sup> IP-IO-1 vermutet, dass die Nichtteilnahme der Bundesländer an Ressourcen- bzw. Personalmangel liegen könnte, für jedes Treffen nach Wien zu reisen.<sup>339</sup> Der Versuch, diesem Problem durch die Ernennung eines einzigen Sprechers für alle Jugendwohlfahrtseinrichtungen beizukommen, scheiterte. IP-MIN-4 erklärt das so: „Das geht nicht. Da kann man sich nicht gegenseitig vertreten. Die Steiermark kann nicht sagen: ‚OK, in Kärnten machen wir das so.‘ Das ist komplett Landessache.“<sup>340</sup> IP-MIN-4 erzählt, dass an der Wahrnehmung des Problems durch die Bundesländer auch die Einrichtung eines überregionalen Opferschutzzentrums für Opfer von Kinderhandel gescheitert ist. „Dann wurde die Frage gestellt: Wer bezahlt das? Das ist ja bundesländerweise geregelt. Dann hat man erhoben, welches Land wie viele Fälle hatte, sodass man einen Kosten-Lasten-Ausgleich schaffen kann. Außer Wien meldete nur ein Land zwei Fälle. Das entspricht sicher nicht den Tatsachen.“ IP-MIN-4 vermisst den „österreichweiten Gedanken. Wien hätte sicher die Kraft, das umzusetzen für Österreich. Aber da geht es ums Geld.“<sup>341</sup> Die „problematische Zusammenarbeit“ mit den Bundesländern sei ein „großes Thema“ in der Arbeitsgruppe Kinderhandel, sagt IP-IO-1. Trotz dieser Koordinations- und Kooperationsprobleme im Bereich Kinderhandel sieht der aktuelle Nationale Aktionsplan keine entsprechenden Abhilfe schaffenden Maßnahmen vor. In der Arbeitsgruppe „Prostitution“ der Task Force Menschenhandel ist hingegen die Einrichtung einer Arbeitsgruppe Länderkompetenzen zum Zweck der besseren Koordination vorgesehen.<sup>342</sup>

<sup>335</sup> IP-MIN-1: 2, Vgl. auch IP-IO-1: 3

<sup>336</sup> Vor der Regierungsumbildung 2008 für Kinderhandel zuständig

<sup>337</sup> IP-NGO-1: 3

<sup>338</sup> IP-NGO-1: 3, IP-MAW-1: 4

<sup>339</sup> IP-IO-1: 3

<sup>340</sup> IP-MIN-4: 3

<sup>341</sup> IP-MIN-4: 1, Vgl. auch IP-IO-1: 3f

<sup>342</sup> BMEIA: Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2009-2011 2009: 6

Im Zusammenhang mit der Zusammenarbeit sind auch die Rückführungsabkommen der Stadt Wien mit Bulgarien, sowie die Zusammenarbeit mit der Internationalen Romani Union von Bedeutung. Sie entstanden allein auf Initiative des Leiters der Drehscheibe Norbert Ceipek; die anderen Länder verfügen nicht über solche Strukturen.<sup>343</sup>

Insgesamt deuten diese Informationen darauf hin, dass der Umgang mit Kinderhandel in den Bundesländern derzeit stark vom persönlichen Engagement der beteiligten AkteurInnen abhängt. Auch IP-MIN-4 sagt im Interview: „Trotz aller Regelungen hängen Verfolgung der Täter und Jugendschutz an den handelnden Personen und an den Organisationseinheiten.“<sup>344</sup> IP-IO-1 kritisiert, dass diese Situation keine Nachhaltigkeit im Sinne des Opferschutzes und der Kooperation mit anderen Behörden schafft: „Was ist, wenn die Person den Beruf wechselt? Es ist dem Zufall überlassen.“<sup>345</sup>

#### **4.3.4 Fazit von Kapazität der Verwaltung**

Die Untersuchung im Sinne der Kategorie „Kapazität der Verwaltung“ hat die administrativen Rahmenbedingungen der Implementierung von Politiken gegen den Kinderhandel dargestellt. Darin ging es zum Einen um das Wissen um die Norm selbst, als auch um finanzielle Ressourcen und politische Handlungsmöglichkeiten um Maßnahmen umzusetzen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass aufgrund der Datenlücke zu Kinderhandel Handlungs- und Ressourcenbedarf nicht kommuniziert werden können. Genauso wenig sind österreichspezifische Strukturen des Kinderhandels bekannt; somit können keine maßgeschneiderten Gegenmaßnahmen entwickelt werden. Die relevanten Berufsgruppen sind nur unzureichend über das Phänomen Kinderhandel und die rechtlichen Bestimmungen in Österreich informiert. Die Folge ist ein Teufelskreis: Da nicht ausreichend Wissen über den Kinderhandel vorhanden ist, werden seine Opfer und TäterInnen nicht wahrgenommen. Somit wird auch das Problem als solches nicht erkannt – und damit auch nicht der Bedarf, sich in die Richtung Fortzubilden oder Maßnahmen zu formulieren. Die Folge ist, dass TäterInnen nicht verfolgt und Opfer nicht erkannt und somit nicht ihren Bedürfnissen entsprechend betreut werden können.

Aufgrund des hohen Dezentalisierungsgrades der Jugendwohlfahrtsträger gestaltet sich die Sensibilisierung der zuständigen BeamtenInnen besonders schwierig. IP-MIN-1 sagt: „Die

---

<sup>343</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 30

<sup>344</sup> IP-MIN-4: 1

<sup>345</sup> IP-IO-1: 4

Jugendwohlfahrt hat viele Aufgaben, viele Probleme, und solange die Opfer von Kinderhandel nicht zu ihr hinkommen, hingehen, ist es auch schwierig zu sagen: ‚OK, ihr müsst da im präventiven Bereich noch mehr Fortbildung genießen‘.<sup>346</sup>

Das mangelnde Wissen geht mit knappen finanziellen Ressourcen einher: Der Kinderhandel ist in keinem der zuständigen Ministerien budgetiert, allfällige Maßnahmen müssen im Rahmen der Ressortbudgets finanziert werden. Auch wenn diese im Nationalen Aktionsplan festgeschrieben sind, scheitert die Umsetzung der Maßnahmen an einfachen Dingen. Ein Beispiel: Die Task Force Menschenhandel würde gerne eine professionelle Agentur engagieren, um sich bei der Erstellung einer effektiven Bewusstseinsbildungskampagne in Sachen Menschenhandel beraten zu lassen. Allerdings fehlt dazu das Geld; man muss auf das Know-how der ExpertInnen verzichten und selbst etwas zusammenzimmern.<sup>347</sup>

Auch die zuständigen BeamtInnen kommen mit ihren Ressourcen nicht gut zurecht, vor allem die *Drehscheibe*. Sobald die Zahl der aufgegriffenen Betroffenen von Kinderhandel zurückgeht, werden dem Opferschutzzentrum Mittel abgezogen. Obwohl man damit mehr schlecht als recht zurechtkommt, wird die *Drehscheibe* international als österreichisches „Vorzeigeprojekt“ gepriesen. Dabei wird unterschlagen, dass die anderen Bundesländer kein Zentrum haben und, weil ein National Referral Mechanism fehlt, in Notfällen die Drehscheibe kontaktieren, die gar nicht das vorgesehene Budget dafür hat.<sup>348</sup> Dass die *Drehscheibe* die Kinder aufnimmt führt wiederum dazu, dass die Bundesländer offiziell weiter keine Fälle melden, und damit auch kein Geld dafür verlangen können. Es ist anzunehmen, dass so lange in den Jugendwohlfahrtsträgern keine Mittel für Opfer von Kinderhandel budgetiert werden, sich das Problem von Fall zu Fall weiterziehen wird.

Die aktuelle Wirtschaftskrise wird das Problem noch verschärfen – wie auch im aktuellen Nationalen Aktionsplan nachzulesen ist: „Angesichts der derzeit schwierigen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen und der noch nicht absehbaren budgetären Mittel für die Umsetzung des NAP-MH 2009-2011 ist grundsätzlich festzuhalten, dass Maßnahmen mit finanziellen Implikationen nur nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel erfolgen können.“<sup>349</sup> Die *Drehscheibe* erwartet indes, dass die sich mit der Wirtschaftskrise verschärfende Armut mittelfristig die Opferzahlen wieder steigen lassen wird.<sup>350</sup>

---

<sup>346</sup> IP-MIN-1: 2

<sup>347</sup> IP-MIN-3: 6

<sup>348</sup> IP-NGO-1: 4, IP-MIN-4: 3, IP-MAW: 4

<sup>349</sup> BMEIA: Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2009-2011 2009: 5, IP-MIN-1: 3

<sup>350</sup> Das biber. Stadtmagazin für Wien, Vityana und Bec. „Blumenkinder“, Juni 2009, S. 34

Zum Bereich Zusammenarbeit ist zu sagen, dass die Task Force und Arbeitsgruppe ein gutes Podium für Austausch bieten. Die BeamtInnen bekommen durch den Austausch in diesen Gremien einen multidisziplinären und damit einen umfassenderen, ganzheitlicheren Zugang zur Materie. Im Alltag funktioniert das Zusammenspiel von Polizei, Staatsanwälten und Richtern dafür viel weniger. Das liegt zum Einen am mangelnden Wissen über Kinder- und Menschenhandel und den gesetzlichen Bestimmungen. Im Bereich der Jugendwohlfahrt erweist sich der Föderalismus als große Hürde: Da das BMWFJ nur Grundlinien vorgeben kann, gestaltet sich die konkrete Zusammenarbeit zwischen Polizei und Jugendämtern je nach Bundesland sehr unterschiedlich. Dieses „Steuerungsproblem“ hat zur Folge, dass die Qualität des Umgangs mit Opfern von Kinderhandel vom Engagement einzelner Personen abhängt: „Es hängt trotz aller Regelungen an den handelnden Personen und an den Organisationseinheiten.“<sup>351</sup> Das Ministerium konnte dem bisher nicht entgegenwirken.<sup>352</sup>

Dass auf Vollzugsebene derzeit vor allem das persönliche Engagement der beteiligten BeamtInnen zählt, zeigt das Beispiel von Wien: Die Wiener Polizei und Wiener Jugendwohlfahrt pflegen sehr gute Beziehungen auf persönlicher Ebene. Gleichzeitig stehen die guten persönlichen Kontakte aber auch für die geringe Nachhaltigkeit der Kooperation: Wenn eine oder mehrere der beteiligten Schlüsselpersonen nicht mehr da sind, könnte das System ins Wanken geraten.

In den einzelnen Bundesländern herrscht vor allem seitens der Jugendwohlfahrt kein Konsens, dass Kinderhandel bekämpft werden muss. Das Vorgehen dagegen hängt an Bewusstsein und Engagement einzelner BeamtInnen und ist somit nicht nachhaltig verankert. Der Bund hat keine ausreichenden juristischen Mittel, um zu urgieren. Bisher erhielt Kinderhandel auch keine Unterstützung seitens repräsentativer Politiker.

#### **4.4 Rückhalt / Widerstand betreffend die Bekämpfung von Kinderhandel**

Die Kategorie „Rückhalt / Widerstand betreffend die Bekämpfung von Kinderhandel“ untersucht, inwiefern die Bekämpfung von Kinderhandel den politischen AkteurInnen und der Zivilgesellschaft ein Anliegen ist. Darin wird analysiert, inwieweit das gesellschaftliche Umfeld der Bekämpfung von Kinderhandel positiv, negativ bzw. gleichgültig gegenübersteht.

---

<sup>351</sup> IP-MIN-4: 1

<sup>352</sup> IP-MIN-1: 2

#### 4.4.5 Politische Chancen und Grenzen

Die politischen Chancen und Grenzen der Bekämpfung von Kinderhandel ergeben sich aus der Relevanz des Themas. Das Thema Kinderhandel – als Teil der Materie Menschenhandel – wurde an Österreich durch den Rahmenbeschluss des Europäischen Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels herangetragen. In der EU hat die Bekämpfung von Menschenhandel seit 1996 Tradition.<sup>353</sup> Somit ist die Ergreifung von Maßnahmen gegen Kinderhandel in Österreich vor allem als Wechselspiel zwischen Österreich und der EU zu begreifen.

Österreich hatte bis zum 1. August 2004 Zeit, dem Rahmenbeschluss nachzukommen.<sup>354</sup> In diesem Kontext sind auch die Einrichtung der interministeriellen Task Force Menschenhandel<sup>355</sup>, sowie die Ratifizierung des Palermo-Protokolls<sup>356</sup> der Vereinten Nationen zu verstehen.<sup>357</sup> Im Jahr 2005 verabschiedete die EU unter der britischen Ratspräsidentschaft einen Aktionsplan zur Bekämpfung von Menschenhandel.<sup>358</sup>

Die österreichische EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2006 deklarierte die Bekämpfung von Menschen- und insbesondere von Kinderhandel zu einem ihrer Hauptanliegen.<sup>359</sup> Österreich war der erste EU-Mitgliedsstaat, der das Europaratsabkommen zur Bekämpfung von Menschenhandel ratifizierte.<sup>360</sup>

Obwohl die Norm, Kinderhandel zu bekämpfen, an Österreich von außen<sup>361</sup> herangetragen wurde, scheint Österreich in dieser kurzen Zeit einen Wandel vollzogen zu haben, und seitdem ein neues Image anzustreben: „Noch vor einigen Jahren waren wir in Österreich der Ansicht, dass ein Aktionsplan in der Art, wie wir ihn gerade dabei sind zu beschließen, in unserem Land nicht notwendig ist. Die vorherrschende Meinung war, dass die anwendbaren Bestimmungen im Straf- und Fremdenrecht zusammen mit dem guten Sozialstandard genügen sollten, um dem Phänomen wirkungsvoll zu begegnen.“<sup>362</sup>

---

<sup>353</sup> Stefanovic / Van Reisen 2004: 30-34; 43

<sup>354</sup> Nationalrat der Republik Österreich: 294 der Beilagen XXII. GP - Regierungsvorlage – Materialien: 4; Der Rahmenbeschluss wurde auf der Grundlage des so genannten Tampere Programms, das sich den Aufbau eines europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zum Ziel setzte, erstellt.

<sup>355</sup> Zur Entstehung und Zusammensetzung der TF-MH siehe 4.3.3

<sup>356</sup> „VN-Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels“

<sup>357</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l33137.htm> am 30.05.2009

<sup>358</sup> Fröhlich 2007: 2

<sup>359</sup> ECPAT International: Internationaler Monitoringbericht zu Maßnahmen zur Bekämpfung kommerzieller sexueller Ausbeutung von Kindern. Österreich. 2006: 14, Fröhlich 2007: 3-5

<sup>360</sup> Fröhlich 2007: 1-2

<sup>361</sup> Vgl. auch IP-MIN-1: 1

<sup>362</sup> Fröhlich 2007: 5

Im aktuellen Regierungsprogramm stehen Menschen-, Frauen- und Kinderhandel auf der politischen Agenda: Im Kapitel „Frauenpolitik“ sieht das Regierungsübereinkommen „Gewaltschutz und Bekämpfung von Frauenhandel/Menschenhandel“ vor.<sup>363</sup> Im Kapitel „Straf- und Strafprozessrecht“ ist zu Kinderhandel zu lesen: „Schaffung eines Tatbestandes zur Kriminalisierung der illegalen, gewinnorientierten Vermittlung von Kindern. Der im Ausland begangene Menschen- und Kinderhandel sowie vergleichbare Delikte sollen auch dann in Österreich strafbar sein, wenn österreichische Interessen nicht verletzt werden. Umsetzung der Europaratskonvention zum Schutz der Kinder vor sexueller Ausbeutung (2007).“<sup>364</sup> Im März 2009 passierte der Erste Österreichische Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels den Ministerrat. Ende Mai wurde dort der Nationale Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2009-2011 verabschiedet. Er enthält konkret definierte Ziele und definiert Zeiträume, innerhalb derer die Ziele erreicht werden müssen. Österreich beteiligt sich aktiv an internationalen Konferenzen zur Bekämpfung des Menschenhandels.<sup>365</sup>

Auch über die Regierungsparteien hinaus ist davon auszugehen, dass sich die österreichischen Parlamentsparteien darüber einig sind, dass Kinderhandel bekämpft werden muss.<sup>366</sup> Wie dem Kinderhandel beizukommen ist, und welche Prioritäten dabei zu setzen sind, wird von den einzelnen Parteien allerdings unterschiedlich gesehen.<sup>367</sup> FPÖ, BZÖ und ÖVP tendieren zur Sicherheitsperspektive, SPÖ und die Grünen zur Menschenrechtsperspektive.<sup>368</sup> IP-MIN-4 beschreibt das so: „Die Einen wollen sie kriminalisieren, die bettelnden Kinder gleich ins Gefängnis stecken. Und die anderen sagen, um Gottes Willen, ihr könnt doch nicht ein Foto machen von dem Kind, und die Polizei hat dann so was wie ein Register!“<sup>369</sup>

Auf Länderebene gibt es keinen länderübergreifenden Konsens, dass Kinderhandel bekämpft werden muss. In Wien und Niederösterreich gibt es ihn, in Westösterreich weist – bis auf Tirol – wenig darauf hin.<sup>370</sup> „Für die Politik scheint das Thema Menschenhandel derzeit keine große Bedeutung zu haben, lediglich die Grünen und die SPÖ befassen sich mit der

---

<sup>363</sup> Österreichische Bundesregierung: Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode (2008-2013). 2008: 154

<sup>364</sup> Österreichische Bundesregierung: Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode (2008-2013). 2008: 123

<sup>365</sup> IP-IO-2: 2. Zuletzt nahm Österreich etwa an der "Joint analysis, joint action: EU National Rapporteurs on trafficking in human beings" der OSZE am 30. März in Prag aktiv mit einer Präsentation teil.

<sup>366</sup> IP-MIN-2: 1, IP-MIN-3: 4, IP-MAW-1: 2

<sup>367</sup> IP-MIN-1: 1, IP-NGO-1: 6, IP-MIN-4: 4

<sup>368</sup> Binder 2004: 111, 344

<sup>369</sup> IP-MIN-4: 4

<sup>370</sup> IP-IO-1: 1, IP-MIN-4: 2,

Problematik“, diagnostiziert ein Forschungsbericht zu Kärnten.<sup>371</sup> Ein weiteres Indiz für den fehlenden Konsens auf Länderebene, dass Kinderhandel bekämpft werden muss, ist etwa die Nicht-Teilnahme bzw. unregelmäßige Teilnahme der westlichen Bundesländer an den Sitzungen der Arbeitsgruppe Kinderhandel. Ein weiteres Indiz ist, welche Ansprechpersonen im Folder „Kinderhandel in Österreich“ angeführt sind. Nur Wien, Niederösterreich und Tirol haben Ansprechpersonen angegeben.<sup>372</sup> Schlussendlich zeigen einzelne Landesgesetze, dass die Bekämpfung von Kinderhandel nicht zu den Prioritäten des Gesetzgebers gehört. Ein Beispiel ist der Entwurf zum oberösterreichischen Prostitutionsgesetz vom Winter 2009, in dem Prostitution durch Minderjährige unter Verwaltungsstrafe gestellt wurde.<sup>373</sup> Dies geschah, obwohl Oberösterreich in der Unterarbeitsgruppe Prostitution der Task Force Menschenhandel einen Vertreter entsandt hatte.<sup>374</sup>

Im Nationalrat kommt das Thema Kinderhandel nur selten explizit zu Sprache. Eine Schlagwortsuche in den parlamentarischen Materialien der vergangenen zehn Jahre zeigt, dass der Begriff in insgesamt 110<sup>375</sup> Dokumenten vorkommt. Zumeist steht „Kinderhandel“ als eines von vielen Schlagwörtern im Zusammenhang mit dem Schutz der Kinderrechte<sup>376</sup>, sowie im Kontext von Kinderarbeit<sup>377</sup>, die aber als ein nicht-österreichisches Problem dargestellt wird. Das Schlagwort Kinderhandel fällt oft im Zusammenhang mit Auslandsadoptionen<sup>378</sup>, auf das Thema wird dabei nicht näher eingegangen. Einige Male fällt Kinderhandel auch im Zusammenhang mit der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft<sup>379</sup> sowie mit der Task Force Menschenhandel<sup>380</sup>.

---

<sup>371</sup> Fachhochschule Kärnten: Forschungsbericht Menschenhandel in Kärnten 2008: 40

<sup>372</sup> Kinderhandel in Österreich: Hintergrundinformation und „Checkliste“ zur Identifizierung von Opfern von Kinderhandel durch Jugendwohlfahrt, Polizei, Fremdenbehörden und Botschaften/Konsulate. Im Internet einsehbar unter [http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/10%20news/folder\\_kinderhandel\\_bri\\_deutsch.pdf](http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/10%20news/folder_kinderhandel_bri_deutsch.pdf) 28.06.2009

<sup>373</sup> Zu den Folgen eines solchen Passus siehe Punkt 4.2.3 „Opferschutz“

<sup>374</sup> Persönliche Mitschrift der Sitzung des „Runden Tisches“ Kinderhandel vom 24. März 2009

<sup>375</sup> Ergebnis der Suche auf [www.parlament.gv.at](http://www.parlament.gv.at) am 28.06.09. Anzumerken ist, dass viele der Dokumente doppelt – als PDF und HTML-Dokument – vorkommen.

<sup>376</sup> Nationalrat der Republik Österreich: 294 der Beilagen XXII. GP - Regierungsvorlage – Materialien (im Zusammenhang mit dem OPSC), 665/A XXII. GP – Initiativantrag, 366/A(E) XXIII. GP – Entschließungsantrag sowie 65/A(E) XXIV. GP – Entschließungsantrag (alle drei in Zusammenhang mit der Kinderrechtskonvention)

<sup>377</sup> Stenographisches Protokoll der 681. Sitzung des Bundesrates der Republik Österreich, 8. November 2001: 52-61

<sup>378</sup> Nationalrat der Republik Österreich: Stenographisches Protokoll, 162. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich, XX. Gesetzgebungsperiode, 24. März 1999, 190-196; 59/SN-198/ME XXIII. GP - Stellungnahme zum Entwurf elektronisch übermittelt, 53/SN-198/ME XXIII. GP - Stellungnahme zum Entwurf elektronisch übermittelt, 198/ME XXIII. GP - Ministerialentwurf – Materialien, 231/ME XXIII. GP - Ministerialentwurf – Materialien, 33/SN-231/ME XXIII. GP - Stellungnahme zum Entwurf elektronisch übermittelt, 52/SN-231/ME XXIII. GP - Stellungnahme zum Entwurf elektronisch übermittelt

<sup>379</sup> Nationalrat der Republik Österreich: 5359/AB XX. GP – Anfragebeantwortung, 4211/AB XXII. GP - Anfragebeantwortung

<sup>380</sup> Nationalrat der Republik Österreich: III-19 der Beilagen XXIII. GP - Bericht - Hauptdokument

Parlamentarische Materialien, die Kinderhandel zum Thema haben, sind rar. Darunter fällt eine parlamentarische Anfrage der SPÖ, zum Thema Menschenhandel<sup>381</sup>, in der explizit nach Maßnahmen gegen den Kinderhandel gefragt wurde. Weiters stellte das BZÖ am 21.01.2009 eine parlamentarische Anfrage betreffend die „organisierte Bettelkriminalität“ in Österreich. Die Anfrage ist die einzige, die direkt den Kinderhandel in den Mittelpunkt stellt. In der Anfrage wird die „Bettelkriminalität“ in Wien und Graz thematisiert. Das BZÖ fordert in der Anfrage eine Aufzählung der Maßnahmen gegen Kinder- und Menschenhandel sowie „Bettelkriminalität“ und „Betteltourismus“.<sup>382</sup> Am 20.03.2009 erfolgte die Anfragebeantwortung<sup>383</sup> seitens der Nationalratspräsidentin Barbara Prammer.

Niemand unter den aktuellen MinisterInnen oder StaatssekretärInnen hat sich explizit für den Kampf gegen den Kinderhandel ausgesprochen. Es sind die mit dem Thema betrauten Beamten, die innerhalb ihres Ministeriums für die Bekämpfung von Kinderhandel „Lobbying“ betreiben.<sup>384</sup> Der Erfolg solcher Vorstöße hängt stark von der Einstellung der Ministerin / des Ministers ab.<sup>385</sup> IP-NGO-1 gibt ein Beispiel: „Für Andrea Kdolsky<sup>386</sup> war Kinderhandel kein großes Thema. Da war zum Beispiel eine Mitarbeiterin überrascht, dass die Jugendwohlfahrt auch für ausländische Kinder zuständig ist. Das Traurige bei Kinderhandel ist – egal in welches Ministerium man das Thema eingliedert – dass man dort auf verlorenem Posten kämpft.“<sup>387</sup> Die aktuelle Justizministerin Claudia Bandion-Ortner hat die Bekämpfung der Kinderpornografie zu einem ihrer wichtigsten Ziele erklärt. Die Kinderpornographie steht eng mit dem Kinderhandel in Verbindung.<sup>388</sup> Für das BMEIA wiederum spielt der Kinderhandel keine unbedeutende Rolle, weil die Bekämpfung des Kinderhandels der Europäischen Union ein Anliegen ist.<sup>389</sup>

Ein Indiz für die Relevanz des Themas Kinderhandel in der Politikgestaltung ist der Status der Task Force Menschenhandel: Die Task Force berichtet an den Ministerrat. In den Gesetzgestaltungsprozess – Kinderhandel ist eine Querschnittsmaterie, Gesetze aus den unterschiedlichsten Themenbereichen beeinflussen ihn – ist die Task Force nicht eingebunden. Als beratendes und interministerielles Organ eingerichtet, kann die Task Force

---

<sup>381</sup> Nationalrat der Republik Österreich: 441/AB XXIII. GP - Anfragebeantwortung

<sup>382</sup> Nationalrat der Republik Österreich: 681/J XXIV. GP - Anfrage

<sup>383</sup> Nationalrat der Republik Österreich: 758/AB XXIV. GP - Anfragebeantwortung

<sup>384</sup> IP-NGO-1: 5

<sup>385</sup> IP-MIN-2: 2

<sup>386</sup> Ministerin für Gesundheit, Familie und Jugend in der 23. Gesetzgebungsperiode. Ihr oblag die Schirmherrschaft über die Jugendwohlfahrt und die Arbeitsgruppe Kinderhandel.

<sup>387</sup> IP-NGO-1: 5

<sup>388</sup> IP-MIN-2: 1, [http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/NRSITZ/NRSITZ\\_00010/fname\\_149810.pdf](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/NRSITZ/NRSITZ_00010/fname_149810.pdf) S. 86; 28.06.2009

<sup>389</sup> IP-NGO-1: 5

auch keine offizielle Stellungnahme während der Gesetzesbegutachtungsphase abgeben. Allerdings können ihre physischen Mitglieder in ihren jeweiligen Ministerien versuchen, die Stellungnahme ihres Ministeriums zum Gesetzesentwurf im Sinne der Bekämpfung von Kinderhandel zu beeinflussen. Laut IP-NGO-1 war das bisher noch nicht der Fall.<sup>390</sup> Unabhängig von der Gesetzgebung kann die Task Force versuchen, in Form von Empfehlungen den politischen Prozess mitzugestalten. Nach der Zusammenarbeit mit der Politik gefragt, sagt IP-MIN-3: „Zur Politik selbst haben wir sehr wenig Kontakt. Der Task Force sind die Hände gebunden. Sie ist von der Politik abhängig.“<sup>391</sup> IP-MIN-1 erklärt: „Wir haben im letzten Bericht der Arbeitsgruppe Kinderhandel eine Maßnahmenliste geschrieben. Wir sind aber nicht in der Position, Forderungen zu formulieren. Die Frage ist, was wir mit den vorhandenen Ressourcen tun können.“<sup>392</sup> IP-IO-1 sagt zur Zusammenarbeit der Task Force mit der Politik: „Das Problem ist, dass die Entscheidungsträger nicht in der Task Force sitzen.“

Aktuell definiert der „Nationale Aktionsplan gegen den Menschenhandel“<sup>393</sup> die konkreten Maßnahmen, um Kinderhandel zu bekämpfen. Der NAP umfasst 18 Seiten, ist in neun Kapitel gegliedert und definiert die „einzelnen Aktionen sind Ziele, welche im Einklang mit der geltenden österreichischen Rechtslage zu erreichen sind.“<sup>394</sup> Er wurde im März 2009 vom Ministerrat beschlossen und ist um einiges umfangreicher und detaillierter ausformuliert als sein Vorgänger.<sup>395</sup> Explizit scheint der Kinderhandel im aktuellen Nationalen Aktionsplan im Zusammenhang mit der Fortführung der Arbeitsgruppe Kinderhandel, im Zusammenhang mit der Identifizierung von Opfern, der Verbesserung des Opferschutzes und der Evaluierung der Umsetzung der Empfehlungen der Arbeitsgruppe Kinderhandel vier Mal auf. Die Empfehlungen aus dem Bericht Kinderhandel, den die Unterarbeitsgruppe zuvor als Arbeitsgrundlage für den NAP erstellt hat, werden im NAP somit nur beschränkt berücksichtigt.<sup>396</sup> IP-MIN-2 erklärt das so: „Man kann nicht etwas hineinreklamieren, wofür es kein Geld gibt.“<sup>397</sup> IP-MIN-3: „An sich wäre es besser gewesen, wenn man noch weitere Punkte hineingeschrieben hätte. Aber man muss bedenken, was ohne zusätzliche Mittel möglich ist und sich realistische Ziele stecken. Man muss bedenken wie es aussieht, wenn

---

<sup>390</sup> IP-NGO-1: 5

<sup>391</sup> IP-MIN-2: 2, IP-MIN-3: 3

<sup>392</sup> IP-MIN-1: 5

<sup>393</sup> BMEIA: Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2009-2011 2009

<sup>394</sup> BMEIA: Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2009-2011 2009: 4

<sup>395</sup> BMEIA: Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2009-2011 2009: 3, IP-MIN-3: 6

<sup>396</sup> Siehe Punkt 2.5.1, IP-NGO-1: 4

<sup>397</sup> IP-MIN-2: 2

man die Ziele nicht erreicht: Das würde auf Ministerien und Verantwortliche ein schlechtes Licht werden. Unerreichbare Ziele demotivieren außerdem.“<sup>398</sup> IP-NGO-1 sagt: „Es wäre das Naheliegendste gewesen, die Empfehlungen aus dem Bericht Kinderhandel in den NAP aufzunehmen.“ Die zuständige Person im Ministerium sei aber von einem anderen NAP ohne Budget „traumatisiert und hat deshalb fast alle kinderrechtsspezifischen Punkte rauszunehmen.“ Die Person sage, sie „schreibt nichts mehr in Aktionspläne, was nicht umgesetzt werden kann.“<sup>399</sup>

#### **4.4.1 Die Rolle des Kinderhandels für die Zivilgesellschaft**

Die Frage, ob es in der österreichischen Bevölkerung einen Konsens gibt, dass Kinderhandel bekämpft werden muss, wird von keiner repräsentativen Studie untersucht. Die danach befragten InterviewpartnerInnen glauben allesamt, dass es diesen Konsens prinzipiell gibt.<sup>400</sup> Gleichzeitig denken sie, dass kaum Wissen um den Kinderhandel vorhanden ist: „Still, child trafficking is a widely unknown topic among the Austrian public and hardly noticed.“<sup>401</sup> Die InterviewpartnerInnen zweifeln auch daran, ob die Bevölkerung weiß, was Kinderhandel ist, bzw. glauben sie, dass die Menschen sehr unterschiedliche Vorstellungen davon haben, was Kinderhandel sein könnte. IP-MIN-1 erklärt das so: „Ich denke, dass es als schreckliches Thema wahrgenommen wird, aber nicht so sehr als österreichisches Thema. Kinderhandel findet woanders statt. Gewalt in der Familie wird sicher breiter wahrgenommen, oder Jugendarbeitslosigkeit. Da gibt es viele Themen, die für die österreichische Bevölkerung bedrohlicher sind, die sie betroffener machen als Kinderhandel.“ Auch die Definition von Kinderhandel laut Palermo-Konvention werde außerhalb der Berufsgruppen, die mit Betroffenen von Kinderhandel zu tun haben, nicht wahrgenommen: „Zwangsarbeit, Ausbeutung, Sklaverei – all diese Begriffe fallen den Menschen eher ein als Kinderhandel.“<sup>402</sup>

IP-MIN-4 glaubt, dass es in der österreichischen Bevölkerung Toleranz für bestimmte Formen von Kinderhandel gibt: „Wenn sexuelle Ausbeutung im Spiel ist, dann ist sich jeder einig, dass das bekämpft werden muss.“ Bei Kinderhandel zum Zweck der Adoption herrsche die Meinung vor: „Warum soll man das verbieten? Den Kindern geht es in ihren Herkunftsländern viel schlechter. Bei uns geht es ihnen viel besser.“<sup>403</sup> IP-NGO-1 glaubt,

---

<sup>398</sup> IP-MIN-3: 6

<sup>399</sup> IP-NGO-1: 5

<sup>400</sup> IP-MIN-3: 4, IP-MIN-4: 6, IP-MIN-1: 3, IP-MAW-1: 1, IP-NGO-1: 7, IP-NGO-2: 3, IP-IO-1: 1, IP-IO-2: 2

<sup>401</sup> United Nations Youth and Student Association of Austria - Academic Forum for Foreign Affairs: Preventing Child Trafficking to and through Austria 2005: 3

<sup>402</sup> IP-MIN-1: 1

<sup>403</sup> IP-MIN-4: 6

dass sich die Wahrnehmung der Bevölkerung im Zusammenhang mit Kinderhandel auf die bettelnden Kinder beschränke.<sup>404</sup> Allerdings glauben IP-IO-1<sup>405</sup> und IP-NGO-2, dass gerade bei bettelnden Kindern, sowie jenen, die zu Kleinkriminalität gezwungen werden, kein selbstverständlicher Konsens besteht, dass diesen Kindern geholfen werden muss: „Hier sind Sympathie und Empathie weit weniger ausgeprägt. Wenn ich von einem Diebstahl betroffen bin, sehe ich nicht das Opfer, sondern den Täter.“ Die „üblichen“ Reaktionen seien daher, dass man diese Kinder wegschicken solle. Die Bevölkerung kümmere sich nicht gern um diese Kinder, und sieht die Verantwortung für sie nicht in Österreich, sondern in ihren Herkunftsländern.<sup>406</sup>

Sensibilisierung der Bevölkerung findet laut Schattenbericht nicht statt, wenn überhaupt, dann werde Kinderhandel vor allem mit bettelnden Kindern in Verbindung gebracht. „Lediglich durch Anlassfälle gelangen auch diese Formen der Ausbeutung in die Öffentlichkeit, jedoch wird auch hier die Thematik des Adoptionshandels nicht mit der des Kinderhandels in Verbindung gebracht.“<sup>407</sup>

Einen Hinweis auf den Umgang der österreichischen Bevölkerung mit dem Überthema Menschenhandel gibt eine quantitative Studie in Kärnten aus dem Jahr 2008, bei der 107 Kärntnerinnen und Kärntner befragt wurden.<sup>408</sup> Die Ergebnisse geben den Wissensstand (nach eigener Einschätzung der Befragten) und Einstellung gegenüber Menschenhandel wider. Allerdings sind die Zahlen ob der unzureichenden Größe der Stichprobe qualitativ zu interpretieren.

Mit dem Begriff Menschenhandel wurden die Begriffe Prostitution, Menschenschmuggel, Zwangsarbeit, sowie Zwangsadoption und Organhandel in Verbindung gebracht.<sup>409</sup> Die Frage, ob in Kärnten genug gegen Menschenhandel unternommen werde, konnte nicht ausgewertet werden – zu viele der Befragten machten keine Angabe. Allerdings war keine/r der Meinung, dass „zu viel“ getan werde.<sup>410</sup> Ob im Bekanntenkreis schon über Menschenhandel gesprochen wurde, bejahten 59 Prozent der Frauen und 47 Prozent der Männer.<sup>411</sup> Die Frage, ob es in Kärnten organisierten Menschenhandel gäbe, bejahten 81

---

<sup>404</sup> IP-NGO-1: 7

<sup>405</sup> IP-IO-1: 1

<sup>406</sup> IP-NGO-2

<sup>407</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 35

<sup>408</sup> Fachhochschule Kärnten: Fachhochschule Kärnten: Forschungsbericht Menschenhandel in Kärnten 2008: 23

<sup>409</sup> Fachhochschule Kärnten: Fachhochschule Kärnten: Forschungsbericht Menschenhandel in Kärnten 2008: 18

<sup>410</sup> Fachhochschule Kärnten: Fachhochschule Kärnten: Forschungsbericht Menschenhandel in Kärnten 2008: 23

<sup>411</sup> Fachhochschule Kärnten: Fachhochschule Kärnten: Forschungsbericht Menschenhandel in Kärnten 2008: 21

Prozent der Frauen und 77 Prozent der Männer.<sup>412</sup> Auf die Frage, ob in Kärnten anonyme Hilfsstellen für Opfer eingerichtet werden sollten, bejahten 83 Prozent (davon 89 Prozent Frauen).<sup>413</sup> Die Frage nach adäquaten Maßnahmen, um Menschenhandel zu bekämpfen, zeigt folgende Ergebnisse: nur drei Prozent der Befragten sehen die Sensibilisierung der Bevölkerung als geeignete Maßnahme, andererseits spielt für nur acht Prozent der Gesetzgeber eine wichtige Rolle. 23 Prozent machten keine Angabe, der Rest sah die Opferschutzeinrichtungen in die Pflicht genommen.<sup>414</sup>

Die Antworten sind vor allem Indiz für das geringe Wissen um Menschenhandel: In der Beantwortung wird dem Staat zwar Verantwortung zugeschoben, aber nur in der Nachbetreuung, nicht in der Prävention. Dass ist ein Hinweis darauf, dass die Bevölkerung sich wohl etwas unter einem Opfer vorstellen kann, aber nur wenig über die Mechanismen und Hintergründe von Kinderhandel weiß. Der hohe Anteil der Befragten die angeben, über Kinderhandel Bescheid zu wissen, und darüber im Bekanntenkreis zu sprechen, erwächst wohl aus der Tatsache, dass es sich dabei um sozial erwünschte Antworten handelt.

Die Umfrage attestiert auch, dass Menschenhandel kaum mit Kindern in Verbindung gebracht wird: Nur zwei von 107 Befragten brachten Kinder mit Menschenhandel in Verbindung.<sup>415</sup>

Ein weiterer Indikator für das geringe Bewusstsein um den Kinderhandel in Österreich ist die kaum vorhandene Literatur zum Thema: In der österreichischen Nationalbibliothek scheinen zwischen 1992 und 2009 elf Bücher zum Thema Kinderhandel auf. Keines davon bezieht sich auf Österreich.<sup>416</sup>

#### **4.4.2 Fazit zu Rückhalt / Widerstand betreffend die Bekämpfung von Kinderhandel**

Die Untersuchung, inwiefern die Bekämpfung von Kinderhandel den politischen AkteurInnen und der Zivilgesellschaft ein Anliegen ist zeigt, dass die Bekämpfung von Kinderhandel in Österreich prinzipiellen Rückhalt hat und dass diese Norm keinen Widerstand generiert.

Zu den politischen Rahmenbedingungen ist zu sagen, dass die Norm Kinderhandel zu bekämpfen zwar von außen an Österreich herangetragen wurde, dass Österreich aber

---

<sup>412</sup> Fachhochschule Kärnten: Forschungsbericht Menschenhandel in Kärnten 2008: 18

<sup>413</sup> Fachhochschule Kärnten: Forschungsbericht Menschenhandel in Kärnten 2008: 24

<sup>414</sup> Fachhochschule Kärnten: Forschungsbericht Menschenhandel in Kärnten 2008: 25

<sup>415</sup> Fachhochschule Kärnten: Forschungsbericht Menschenhandel in Kärnten 2008: 33

<sup>416</sup> Ergebnis der Online-Suche am 05.07.09 auf:

[http://aleph.onb.ac.at/F?func=file&file\\_name=login&local\\_base=ONB01](http://aleph.onb.ac.at/F?func=file&file_name=login&local_base=ONB01)

mittlerweile aktiv und initiativ an der Bekämpfung von Menschenhandel partizipiert. Obwohl weder Kinder- noch Menschenhandel budgetiert sind, erhält ihre Bekämpfung mit ihrer Erwähnung im Regierungsprogramm und noch viel mehr mit dem Nationalen Aktionsplan einen offiziellen Status. Der Handlungsauftrag, Kinderhandel zu bekämpfen, ist zumindest symbolisch von höchster Stelle unterstützt.

Auch wenn unter den politischen Parteien Konsens herrscht, dass Kinderhandel bekämpft werden muss, so stellt das Thema keine Priorität dar – was nicht zuletzt darin deutlich wird, dass keine Mittel zu seiner Bekämpfung bereitgestellt werden. So ist der Kinderhandel auch in der Tagespolitik selten Thema. Im Parlament wird Kinderhandel meistens im Zusammenhang mit Adoptionshandel thematisiert, nicht aber im Zusammenhang mit der sichtbarsten Form der Ausbeutung: Dem Betteln und Stehlen. Auffallend ist, dass die „linken“ Menschenrechtsparteien SPÖ und Grüne den Kinderhandel kaum zur Sprache bringen, obwohl es ihnen aufgrund ihrer Gesinnung am ehesten zuzutrauen wäre. Die rechten Parteien hingegen tun das wohl, doch nicht aus einer Menschenrechts- (Opferschutz) sondern einer Sicherheitsperspektive: Sie bedienen sich des Themas, um die Gefahr krimineller „Bettelbanden“ zu kommunizieren. Binder schreibt dazu: „Sobald innerhalb von Österreich gesetzliche oder wirtschaftliche Strukturänderungen zur Durchsetzung des Schutzes der Menschenrechte erforderlich wären, ist die Bereitschaft zum Schutz der Menschenrechte gering. Beispiele hierfür sind [...] die zum Teil grob mangelhafte Asylpolitik, die grundlegende Rechte der Asylanten verletzt (Bundesbetreuung) und die rigorose Fremdenpolitik.“<sup>417</sup>

Gleichzeitig deuten die Hinweise darauf hin, dass das Thema Kinderhandel in der österreichischen Bevölkerung eigentlich kein Thema ist. Das Phänomen im Sinne seiner juristischen Definition und im Zusammenhang mit seinen Hintergründen dürfte der Bevölkerung wenig bekannt sein. Selbst in den relevanten Berufsgruppen wird Kinderhandel „nicht immer als (österreichisches) Problem wahrgenommen.“<sup>418</sup>

Diese Kombination legt den Schluss nahe, dass weder Verbesserungen noch Verschlechterungen in Sachen Bekämpfung des Kinderhandels zu erwarten sind. Wüsste die Bevölkerung mehr über Kinderhandel, könnte sich dies ändern. Derzeit stellen einige wenige Hilfseinrichtungen und internationale Organisationen die einzige Lobby der Opfer; breite

---

<sup>417</sup> Binder 2004: 344

<sup>418</sup> BMEIA / ECPAT: Bericht der Nationalen Vorbereitungskonferenz auf den III Weltkongress gegen sexuelle Ausbeutung von Kindern 2008: 12

Unterstützung fehlt. Daher besteht auch kein Druck gegenüber der Politik, weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Situation der Betroffenen und die Verfolgung der TäterInnen zu treffen: „Due to this fact the conclusion lies near that politics, although aware, is paying not that much attention to the problem as it is not directly affecting the outcomes of elections for example.“<sup>419</sup>

## **4.5 Kräfteverhältnisse Opfer – Staat**

Die Kategorie „Kräfteverhältnisse Opfer – Staat“ stellt die Frage, ob bestimmte innenpolitische Veränderungen eine Verschiebung der Kräfte zugunsten der von der Norm Profitierenden hätten. Auf den Kinderhandel angewendet bedeutet das die Frage, ob ein Machtwechsel in der Regierung eine Verbesserung der Stellung der Opfer von Kinderhandel hätte. Dafür werden die Parteiprogramme der österreichischen Parlamentsparteien analysiert.

### **4.5.1 Kinderhandel und die Parlamentsparteien**

Liest man die Parteiprogramme der Parlamentsparteien SPÖ, ÖVP, FPÖ, BZÖ und Grüne, scheint der Begriff Kinderhandel in keinem der Programme auf. Allerdings lassen verwandte Thematiken auf den Zugang zum Thema schließen.

Das Programm der SPÖ ist das einzige, das den Frauenhandel in Zusammenhang mit Gender thematisiert: „Wir unterstützen aktiv die internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Frauenhandels in all seinen Formen, wie sexuelle Ausbeutung, Heiratshandel oder Ausbeutung von Migrantinnen in Arbeitsverhältnissen, in denen sie wie Sklavinnen behandelt werden.“<sup>420</sup> Auch zu Kinderrechten und Schutz vor Gewalt nimmt die SPÖ Stellung: „Kinder sind nach unserer Überzeugung Bürgerinnen und Bürger mit eigenständigen Rechten, nämlich dem Recht auf Zuwendung, Betreuung inner- und außerhalb der Familie und Ausbildung, dem Recht, so zu leben und sich so zu verhalten, wie sie es selbst wollen, sowie dem Recht auf Schutz vor Gewalt.“<sup>421</sup> Die Ausbeutung von Kindern wird auch in wirtschaftlichen Zusammenhängen angesprochen: „Voraussetzung sind für uns Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten allerdings weltweite soziale und ökologische Mindeststandards, insbesondere Vereinigungsrecht, Recht auf Kollektivvertragsverhandlungen, Verbot der Kinderarbeit und der Gefangenen- und Sklavenarbeit.“<sup>422</sup>

---

<sup>419</sup> United Nations Youth and Student Association of Austria - Academic Forum for Foreign Affairs: Preventing Child Trafficking to and through Austria 2005: 3

<sup>420</sup> Sozialdemokratische Partei Österreichs: Das Grundsatzprogramm. Oktober 1998: 16

<sup>421</sup> Sozialdemokratische Partei Österreichs: Das Grundsatzprogramm. Oktober 1998: 17

<sup>422</sup> Sozialdemokratische Partei Österreichs: Das Grundsatzprogramm. Oktober 1998: 28

Im Programm der ÖVP ist die Haltung der Volkspartei gegenüber Kinderrechten relevant: „Auch Kinder haben Rechte, Menschenrechte. Ihre Wahrung setzt eine partnerschaftliche Beziehung zwischen Eltern und Kindern und eine gewaltfreie Erziehung voraus.“<sup>423</sup>

Im Programm der Freiheitlichen findet sich für Kinderrechte und Kinderhandel Relevantes unter dem Punkt „Recht und Ordnung“: „Bei der Bekämpfung von Kriminalitätserscheinungen, wie den Terrorismus, das organisierte Verbrechen, das Banden- und Schlepperwesen, den weltweiten Drogenhandel, die Bedrohung fundamentaler Rechtsgüter durch pseudo-religiöse Sekten und die Gewalt gegen Kinder hat der Staat seine Möglichkeiten entschlossener zu nutzen und einzusetzen. Lebenslange Freiheitsstrafen müssen auch als solche vollzogen werden.“<sup>424</sup> Besonders für Kinderhandel relevant ist die Stellungnahme zum Schlepperwesen: „Illegalen Einwanderungsströmen und dem Schlepperunwesen sollen durch die Einrichtung einer wirkungsvollen Grenzschutzeinheit begegnet werden. Dies dient auch der Verbrechensvorbeugung, da illegale Einwanderung erfahrungsgemäß auch mit Kriminalitätsimport zusammenhängt.“ Die Freiheitlichen fordern auch härtere Strafen bei sexuellem Missbrauch von Kindern und verbesserte Opferrechte.<sup>425</sup> Weiter heißt es zu Rechten von in Österreich fremden Menschen: „Das Schutzinteresse der österreichischen Bevölkerung erfordert den Erhalt der vollen Souveränität in Ausländerrechtsangelegenheiten.“<sup>426</sup>

Im Parteiprogramm des BZÖ findet sich nichts zu Kinderrechten. Allerdings wird die Ausbeutung von Kindern in Zusammenhang mit der Globalisierung thematisiert: „Der Staat soll zum Schutz der heimischen Wirtschaft dann eingreifen, wenn fundamentale Verletzungen des internationalen Wettbewerbs stattfinden, wie „Billigproduktionen“ durch Kinderarbeit oder bei Umweltzerstörung.“<sup>427</sup>

Die Grünen halten in ihrem Grundsatzprogramm fest, dass ihre Politik für inländische und fremde Kinder gelten soll: „Kinder- und Jugendpolitik im schulischen und außerschulischen Bereich hat unter den Prämissen geschlechtssensibel, antisexistisch und antirassistisch zu

---

<sup>423</sup> Österreichische Volkspartei: Grundsatzprogramm. Beschlossen am 30. ordentlichen Parteitag der Österreichischen Volkspartei am 22. April 1995 in Wien: 17

<sup>424</sup> Freiheitliche Partei Österreichs: Das Parteiprogramm der Freiheitlichen Partei Österreichs 2005: 17f

<sup>425</sup> Freiheitliche Partei Österreichs: Das Parteiprogramm der Freiheitlichen Partei Österreichs 2005: 18

<sup>426</sup> Freiheitliche Partei Österreichs: Das Parteiprogramm der Freiheitlichen Partei Österreichs 2005: 6

<sup>427</sup> Bündnis Zukunft Österreich: Bündnispositionen 2005: 6

erfolgen. Der Ausbau von Kinder- und Jugendanwaltschaften, Kinder- und Jugendschutzeinrichtungen sowie die Verstärkung des Opferschutzes sind wichtige Bestandteile, um struktureller und individueller Gewalt an Kindern und Jugendlichen zu begegnen.“<sup>428</sup> Kinderrechte thematisieren die Grünen im Zusammenhang mit der Familie: „Darüber hinaus muss gezielt an einem Abbau von – meist von Männern gegen Frauen und Kinder gerichteter – Gewalt gearbeitet werden.“<sup>429</sup> Sowie: „Alle Formen von Gewalt in Beziehungen sind als solche zu benennen. Das geht über den Bereich der physischen Gewalt hinaus. Betroffenen hat die Gesellschaft Schutz und die Chance auf ein künftiges Leben ohne Gewalt zu bieten. Das beginnt bei Wegweiserecht, Frauenhäusern und Notwohnungen, reicht über professionelle psychologische Betreuung und muss bis hin zu spezifischen Förderungsangeboten gehen, die auf wirtschaftliche Unabhängigkeit abzielen. Für Kinder sind flächendeckend altersgerechte Anlaufstellen einzurichten.“<sup>430</sup>

#### **4.5.2 Kontext: Kinderrechte für alle Kinder?**

Im Zusammenhang mit dem Kräfteverhältnis Opfer-Staat ist auch der Status von Kinderrechten in der österreichischen Verfassung als Rahmenbedingung relevant.

Österreich gilt als kinderfreundliches Land.<sup>431</sup> Dutzende Kinder- und Jugendorganisationen, Beratungs- und Informationsstellen, Internationale Organisationen und Forschungseinrichtungen haben Kinderrechte auf ihrer Agenda, aber auch nahezu alle Bundesministerien.<sup>432</sup> Allein in der Bundesjugendvertretung sind über 40 Mitgliederorganisationen registriert.<sup>433</sup> Vor allem seit der Ratifikation der UN-Kinderrechtskonvention 1992 genießen Kinder in Österreich umfassenden Schutz.

Zur formellen Umsetzung der KRK in Österreich ist zu sagen, dass die gesetzliche Verankerung der Kinderrechte in Österreich betreffend bemängelt wird, dass die KRK nicht in Verfassungsrang steht, und somit für das Individuum nicht vor dem Verfassungs- oder Verwaltungsgerichtshof einklagbar ist. Zudem fehlt das entsprechende Durchführungsgesetz. Somit hat die KRK weder eine übergeordnete Bedeutung, noch ist sie unmittelbar anwendbar.<sup>434</sup>

---

<sup>428</sup> Die Grünen: Grundsatzprogramm der Grünen 2001: 53

<sup>429</sup> Die Grünen: Grundsatzprogramm der Grünen 2001: 43

<sup>430</sup> Die Grünen: Grundsatzprogramm der Grünen 2001: 52

<sup>431</sup> IP-NGO-1: 8

<sup>432</sup> [www.kinderrechte.gv.at/home/service/](http://www.kinderrechte.gv.at/home/service/) 02.07.2009

<sup>433</sup> <http://jugendvertretung.at> 02.07.2009

<sup>434</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 16

Im Ergänzenden Bericht der National Coalition zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention in Österreich<sup>435</sup> ist über die Situation von Kindern in Österreich zu lesen: „Die allgemeine Situation der Kinder und Jugendlichen in Österreich ist im internationalen Vergleich eine befriedigende, doch gilt als Beurteilungsmaßstab für den Stand der Verwirklichung der Kinderrechte das individuell für den Vertragsstaat maximal Erreichbare, sodass auch in Österreich in verschiedensten Bereichen noch erheblicher Handlungsbedarf besteht. Beispielsweise lassen sich hier gravierende kinderrechtliche Problemfelder identifizieren im Umgang mit Kinderflüchtlings, im Rahmen von Jugendlichen im Konflikt mit dem Gesetz, bei Armutsgefährdung, in der Verhinderung von Gewalt und Missbrauch.“<sup>436</sup>

Experten bemängeln im Zusammenhang mit dem Schutz von Kinderrechten in Österreich, dass Rechte fremder Kinder in der Praxis weniger geachtet werden als die Rechte österreichischer Kinder – auch wenn das Recht alle Kinder gleichstellt.<sup>437</sup> Diese Ungleichbehandlung schlägt sich in unterschiedlichen, für die Bekämpfung von Kinderhandel relevanten, Bereichen nieder: „Teilweise fehlt noch immer das Problembewusstsein, dass die Einrichtungen der Jugendwohlfahrt für alle Kinder und Jugendlichen auf dem österreichischen Staatsgebiet zuständig sind.“<sup>438</sup> Der Ergänzende Bericht attestiert etwa, dass minderjährige Fremde in Österreich in Sachen Unterbringung und Betreuung nicht nach den üblichen Standards der Jugendwohlfahrt und wie „Jugendliche 2. Klasse“ behandelt werden.<sup>439</sup>

In Sachen Sensibilisierung gegen Gewalt gegen Kinder stellt der Schattenbericht eine Vernachlässigung der minderjährigen Fremden fest: „Weiters scheint es oft als werden Maßnahmen in diesem Bereich ausschließlich auf österreichische Kinder, sowie den innerfamiliären Bereich fokussiert. Hierbei besteht die Gefahr Randgruppen, wie z.B. minderjährige Prostituierte, Asyl suchende Kinder, Betroffene des Kinderhandels, etc. auszuklammern.“<sup>440</sup>

Auch das Fremdenrecht stellt minderjährige Fremde schlechter als österreichische: „Mit der Vollendung des 16. Lebensjahrs sind laut §12 Abs. 1 FPG minderjährige Fremde jedoch

---

<sup>435</sup> Netzwerk Kinderrechte – National Coalition zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Österreich: Ergänzender Bericht der National Coalition zum Zweiten Staatenbericht der österreichischen Bundesregierung gemäß Art. 44 UN-Konvention über die Rechte des Kindes 2004

<sup>436</sup> Ebd.: 5

<sup>437</sup> IP-NGO-1: 5

<sup>438</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 33

<sup>439</sup> Netzwerk Kinderrechte – National Coalition zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Österreich: Ergänzender Bericht der National Coalition zum Zweiten Staatenbericht der österreichischen Bundesregierung gemäß Art. 44 UN-Konvention über die Rechte des Kindes 2004: 27

<sup>440</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 33

handlungsfähig und können auch zu ihrem Nachteil handeln. Diese Regelung ist in jedem Fall als problematisch anzusehen.“<sup>441</sup> Der österreichische Gesetzgeber traut in diesem Fall einem fremden Kind mehr Selbstständigkeit und Eigenverantwortung zu als einem österreichischen, obwohl Ersteres möglicherweise schlechteres oder kein Deutsch spricht, und weder mit der österreichischen Kultur noch Rechtsordnung vertraut ist. Der Schutzgedanke steht hier nicht im Vordergrund: „Hier wird deutlich, dass das Fremdenpolizeigesetz den Verfahrensdurchführer für schutzwürdiger erachtet als den Verfahrensunterworfenen fremden Minderjährigen.“<sup>442</sup> IP-NGO-1 spricht im Zusammenhang von Asyl suchenden Minderjährigen von „Heuchelei“: „Es gibt eine Diskussion um das Dublin-Abkommen, dass Kinderrechte mehr beachtet werden sollen. Die meisten Staaten, einschließlich Österreich, sind aber dagegen: Man möchte keine Pull-Faktoren schaffen.“<sup>443</sup>

Trotz des dichten Netzwerkes für Kinderrechte haben fremde Kinder in Österreich keine starke Lobby. Minderjährige Fremde haben auch die denkbar schlechtesten Voraussetzungen, eine Interessensvertretung zu gründen, und ihre Rechte einzufordern.<sup>444</sup>

#### **4.5.3 Fazit zu den Kräfteverhältnissen Opfer - Staat**

Die Analyse der Kategorie „Kräfteverhältnisse Opfer - Staat“ legt nahe, dass ein Machtwechsel an der Regierungsspitze eine Veränderung der Bekämpfung von Menschenhandel zur Folge haben könnte. Würden SPÖ oder die Grünen regieren, könnte das eine Verbesserung der Situation der Opfer zu tun haben – beide Parteien engagieren sich für Kinderrechte. Die SPÖ verurteilt in ihrem Programm als einzige explizit den Menschenhandel. Die Grünen hingegen unterstreichen, dass Kinderrechte für alle Kinder gelten. Im Fall eines Machtwechsels zur ÖVP oder dem BZÖ ist auf Basis der Parteiprogramme keine Veränderung vorhersehbar. Ein Machtwechsel zugunsten der FPÖ würde eine Verschärfung der Situation für die TäterInnen bedeuten. Inwieweit die eingemahnte Ausweitung der Opferrechte für Opfer von Kinderhandel zu tragen käme, ist indes schwer einzuschätzen: ein Passus weist darauf hin, dass Österreich sich in allen „Ausländerangelegenheiten“ souverän zu verhalten habe, und dass mit dem Asylrecht nicht großzügig zu verfahren ist.<sup>445</sup>

---

<sup>441</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 38

<sup>442</sup> ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 38

<sup>443</sup> IP-NGO-1: 7

<sup>444</sup> IP-IO-1: 4

<sup>445</sup> Freiheitliche Partei Österreichs: Das Parteiprogramm der Freiheitlichen Partei Österreichs 2005: 6

Ein potenzieller Machtwechsel, der zu einer Verschiebung der Kräfteverhältnisse zwischen Opfern und dem Staat führen könnte, würde allerdings in einem Kontext stattfinden, in dem Kinderrechte, und speziell die Rechte von fremden Kindern, eine untergeordnete Rolle spielen. Auch die sehr allgemeine Art und Weise, in der sich Parteien zum Thema Kinderhandel äußern, deutet darauf hin, dass seine Bekämpfung nicht zu den politischen Prioritäten zählt. Weiters käme die strukturelle Hürde des Föderalismus hinzu.<sup>446</sup>

Realpolitisch ist deshalb nicht zu erwarten, dass ein Machtwechsel eine bedeutende Auswirkung auf die Bekämpfung von Kinderhandel und den Schutz der Opfer hätte.

## 4.6 Verfahrenslegitimität

Die Kategorie „Verfahrenslegitimität“ rückt den Normfindungs- und Implementierungsprozess ins Zentrum und stellt die Frage, inwieweit die Zielgruppe der Regel in diese Prozesse eingebunden wurde und wird.

Bekämpfung von Kinderhandel hat zwei Regelzielgruppen: Kinder (Opfer) und MenschenhändlerInnen (TäterInnen). Da minderjährige Fremde in Österreich keine Stimme haben, wurde für die Analyse der Opferperspektive die Perspektive der Nichtregierungsorganisationen und der Internationalen Organisationen, die für die Rechte dieser Kinder arbeiten, herangezogen. Die Perspektive der TäterInnen konnte aufgrund des fehlenden Zugangs zu ihnen nicht berücksichtigt werden.

### 4.6.1 Zusammenarbeit von NGOs und staatlichen Akteuren

Um Kinderhandel zu bekämpfen, arbeitet der Staat mit nichtstaatlichen Organisationen zusammen.

NGOs und staatliche Akteure kooperieren regelmäßig in der AG Kinderhandel und der Task Force Menschenhandel. Darüber hinaus gibt es fall- und projektbezogene Kooperationen, etwa im Rahmen von Schulungen, Seminaren oder Konferenzen.<sup>447</sup> Eine besondere Kooperation stellt die Teilnahme der *Drehscheibe* am „Runden Tisch Kinderhandel“ dar: Der Runde Tisch wurde eigentlich von und für NGOs gegründet.<sup>448</sup>

Bei Bedarf<sup>449</sup> können sich NGOs an die staatlichen Akteure wenden.<sup>450</sup> NGOs sind auch in der Position, Projekte zu initiieren: auf Vorschlag von ECPAT wurde in der AG Kinderhandel ein Folder erstellt, um die relevanten Berufsgruppen über Kinderhandel zu sensibilisieren.<sup>451</sup>

---

<sup>446</sup> Siehe Kapitel 4.3.3

<sup>447</sup> IP-MIN-1: 4

<sup>448</sup> IP-MAW-1: 3

<sup>449</sup> Etwa, wenn sie Informationen brauchen

<sup>450</sup> IP-MIN-4: 5

Die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen bezeichnet die Regierung als „unverzichtbar“. Dem war nicht immer so: Bei ihrem Entstehen 2004 wurde die Task Force Menschenhandel – mit Ausnahme von LEFÖ-IBF<sup>452</sup> – ohne zivilgesellschaftliche Akteure konzipiert.<sup>453</sup>

Das rezenteste Ergebnis der Zusammenarbeit zwischen Bundesministerien und NGOs ist der Nationale Aktionsplan zur Bekämpfung von Menschenhandel. Laut Bundesministerien spielten dabei „die VertreterInnen der Zivilgesellschaft, inklusive Nichtregierungsorganisationen (...) ebenfalls eine wichtige Rolle. (...) Ohne deren Engagement könnte die österreichische Regierung diese wichtigen Aufgaben gemäß den internationalen Vorgaben nicht erfüllen.“<sup>454</sup>

IP-MIN-2 beschreibt die Zusammenarbeit mit den NGOs so: „Sie ist sehr konstruktiv. Das sind wichtige Partner, und wir wollen sie einbinden und konsultieren wo es nur geht. Natürlich sind jedem politischen Handeln Grenzen gesetzt. Aber wir betrachten sie als wichtige Partner.“<sup>455</sup> Die Beziehung zu den NGOs bezeichnet IP-MIN-4 als „offen und ehrlich“ und „von Vertrauen geprägt.“ „Man darf über alles diskutieren. Auch wenn manche Dinge zu weit gehen. Aber dann sprechen wir die Kritikpunkte sehr offen an.“<sup>456</sup> Die NGOs versuchen, „die Arbeit der Polizei zu verbessern. Oder sie wissen alles besser. Das muss man zulassen und das ist manchmal schwierig.“<sup>457</sup> IP-MIN-3 unterstreicht, dass NGOs und Ministerien unterschiedliche Interessen haben: „Die Zusammenarbeit ist sehr gut. Man muss aber auch sagen, dass NGOs andere Interessen haben. Wir sind an den politischen Auftrag gebunden – auch wenn wir es teilweise gerne hätten, können wir nur das tun, was die Politik uns sagt.“<sup>458</sup>

Auch aus Sicht der NGOs ist die Zusammenarbeit „grundsätzlich gut“,<sup>459</sup> das Ergebnis aber nicht immer zufriedenstellend.<sup>460</sup> Über die Erstellung des Nationalen Aktionsplans sagt IP-NGO-2: „Damit waren wir NGOs nur begrenzt einverstanden, dass im Nationalen Aktionsplan so vieles, was wir in der Arbeitsgruppe aufgearbeitet hatten, nicht aufgearbeitet war.“<sup>461</sup> Die Möglichkeit von NGOs, ihre staatlichen Partner zu beeinflussen, schätzt IP-

---

<sup>451</sup> IP-NGO-1: 1

<sup>452</sup> LEFÖ hat eine Sonderstellung, weil diese Nichtregierungsorganisation in staatlichem Auftrag im Sinne des § 25 des Sicherheitspolizeigesetzes handelt

<sup>453</sup> IP-NGO-2: 3

<sup>454</sup> BMEIA: Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2009-2011 2009: 5

<sup>455</sup> IP-MIN-2: 3

<sup>456</sup> IP-MIN-4: 5

<sup>457</sup> IP-MIN-4: 3

<sup>458</sup> IP-MIN-3: 5

<sup>459</sup> IP-NGO-2: 3, IP-NGO-1: 7

<sup>460</sup> IP-NGO-1: 5

<sup>461</sup> IP-NGO-2: 2

NGO-2 gering: „Man kann Ministerien nicht präjudizieren. Und es gibt bei einer solchen Zusammenarbeit für NGOs nur zwei Möglichkeiten: Entweder man versucht dort trotzdem sein Möglichstes, oder man hält sich ganz fern. Es ist ein Ungleichgewicht, und letzten Endes siegt dann der Pragmatismus des Machbaren.“<sup>462</sup> IP-NGO-1 sagt, dass „die Kultur der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft in Österreich“ insgesamt nicht funktioniert. „NGOs werden als Weltfremde und Bittsteller gesehen. Statt sie als Gegengewicht und Watchdog zu sehen, sind sie der Staatsfeind Nummer eins.“<sup>463</sup>

In den Gesprächen mit den unterschiedlichen Akteuren werden nicht nur ihre unterschiedlichen Rollen, sondern auch ihre unterschiedlichen Prioritäten deutlich. Ein Beispiel ist die Einrichtung eines überregionalen Opferschutzzentrums: Während NGOs es als eine der wichtigsten zu treffenden Maßnahmen erachten, stehen die Ministerien dieser Einrichtung skeptisch gegenüber.<sup>464</sup> Ein weiteres Beispiel ist die Einrichtung von Datenbanken potenzieller Opfer von Kinderhandel: NGOs bemängeln, dass die Dokumentationspflichten mit Daten- und Identitätsschutz kollidieren. Beamte hingegen können sich vorstellen, ein Register ohne strafrechtliche Relevanz einzurichten, in dem etwa bettelnde Kinder mit Foto erfasst werden. Die Beamten argumentieren, dass so potenzielle Opfer einfacher erkannt werden können.<sup>465</sup> Dann das Beispiel für die Einschätzung der in der Task Force Menschenhandel und der Arbeitsgruppe Kinderhandel geleisteten Arbeit: Die Beamten tendieren zur persönlichen Zufriedenheit mit der Arbeitsbilanz. NGOs hingegen möchten mehr tun. So zeigt sich IP-NGO-2 über die Einrichtung der nationalen Koordinatorin zur Bekämpfung von Menschenhandel erfreut, äußert aber im selben Satz die Hoffnung, dass es bald einen National Rapporteur geben wird. IP-NGO-1 sagt: „Wir haben eine Task Force und eine Arbeitsgruppe, die vor sich hin tümpeln. Das hängt mit den dort handelnden Akteuren zusammen, wie kreativ sie sind und ob sie versuchen, bestehende Lücken und ihr Standing im Ministerium für die Sache zu nutzen.“<sup>466</sup>

Schlussendlich manifestieren sich die unterschiedlichen Haltungen und Prioritäten in Sachen Bekämpfung von Kinderhandel in der Gegenüberstellung des offiziellen Staatenberichts<sup>467</sup> und des von NGOs parallel erstellten Schattenberichts. In den Interviews wird deutlich, dass

---

<sup>462</sup> IP-NGO-2: 2

<sup>463</sup> IP-NGO-1: 7

<sup>464</sup> IP-MIN-1: 1, IP-MAW-1: 1, IP-NGO-2: 1f

<sup>465</sup> IP-MIN-4: 4, ECPAT Österreich: Schattenbericht 2008: 48

<sup>466</sup> IP-MIN-3: 3, IP-MIN-1: 2f, IP-NGO-1: 7, IP-NGO-2: 4

<sup>467</sup> Mehr zum Staatenbericht in Punkt 4.1.1 „Das OPSC“

die Beamten den NGOs ihre Rolle, Forderungen zu deponieren als legitim zugestehen, aber nicht alle Forderungen nachvollziehen können.<sup>468</sup>

#### 4.6.2 Einfluss der NGOs auf Gesetzgebung

Nichtregierungsorganisationen sind nicht in den Gesetzwerdungsprozess eingebunden. Bestimmte NGOs, etwa die Bundesjugendvertretung, gelten aber als Sozialpartner und bekommen relevante Gesetzesvorlagen zur Stellungnahme vorgelegt.<sup>469</sup> Andere NGOs bekommen die Gesetzesvorlagen nur fallbezogen, können ihre Stellungnahmen aber „unaufgefordert“ an den Nationalrat deponieren.

Da bisher auf Bundesebene kein Gesetz ausschließlich den Kinderhandel betreffend diskutiert oder verabschiedet wurde, gibt es zur Berücksichtigung von Stellungnahmen der NGOs bezüglich Kinderhandels keine Erfahrungswerte.<sup>470</sup> Dafür gibt sie in verwandten, in die Problematik Kinderhandel hineinspielenden Materien. Ein Beispiel ist das neue Bleiberecht<sup>471</sup>: Das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Partner in der Task Force und in der Arbeitsgruppe Kinderhandel, erhielt die Vorlage nicht zu Ansicht.<sup>472</sup> LEFÖ-IBF<sup>473</sup> brachte eine Stellungnahme nach Absprache mit dem Runden Tisch Kinderhandel ins Parlament<sup>474</sup>, die Inputs wurden nicht berücksichtigt<sup>475</sup>.

Ein weiteres Beispiel ist das oberösterreichische Prostitutionsgesetz: Zwar hatten VertreterInnen des Landes Oberösterreich an den Sitzungen der Unterarbeitsgruppe Prostitution teilgenommen, wo auf Drängen der NGOs die Kriminalisierung der Opfer von Kinderhandel, die zu Prostitution gezwungen werden, scharf kritisiert wurde. Der Gesetzesentwurf der oberösterreichischen Landesregierung jedoch sah weiterhin eine Kriminalisierung der Opfer von Kinderhandel vor.<sup>476</sup> Bei der Fertigstellung dieser Arbeit konnten Entwicklungen nach dem 15. Juli 2009 nicht mehr berücksichtigt werden.

---

<sup>468</sup> IP-MIN-1: 5, IP-MIN-3: 5, IP-MIN-2: 4

<sup>469</sup> IP-MIN-1: 4

<sup>470</sup> IP-MIN-1: 4

<sup>471</sup> Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz geändert werden und ein Bundesgesetz über einen Beirat des Landeshauptmannes zur Beratung in Fällen besondern Interesses erlassen wird, Vom Nationalrat am 12.03.09 beschlossen.

<sup>472</sup> IP-MIN-1: 6

<sup>473</sup> Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels

<sup>474</sup> [http://www.parlinkom.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME\\_00012\\_12/fname\\_146910.pdf](http://www.parlinkom.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00012_12/fname_146910.pdf) 15.07.2009

<sup>475</sup> Protokoll der Sitzung des Runden Tisches Kinderhandel am 24. März 2009: 3

<sup>476</sup> Protokoll der Sitzung des Runden Tisches Kinderhandel am 24. März 2009: 2

[http://www.lefoe.at/download/presseaussendung\\_2Juni09.pdf](http://www.lefoe.at/download/presseaussendung_2Juni09.pdf) 15.07.2009

### 4.6.3 Fazit zur Verfahrenslegitimität

Ein Teil der Regelzielgruppe – die Opfer von Kinderhandel – wird auf mittelbarem Weg über einschlägige Nichtregierungsorganisationen in den Normfindungs- und Implementierungsprozess einbezogen. Trotz der Bezeichnung „Partner“ ist die Zusammenarbeit klar hierarchisch: Die Entscheidungen treffen Politik und Beamtschaft, NGOs können mit Expertise und ihrer Legitimierungsfunktion punkten.

Auf der Ebene der Normfindung bietet der Rahmen der Task Force Menschenhandel und ihre Unterarbeitsgruppen Raum, wo NGOs ihre Standpunkte deponieren können. Durch Überzeugungsarbeit können sie versuchen, BeamtInnen und damit die Stellungnahmen der einzelnen Ministerien zu relevanten Gesetzen zu beeinflussen. Allerdings haben NGOs keinen automatischen Zugang zu Regierungsvorlagen; sie müssen selbst aktiv werden, um gehört zu werden.

Auf der Ebene der Implementierung werden NGOs punktuell mit der Umsetzung von diversen Projekten betraut, weil sie das bessere Know-how haben. Auch hier ist ihr Gestaltungsraum beschränkt, allerdings können sie die Rolle des Mahners übernehmen und die Umsetzung beschlossener Maßnahmen einfordern.

## 4.7 Sprechen über Kinderhandel

Die Kategorie „Sprechen über Kinderhandel“ untersucht, auf welche Art und Weise die involvierten Akteure den Kinderhandel thematisieren. Ziel ist zu untersuchen, welche Akteure durch ähnliche Sprechweisen Diskurs-Allianzen bilden.

### 4.7.1 Naming und Labeling

„Namind und Labelling“ untersucht, welche Worte die Akteure gebrauchen, um Kinderhandel zu beschreiben, und wie sich das Wortfeld um den Kinderhandel herum zusammensetzt.

IP-MIN-1 beschreibt den Kinderhandel als „komplexes Verbrechen“. Es vermische sich „sehr viel zwischen illegaler Migration, mit Schleppern eingereisten Menschen, illegal eingereiste Menschen die dann hier, in einem Zwangsarbeit-Kontext arbeiten um die Schlepperkosten abzuzahlen.“<sup>477</sup> Dass den Opfern schwierig zu helfen sei, betont IP-MIN-1 gleich mehrmals: „Opfern zu helfen klingt leichter als es ist weil die Opfer diese Hilfe die sie bekommen oft gar nicht wollen, sie laufen ja weg aus den Einrichtungen.“<sup>478</sup> „Und wo es dann halt schwierig ist, ist dass die Kinder eben nicht wirklich lange in der Einrichtung bleiben, sodass alle MN

---

<sup>477</sup> IP-MIN-1: 1

<sup>478</sup> IP-MIN-1: 1

gesetzt werden die die ganze Abklärung des Falls, nicht? Bis das alles geschehen ist, ist das Kind über alle Berge, und wieder eingetaucht in diesen kriminellen Kontext.“<sup>479</sup>

IP-MIN-2 beschreibt Kinderhandel als kleines Thema, dem von der Politik verhältnismäßig viel Aufmerksamkeit geschenkt wird: „Kinderhandel ist auf der einen Seite ein kleines Thema, aber es wird von der Politik so gepusht, es ist natürlich sehr aufgebauscht wird, und sehr viel gemacht wird.“<sup>480</sup> Die Anzahl der Fälle sei im Vergleich zu anderen Staaten gering.<sup>481</sup>

IP-MIN-3 sagt, dass Kinderhandel in Österreich im internationalen Vergleich ein „relativ geringes Problem“ sei. „Aber dennoch ist es aus unserer Sicht ein Thema und wird zu wenig in der Öffentlichkeit thematisiert.“<sup>482</sup> Den Opferschutz betreffend, erfordere Kinderhandel aber spezielle Maßnahmen: „Bei einem 6-jährigen Kind ist das anders als bei einer erwachsenen Frau.“<sup>483</sup> Um Kinderhandel zu beschreiben, verwendet er die Worte „Prostitution“, „Kinderpornographie“, „Betteln und Stehlen“, weiters fallen im Zusammenhang mit Kinderhandel die Begriffe „Drohung und Ausbeutung“.<sup>484</sup>

IP-MIN-4 sagt über Kinderhandel, dass die Situation „viel dramatischer, als sie kommuniziert wird“ sei. „Wenn wir im Sinne des Paragraphen 104a sprechen, ist die Zahl relativ gering. Für mich ist das aber viel breiter, ich meine damit die Adoptionen. Wir erkennen den wahren Kinderhandel fast nicht.“<sup>485</sup> Im Zusammenhang mit Kinderhandel fallen die Worte „Kaufen und verkaufen von Kindern“<sup>486</sup>, „ausbeuten“<sup>487</sup> und „Kinderschutzrechte“<sup>488</sup>.

IP-MAW-1 betont die vielfältigen Formen des Kinderhandels: „Kinder, die in den Heimatländern verkauft werden zum Stehlen, Betteln, Prostitution, zum Arbeiten“<sup>489</sup>, „versteckter Kinderhandel in Asylgeschichten“, „Kinder, die verborgt werden“<sup>490</sup>. Es fallen die Begriffe „Geldbeschaffung“, „Riesengeschäft für die Hintermänner“, „Sklaven“, „Zwang“, „Druck“.<sup>491</sup>

IP-NGO-1 benützt im Zusammenhang mit Kinderhandel die Begriffe „Druck“, „Teufelskreis“, „Rechte“, „Schutz“.<sup>492</sup> Er unterstreicht, dass gehandelte Kinder Wünsche

---

<sup>479</sup> IP-MIN-1: 2

<sup>480</sup> IP-MIN-2: 3

<sup>481</sup> IP-MIN-2: 1

<sup>482</sup> IP-MIN-3: 1

<sup>483</sup> IP-MIN-2: 2

<sup>484</sup> IP-MIN-2: 5

<sup>485</sup> IP-MIN-4: 1

<sup>486</sup> IP-MIN-4: 1

<sup>487</sup> IP-MIN-4: 1

<sup>488</sup> IP-MIN-4: 1

<sup>489</sup> IP-MAW-1: 1

<sup>490</sup> IP-MAW-1: 1

<sup>491</sup> IP-MAW-1: 1

<sup>492</sup> IP-NGO-1: 4

haben, und die Gestaltung ihrer Zukunft mitbestimmen wollen; bei vielen Älteren sei der Ausbeutungssituation ein Migrationswunsch vorausgegangen, deshalb bleiben viele nicht in den Betreuungseinrichtungen wenn sie wissen, dass die Rückführung das Ziel ist. „Das sind rational denkende Menschen, die Entscheidungen treffen; selbst wenn sie unter Druck stehen.“<sup>493</sup>

IP-NGO-2 nennt die Nationalitäten der Kinder, um über Kinderhandel zu sprechen: „Die meisten Betroffenen kommen aus osteuropäischen Ländern, der früheren Sowjetunion, aber auch aus afrikanischen Ländern.“<sup>494</sup> Als „dunklen Fleck“ bezeichnet sie das Wissen über gehandelte Kinder aus China, hier gebe es nur Vermutungen.<sup>495</sup> Die im Zusammenhang mit Kinderhandel verwendeten Begriffe sind „Drogen“, „Einschüchterung“, „Gewalterfahrung“, „Traumatisierung“.<sup>496</sup>

IP-IO-1 sagt über Kinderhandel: „Das ist in Österreich auf jeden Fall ein unterschätztes Problem. Wir haben keine verlässlichen Daten zur Lage.“<sup>497</sup> Im gesamten Interview bringt IP-IO-1 die Kinderrechte in Zusammenhang mit dem Thema.

#### **4.7.2 Framing**

„Framing“ untersucht, welche weiterführenden Normen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Kinderhandel aktiviert werden und welche moralischen Subtexte darin präsent sind.

IP-MIN-1 betont wiederholt, dass Forderungen nach mehr Ressourcen nicht realistisch seien. Die Einrichtung eines zentralen Betreuungszentrums für Opfer von Kinderhandel, das zusätzliche Mittel erfordern würde stellt er deshalb in diesen Kontext: „Ich denke dass es wirklich gut wäre, eine zentrale Stelle zu haben, das ist aber meine Privatmeinung. Das ist nicht politisch zu werten. Weil es für die Bundesländer gut wäre, dass sie einen Ort hätten, wo sie dieses Kind hinschicken könnten. Das halte ich persönlich für ressourcenschonend wenn es eine kompetente Stelle gibt.“<sup>498</sup>

IP-MIN-2 bezeichnet die Einrichtung eines überregionalen Opferschutzzentrums als „in den nächsten 10 Jahren unrealistisch“. Er betont, wie wichtig es sei, den Kinderhandel dennoch immer wieder zum Thema zu machen, und forciert dabei, dass jedes Kind gleiche Rechte haben sollte: „Denn Kinderhandel ist ein Problem, man kann es nicht verleugnen. Das ist eine

---

<sup>493</sup> IP-NGO-1: 4

<sup>494</sup> IP-NGO-2: 1

<sup>495</sup> IP-NGO-2: 1

<sup>496</sup> IP-NGO-2: 1

<sup>497</sup> IP-IO-1: 1

<sup>498</sup> IP-MIN-1: 2

Realität, der man sich Stellen muss. Auch wenn die Zahlen nicht so groß sind wie in Bulgarien oder Rumänien – ich finde einfach, dass jedes Kind verdient hat, entsprechend betreut zu werden, egal wo in Österreich es aufgegriffen wird.“<sup>499</sup> Weiters betont IP-MIN-2, dass niedrige Opferzahlen kein Argument sein dürfen, Kinderhandel nicht zu bekämpfen: „Es ist egal, wie viele es sind. Wichtig ist, dass man sich der Tragweite des Problems bewusst wird, und dass mit Kinderhandel ein riesen Gewinn gemacht wird, dass kriminelle Organisationen damit einen riesen Umsatz machen. Es geht um das Prinzip.“<sup>500</sup>

Auch IP-MAW-1 betont den Gewinn, den Kinderhandel einbringt: „Der Menschenhandel hat den gleichen Stellenwert wie Drogenhandel oder Waffenhandel. Es sind in Europa über 500.000 Menschen, die jährlich gehandelt werden. Weltweit sind es 1,2 Millionen. Das hat eine Dimension erreicht wo ich sage: Da muss man was dagegen tun.“<sup>501</sup> IP-MAW-1 unterstreicht die Opferrolle der Kinder, und dass sie die kriminellen Taten aus einer Zwangslage heraus begehen: „Die Diebstähle haben stark an der Glaubwürdigkeit dieser Kinder genagt, und es werden vor allem die Täter gesehen. Aber die Kinder sind vor allem Opfer. Deswegen Opfer, weil ich kein Kind, das kriminell zur Welt gekommen ist kenne. Diese Kinder sind ein Produkt von Erwachsenen. Sie wurden mit schlimmen Methoden dazu getrieben. Das Umfeld hat sie Kinder kriminell gemacht.“<sup>502</sup>

IP-NGO-1 kritisiert, dass sich das Recht bezüglich Kinderhandel an der Verfolgung der TäterInnen, und nicht am Opferschutz orientiert. „Das ganze Recht orientiert sich an der Strafverfolgung, das ist gegen die Täter gerichtet. Die andere Richtung wäre in Richtung Opferschutz, wo auch Prävention und Bewusstseinsbildung dazu gehören würde. Da gibt’s im Prinzip praktisch keinerlei spezielle Aktivitäten.“<sup>503</sup> Er stellt den Schutzgedanken und die Kinderrechte in den Mittelpunkt der Argumentation: „Ein Kind-zentrierter Ansatz wäre einer, in dem man davon ausgeht, was das Kind selber will. Natürlich kann es zu Problemen kommen, mit Dublin, wenn das Kind schon irgendwo einen Asylantrag gestellt hat. Aber die bestehenden Vorschriften sind nicht auf diese Situationen ausgelegt, sondern man will Verfahren beschleunigen, lieber einem anderen ‚sicheren Drittland‘ den schwarzen Peter zuschieben, um möglichst wenige Fälle zu haben. Das hat in dem Sinn keine Opferperspektive. Weil man dann fürchtet, alle kommen nach Österreich.“<sup>504</sup> IP-NGO-1 kehrt das Argument, dass es in Österreich nur so wenige Fälle von Kinderhandel gibt, um und

---

<sup>499</sup> IP-MIN-2: 4

<sup>500</sup> IP-MIN-2: 5

<sup>501</sup> IP-MAW-1: 2

<sup>502</sup> IP-MAW-1: 6

<sup>503</sup> IP-NGO-1: 1

<sup>504</sup> IP-NGO-1: 5

beschämt: „Es gibt 1,8 Millionen Kinder in Österreich, vielleicht 200 sind von Kinderhandel betroffen. Umso schlimmer finde ich, dass den paar Kindern nicht geholfen wird.“<sup>505</sup>

IP-NGO-2 argumentiert, dass das föderalistische System keine Hürde für Kinderrechte sein dürfe: „Wann immer das zu Sprache kommt, heißt es: Na ja, aber das wird nicht umzusetzen sein, weil die Bundesländer. Ich meine ja, das ist schon schwierig, das stimmt, aber man muss es trotzdem versuchen. Es gibt ja auch andere Länder mit föderalistischen Strukturen wie Deutschland zum Beispiel. Und dort funktioniert es wohl. Das muss doch auch in Österreich möglich sein.“<sup>506</sup>

IP-IO-1 bringt in seiner Argumentation den Status von Kindern und Kinderrechten in Österreich zur Diskussion. „Das oberste Gebot sind immer das Kindeswohl und der Kinderschutz. Sie müssen oberste Priorität haben.“<sup>507</sup> Adäquater Opferschutz und Opferbetreuung dürfen nicht dem Zufall überlassen werden: „Im Bezug auf Kinderhandel fehlt ein bundesweites Betreuungskonzept, dass man wirklich sagt, dass jedes Kind das Opfer von Kinderhandel geworden ist, entsprechend betreut wird.“<sup>508</sup> „Es braucht ein nachhaltiges System, wo bestimmte Pflichten vorhanden sind für den Staat. Es darf nicht vom Zufall abhängen, dass für ein Kind etwas getan wird.“<sup>509</sup> „Der Schutz der Kinder muss über der Strafverfolgung stehen.“<sup>510</sup> Die Kinderrechtskonvention müsse für alle Kinder gelten: „Außerdem denke ich, dass nicht-österreichische Kinder nicht so einen Stellenwert haben in der Bevölkerung. Nur ist in der Kinderrechtskonvention der Artikel der Nichtdiskriminierung und da steht drinnen, dass ein Staat für alle Kinder verantwortlich ist, die sich auf seinem Hochheitsgebiet befinden. Das heißt es ist völlig egal, ob das Kind österreichischer Staatsbürger ist, oder von Afrika nach Österreich geflüchtet ist, oder quasi illegal aufhältig ist.“<sup>511</sup>

### 4.7.3 Language and Power Relations

„Language and Power Relations“ untersucht, wer von den AkteurInnen wen für das Problem Kinderhandel verantwortlich macht, wer zum Handeln aufgefordert wird, und welche Reaktionen eingefordert werden.

---

<sup>505</sup> IP-NGO-1: 7

<sup>506</sup> IP-NGO-2: 1f

<sup>507</sup> IP-IO-1: 4

<sup>508</sup> IP-IO-1: 4

<sup>509</sup> IP-IO-1: 4

<sup>510</sup> IP-IO-1: 5

<sup>511</sup> IP-IO-1: 2

IP-MIN-1 will keine zusätzlichen Mittel zur Bekämpfung von Kinderhandel: „Dass jetzt die Staatssekretärin oder der Minister Geld in die Hand nimmt, ist in Zeiten wie diesen undenkbar.“<sup>512</sup> Er möchte, dass die aktuellen Verantwortlichen mehr tun: „Wir müssen schauen, was wir tun können, in dieser Besetzung, in der wir sind. Wir sind nicht in der Position, groß weitere Forderungen an den lieben Gott oder Wünsche ans Christkind zu formulieren. Da haben wir schon recht viel, was alles sein sollte. Die Frage ist, was können wir mit unseren Ressourcen und Kompetenzen machen.“<sup>513</sup> Auf die Frage, warum die Fortbildung in Sachen Kinderhandel in der Jugendwohlfahrt nur so wenig Zuspruch genießt, sagt IP-MIN-1: „Die Jugendwohlfahrt hat viele Aufgaben, viele Probleme, und solange die Opfer von Kinderhandel dort auch nicht hinkommen, äh, hingehen, ist es auch schwierig zu sagen: ‚Ihr müsst im präventiven Bereich noch mehr Fortbildung genießen‘.“ Er qualifiziert die Bekämpfung von Kinderhandel damit als Randthema der Jugendwohlfahrt, und kommuniziert eine Bringschuld der Opfer, die Einrichtungen der Jugendwohlfahrt aufzusuchen. Auf Nachfrage, warum Fortbildung über Kinderhandel nicht forciert werde, sagt IP-MIN-1: „Die haben keinen Fall und sagen: ‚Warum sollen wir uns für etwas engagieren, wo wir kein Problem haben?‘ Wir leben ja Gott sei Dank in einer Demokratie und können niemanden zwingen.“<sup>514</sup>

IP-MIN-2 unterstreicht, dass Österreich in der Bekämpfung von Kinderhandel in den Herkunftsländern aktiv ist und forciert, dass Österreich so seine Verantwortung wahrnimmt: „Also ich meine es wird schon viel gemacht. Österreich ist sich seiner internationalen Verpflichtungen bewusst und setzt auch Initiativen wo es geht.“<sup>515</sup> Er formuliert den Bedarf an mehr Präventions- und Trainingsmaßnahmen und mehr Schulungen in Österreich.<sup>516</sup> „Die Task Force Menschenhandel muss hier mehr Initiativen setzen.“<sup>517</sup> In der Sensibilisierungsarbeit sieht er das Unterrichtsministerium gefordert: „Gerade an Schulen könnte man viel machen. Dort passiert viel zu sexuellem Missbrauch aber natürlich könnte man auch ausbauen. Ich würde schon sagen, dass Ministerien hier mehr Maßnahmen setzen könnten, vor allem was die Aufklärungsarbeit betrifft. Weil ich hab nicht so den Eindruck, dass Kinderhandel sehr präsent ist.“<sup>518</sup> Man müsse die Bundesländer stärker mit einbeziehen.<sup>519</sup> IP-MIN-2 würde gerne die bestehenden Einrichtungen, die Menschenhandel

---

<sup>512</sup> IP-MIN-1: 2

<sup>513</sup> IP-MIN-1: 5

<sup>514</sup> IP-MIN-1: 2

<sup>515</sup> IP-MIN-2: 1

<sup>516</sup> IP-MIN-2: 1

<sup>517</sup> IP-MIN-2: 1

<sup>518</sup> IP-MIN-2: 1

<sup>519</sup> IP-MIN-2: 1

bekämpfen, ausbauen: „Vielleicht kann man in zwei, drei Jahren in Richtung des niederländischen Modells gehen. Die haben einen von der Regierung unabhängigen Rapporteur. Aber, wie gesagt, es ist noch nicht Zeit dafür. Man muss jetzt einmal schauen, wie sich die Tätigkeit der Koordinatorin entwickelt, dann eine Beurteilung abgeben und dann vielleicht mehr fordern.“<sup>520</sup>

IP-MIN-3 ist mit dem Lauf der Dinge zufrieden: „Wir haben alle gesetzlichen Maßnahmen. Sicher, manche Dinge könnte man noch verbessern, aber das sind Details. Es gibt viele Veranstaltungen, das Problem wird ernst genommen, es gibt mehr Kooperation zwischen den Akteuren, die Task Force funktioniert sehr gut. Das ist etwas, worauf wir stolz sein können.“<sup>521</sup> In Anbetracht der getroffenen Maßnahmen gegen Kinderhandel gibt sich IP-MIN-3 pragmatisch und unterstreicht, dass man „realistisch“ bleiben müsse: „Sicher wäre es besser, wenn man sich mehr Ziele gesetzt hätte, aber das ist technisch und personell nicht möglich. Man muss dabei auch bedenken wie es aussieht, wenn man unrealistische Ziele hat und diese nicht erreichen kann. Das würde auch auf die Ministerien und die Verantwortlichen schlechtes Licht werfen. Daher muss man immer abwägen: Was ist realistisch, was ist möglich. Das muss ich akzeptieren und sagen: Das kann ich nicht reinschreiben, guten Gewissens. Das demotiviert auch, wenn ich lauter unerfüllbare Ziele habe.“<sup>522</sup>

IP-MIN-4 würde gerne die Struktur verändern, und die Bekämpfung von Kinderhandel zentralisieren: „Da fehlt ein bisschen der österreichweite Gedanke, weil das bundesländermäßig geregelt ist. Wien hätte sicher die Kraft und die Möglichkeit, das umzusetzen für Österreich, aber da geht es ums Geld.“<sup>523</sup> Das ist der Föderalismus, was ein bisschen eigenartig ist.“<sup>524</sup> Dass IP-MIN-4 die Bekämpfung von Kinderhandel gerne bei der Polizei ansiedeln würde, argumentiert er damit, dass in einer zentralen Organisation das Know-how besser aufgehoben, und die Bekämpfung effizienter wäre: „Ich würde das gerne bei der Polizei ansiedeln, weil dort mehr Beamte wären und das für ganz Österreich übernehmen würden. Das wäre zehn Mal effizienter. Es ist auch ein seltenes Phänomen, das Thema verkümmert, wenn ich in zwei Jahren einen Fall habe, dann geht das Fachwissen verloren. Organisatorisch wäre es gut, auch die Jugendwohlfahrt zu zentralisieren.“<sup>525</sup>

IP-MAW-1 argumentiert, dass für die Umsetzung der politischen Ziele mehr Mittel notwendig sind: „Wo es wirklich hapert, ist das Geld. Wir haben den europaweiten

---

<sup>520</sup> IP-MIN-2: 3

<sup>521</sup> IP-MIN-3: 5

<sup>522</sup> IP-MIN-3: 6

<sup>523</sup> IP-MIN-4: 1

<sup>524</sup> IP-MIN-4: 3

<sup>525</sup> IP-MIN-4: 5

Schwerpunkt ‚Bekämpfung von Menschenhandel‘, aber die Mittel dafür werden nicht freigegeben. Wir müssen alle improvisieren.“<sup>526</sup> Auch IP-MAW-1 deutet die Notwendigkeit einer Zentralisierung an: „Jede Bezirkshauptmannschaft hat ihr Jugendamt. Das ist so dezentralisiert, dass man sich schwer tut, jemanden für das Thema namhaft zu machen. Da bräuchte es ein Gesamtkonzept.“<sup>527</sup> Die Zusammenarbeit von Exekutive, Justiz und Jugendwohlfahrt müsste österreichweit eine Einheit sein.<sup>528</sup> IP-MAW-1 sieht Handlungsbedarf in den Herkunftsländern, und sieht die Länder selbst in die Pflicht genommen: „Österreich hat sich da erpressen lassen. Weil es ist so: Das sind deren Landsleute, deren Kinder, deren Zukunft. Sie müssen uns unter die Arme greifen.“<sup>529</sup>

IP-NGO-1 beurteilt die bisher gesetzten Maßnahmen als unzureichend. Über das Bettelverbot in Wien sagt er: „Das ist eine Alibi-Aktion gewesen, um der Öffentlichkeit zu signalisieren, man tue was in diesem Bereich. In Wirklichkeit hat es nur wenig gebracht.“<sup>530</sup> Die Arbeitsgruppe Kinderhandel müsse sich höhere Ziele stecken: „Man hat in den Nationalen Aktionsplan nur hineingeschrieben, was man sicher umsetzen kann. Aber genau das Gegenteil sollte der Fall sein. Niemand hindert die Leitung der Arbeitsgruppe, mehr Maßnahmen zu fordern. Die AG sollte einen Plan für ein nationales Betreuungskonzept in der Schublade liegen haben.“<sup>531</sup>

IP-NGO-2 fordert eine Grundlagenstudie, um auf Basis von gesichertem Wissen vorgehen zu können: „Das wäre der erste Schritt. Dass das in den letzten Jahren nicht gelungen ist, das ist wirklich ein großer Kritikpunkt. Das kostet keine Unsummen, das wäre wirklich zu vernachlässigen.“<sup>532</sup> Weiters Handlungsbedarf sieht IP-NGO-2 bei der Koordination und dem Informationsfluss zwischen den relevanten Berufsgruppen: „Wir müssen bei den PraktikerInnen ansetzen. Es sollte in jedem Bundesland ein Kernteam geben, bestehend aus Polizei, Jugendwohlfahrt, Flüchtlings-NGOs – aus allen, die in diesem Bereich tätig sind. Das könnten pro Bundesland zehn Leute sein. Es sollte mit den Bundesstellen zumindest informell zu einem Übereinkommen kommen.“<sup>533</sup>

IP-IO-1 meint, dass es mehr Geld und Personal brauche: „Es muss mehr Personal zur Verfügung gestellt werden. Bewusstseinsbildungsprozesse dauern einfach furchtbar lang.“<sup>534</sup>

---

<sup>526</sup> IP-MAW-1: 1

<sup>527</sup> IP-MAW-1: 1

<sup>528</sup> IP-MAW-1: 5

<sup>529</sup> IP-MAW-1: 2

<sup>530</sup> IP-NGO-1: 3

<sup>531</sup> IP-NGO-1: 5f

<sup>532</sup> IP-NGO-2: 4

<sup>533</sup> IP-NGO-2: 2

<sup>534</sup> IP-IO-1: 4

#### 4.7.4 Self / Other

„Self / Other“ untersucht, wie sich die Akteure selbst beschreiben, welche Identitäts-Präferenzen und -Wünsche sie aktivieren, und ob Outsider-Gruppen geschaffen werden.

IP-MIN-1 stellt die Jugendwohlfahrt als eine Institution dar, die sich trotz spezifischer Mängel um alle Kinder kümmert: „Die Jugendwohlfahrt hat diese Kinder früher aufgenommen, wenn sie als Fälle wahrgenommen sind, die tatsächlich Hilfe brauchen, und diese auch annehmen wollen. Und das ist auch jetzt so.“<sup>535</sup> Außenseitergruppen in dem Sinn schafft IP-MIN-1 nicht, kritisiert allerdings den Schattenbericht: „Ich find ihn zu dicht in der Präsentation. In den einzelnen Punkten haben sie natürlich Recht, aber das sind die alten Themen. Das ist zum Teil nachvollziehbar, und auch die Rolle von NGOs, das zu sagen.“<sup>536</sup>

IP-MIN-2 stellt die Ministerien als Institutionen dar, die engagiert, und offen für Kritik und Verbesserung sind: „Ich würde sagen, dass die Kritik des Kinderrechtskomitees schon ihre Berechtigung hat. Es ist wichtig, dass man sich der Kritik nicht verschließt, sondern Maßnahmen setzt, auch wenn in kleinen Schritten.“<sup>537</sup> Und: „Der Schattenbericht ist genauso eine wichtige Grundlage für die Problematik des Kinderhandels. Das ist ein wichtiges Dokument“<sup>538</sup>, „Wir leisten sehr viel Arbeit.“<sup>539</sup> Die Bundesländer kommen im Diskurs von IP-MIN-2 als „die Anderen“ weg: „Sie sehen es nicht, oder sie verleugnen es. Es ist auch immer die Frage: Was will ich wahrnehmen – das hat viel mit einem selbst zu tun.“<sup>540</sup>

IP-MIN-3 beschreibt die Arbeit des Kollektivs als eine, mit der man zufrieden sein kann: „Wir haben alle gesetzlichen Maßnahmen. Sicher, manche Dinge könnte man noch verbessern, aber das sind Details, meiner Ansicht nach. Es gibt viele Veranstaltungen, das Problem wird ernst genommen, es gibt mehr Kooperation zwischen den Akteuren, die Task Force funktioniert sehr gut, auch weil sich die Leute untereinander gut verstehen. Das ist etwas, worauf wir stolz sein können.“<sup>541</sup> IP-MIN-3 sieht sich gegenüber den anderen Mitgliedern der Arbeitsgruppe Kinderhandel im Vorteil: „Bei mir im Ministerium ist es so, dass meiner Ministerin der Schutz von Kindern sehr wichtig ist.“<sup>542</sup>

IP-MIN-4 beschreibt sein Ministerium als eine der wenigen Institutionen, die sich einen „frischen“ Kopf bei der Bekämpfung von Kinderhandel bewahrt haben: „Ich glaube wir

---

<sup>535</sup> IP-MIN-1: 1

<sup>536</sup> IP-MIN-1: 5

<sup>537</sup> IP-MIN-2: 1

<sup>538</sup> IP-MIN-2: 4

<sup>539</sup> IP-MIN-2: 3

<sup>540</sup> IP-MIN-2: 4

<sup>541</sup> IP-MIN-3: 5

<sup>542</sup> IP-MIN-3: 3

gehören zu den wenigen, die nicht betriebsblind sind, obwohl wir das seit vielen Jahren machen.“<sup>543</sup> Er beschreibt sich als aktiv: „Wir haben schon sehr viel getan.“<sup>544</sup>

IP-MAW-1 beschreibt sich als jemanden, der anpackt: „Wir machen alles und nichts. Wir müssen uns an die Gegebenheiten anpassen, laufend. (...) Wir sind auch in die Herkunftsländer gefahren und haben dort mit der Regierung verhandelt, um gemeinsam Maßnahmen zu treffen. Das war auf eigene Initiative.“<sup>545</sup> IP-MAW-1 sieht sich als Rebell: „Ich bin ein kleiner Beamter der Gemeinde Wien der immer sehr laut wird, wenn mit etwas nicht passt.“<sup>546</sup> Als Außenseiter stellt er die Wiener Stadtregierung dar: „Ich krieg eher einen Termin beim bulgarischen Minister als beim Michael Häupl.“<sup>547</sup> Und: „Ich habe den Runden Tisch zur Zusammenarbeit mit NGOs angeregt, aber die Stadt Wien war dagegen, so was einzurichten.“<sup>548</sup>

IP-NGO-1 sieht sich als Weltverbesserer: „Wir wollen die Gesellschaft verändern, und zwar im rechtsbezogenen Kontext und konform mit den Spielregeln. Menschenrechte sind dafür eine ethische Grundlage.“<sup>549</sup> Als Gegenstück dazu sieht IP-NGO-1 die involvierten politischen Akteure: „Es müsste Entscheidungsträger geben, die diese Vorschläge aufgreifen, und im Idealfall hast du eine Kultur der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft. Aber in Österreich gilt man als NGO als Staatsfeind Nummer eins.“<sup>550</sup>

IP-IO-1 teilt sich selbst die Rolle eines Lobbyisten zu: „Dadurch, dass wir immer wieder auf das Thema aufmerksam machen, wird vom Bund die Notwendigkeit gesehen, etwas zu unternehmen.“<sup>551</sup> „Diese Staatenberichte sind teilweise nicht vollständig. Wir haben am Schattenbericht mitgearbeitet. Die Schwachstellen, die wir aufgedeckt haben, sind dann auch in die Concluding Observations des Kinderrechtskomitees eingeflossen.“<sup>552</sup>

#### **4.7.5 Fazit zum Sprechen über Kinderhandel**

Die Frames, die im Zusammenhang mit Kinderhandel aktiviert werden, sind bei allen Interviewpartnern ähnlich. Es geht um Schutz, Kinderrechte, Druck, Ausbeutung, Sklaverei. Der Kinderhandel in Österreich wird mit Ausnahme von einem Interviewpartner von allen als marginales Problem beschrieben. Interessant ist, dass die Akteure daraus unterschiedliche

---

<sup>543</sup> IP-MIN-4: 1

<sup>544</sup> IP-MIN-4: 2

<sup>545</sup> IP-MAW-1: 2

<sup>546</sup> IP-MAW-1: 4

<sup>547</sup> IP-MAW-1: 6. Anmerkung: Michael Häupl ist der Wiener Bürgermeister

<sup>548</sup> IP-MAW-1: 3

<sup>549</sup> IP-NGO-1: 7

<sup>550</sup> IP-NGO-1: 7

<sup>551</sup> IP-IO-1: 1f

<sup>552</sup> IP-IO-1: 2

Schlussfolgerungen ziehen: Während die Beamten das eher als Anlass zu Zurückhaltung bei Forderungen nehmen, sagt ein NGO-Vertreter dass es gerade deshalb keine große Sache sein dürfe, den Opfern Hilfe zukommen zu lassen.

Grundsätzlich sehen alle Interviewpartner bei der Bekämpfung des Kinderhandels eine Aufgabe der Republik Österreich. „Österreich ist die professionelle Betreuung der Opfer von Menschenhandel ein wichtiges Anliegen. (...) Laut internationalen Organisationen und ExpertInnen nimmt Österreich im Bereich des Opferschutzes eine Vorbildfunktion ein“,<sup>553</sup> heißt es auch im Ersten Österreichischen Bericht Menschenhandel in Österreich. Allen Ministerienvertretern ist es wichtig zu betonen, dass sie in Sachen Bekämpfung von Kinderhandel aktiv sind. Ein Ministerienvertreter sieht auch eine Bringschuld der Opfer, ein Vertreter des Magistrats der Stadt Wien auch eine Bringschuld der Herkunftsländer der Opfer. Zusätzliche Maßnahmen werden allerdings unterschiedlich argumentiert: Ministerialvertreter neigen zu „rationalen“ Argumenten wie Ressourcenschonung, Effizienz und Effektivität und halten sich auch bei Forderungen nach mehr Mitteln zurück. In diesem Zusammenhang werden Frames wie „korrekte Pflichterfüllung“, „Kinderhandel als ein Problem unter vielen“, sowie „Kinderhandel als unbedeutendes Phänomen“ aktiviert.

Nichtstaatliche Akteure argumentieren eher „emotional“ im Sinne der uneingeschränkten Kinderrechte und stellen Forderungen nach mehr Ressourcen bzw. Initiativen. Die in diesem Zusammenhang aktivierten Frames sind Menschen- und Kinderrechte, sowie Ehrgeiz als Haltung, die man bei der Bekämpfung von Kinderhandel einnehmen müsse.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Ministerien, NGOs und internationale Organisationen sich einig sind, dass Kinderhandel bekämpfen muss. In welchem Ausmaß, warum und wie, darüber ist man sich nicht einig. Die Ministerialvertreter sind auf kleine und aus ihrer Sicht „machbare“ Schritte fokussiert. Die NGOs und internationalen Organisationen orientieren sich an einer ideellen Vision.

---

<sup>553</sup> BMEIA: Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels 2009: 4

## 5 Ergebnisse und Schlusswort

In dieser Arbeit wurde die Implementierung und Umsetzung von internationalen Normen gegen den Kinderhandel auf nationaler Ebene untersucht. Ziel der vorliegenden Arbeit war herauszufinden, wie die Implementierung internationaler Normen zur Bekämpfung des Kinderhandels in Österreich funktioniert und wie das nationale Recht in Form von konkreten Maßnahmen zur Anwendung kommt. Dazu wurde auf Basis des rationalistischen Institutionalismus, des konstruktivistischen Institutionalismus und auf Basis eines konstruktivistischen Sprachverständnisses ein Katalog aus sieben Kategorien zurechtgelegt, auf deren Basis das Material ausgewertet wurde.

**Spezifität und Dichte internationaler Überwachungsmechanismen**, die die Bekämpfung von Kinderhandel sicherstellen sollen, sind prinzipiell gegeben. Allerdings ist Österreich keinem unmittelbaren Legalisierungsdruck ausgesetzt, weil bei Nichteinhaltung der Norm keine Sanktionen drohen (im Fall des Optional Protocol on the Sale of Children), oder die erforderliche Überwachungskapazität nicht gegeben ist (im Fall der Rahmenbeschlüsse der Europäischen Union). Die Überwachung kann nur symbolisch (im Fall des OPSC) bzw. sehr zeitverzögert (im Fall der Rahmenbeschlüsse) stattfinden. Somit kann man sagen, dass die Überwachungsmechanismen nur beschränkt zur Implementierung der Maßnahmen gegen Kinderhandel beitragen können.

Bewertet man die **normspezifische Rechtsanpassung** und das normspezifische Handeln, stellt man fest, dass diese generell vorliegen. ExpertInnen meinen, dass die bestehende Rechtslage ausreicht, um Kinder vor Kinderhandel zu schützen. In der Praxis kommt es bei der Strafverfolgung dennoch zu Anwendungsproblemen; etwa im Zusammenhang mit den Auslandsadoptionen. Der Opferschutz funktioniert gut – vorausgesetzt, die Opfer werden als solche erkannt. Oft ist das allerdings nicht der Fall. Mit einer föderal organisierten Jugendwohlfahrt gibt es zudem neun unterschiedliche Zugänge im Umgang mit Opfern. Weiters trägt das österreichische Recht dazu bei, verkannte Opfer von Kinderhandel zu kriminalisieren: „Prostitution“<sup>554</sup> und das Betteln Minderjähriger stehen in manchen Bundesländern unter Verwaltungsstrafe. Die Sensibilisierungsmaßnahmen beschränken sich derzeit auf die relevanten Berufsgruppen und sparen die breite Bevölkerung aus. Projekte gegen Menschenhandel im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit zielen nicht auf die

---

<sup>554</sup> Wie bereits angeführt, ist diese Bezeichnung eigentlich nicht korrekt, weil die Kinder dieser Tätigkeit nicht freiwillig nachgehen, und sie einen Eingriff in ihre Recht ebedeutet.

Herkunftsländer der meisten Opfer von Kinderhandel ab, internationale bzw. bilaterale Kooperationsabkommen fehlen. Zielweisende Systematik kann bei der Rechtsanpassung somit nur in Grundzügen festgestellt werden, die Einrichtung einer Arbeitsgruppe Kinderhandel im Rahmen der Task Force Menschenhandel und die Formulierung eines Nationalen Aktionsplanes weisen aber in Richtung eines systematischen Zugangs zum Problem. Insgesamt muss festgehalten werden, dass sich das Recht vor allem an einer Strafrechtsperspektive (Verfolgung und Strafen für die TäterInnen), und weniger an einer Menschenrechtsperspektive (Rechte und Schutz der Opfer) orientiert.

Bei den **administrativen Kapazitäten** und Rahmenbedingungen der Implementierung liegt vieles im Argen. Das lückenhafte Wissen um die Norm selbst, fehlende finanzielle Ressourcen und die eingeschränkte Kooperation zwischen den BeamtInnen machen die Bekämpfung von Kinderhandel zu einer Sysiphos-Arbeit:

Aufgrund der Datenlücke zu Kinderhandel können Handlungs- und Ressourcenbedarf nicht kommuniziert werden. Genauso wenig können maßgeschneiderte Gegenmaßnahmen entwickelt werden. Die relevanten Berufsgruppen sind nur unzureichend über das Phänomen Kinderhandel und die rechtlichen Bestimmungen in Österreich informiert. Die Folge ist ein Teufelskreis aus fehlender praktischer Problemerkennung und fehlender politischer Problemformulierung, was dazu führt, dass Opfer nicht erkannt, und TäterInnen nicht verfolgt werden. Aufgrund des hohen Dezentralisierungsgrades der Jugendwohlfahrtsträger gestaltet sich die Sensibilisierung der dort zuständigen BeamtInnen besonders schwierig. Da ein National Referral Mechanism fehlt, wissen Beamte im Notfall nicht, wie sie mit Opfern von Kinderhandel zu verfahren haben. Die Folge ist, das Opfer nicht in jedem Bundesland in der erforderlichen Qualität betreut werden können. Weiters weist vieles darauf hin, dass kein bundesländerübergreifender Konsens herrscht, dass Kinderhandel in Österreich bekämpft werden muss. Bis auf Wien und Salzburg leugnen die Bundesländer die Existenz von Kinderhandel. Damit wird der Notwendigkeit, dort Maßnahmen zur Bekämpfung von Kinderhandel zu ergreifen, jegliche Argumentationsgrundlage entzogen. Der Föderalismus entpuppt sich als echte Implementierungs- und Anwendungshürde in der Bekämpfung von Kinderhandel.

Das mangelnde Wissen geht mit knappen finanziellen Ressourcen einher: Die Bekämpfung von Kinderhandel ist in keinem der zuständigen Ministerien budgetiert und die zuständigen Stellen kommen mit ihren Ressourcen nicht gut zurecht. Die Zusammenarbeit zwischen den BeamtInnen in Sachen Bekämpfung von Kinderhandel funktioniert unterschiedlich gut: Der

Austausch im Rahmen der Task Force Menschenhandel und ihren Arbeitsgruppen gestaltet sich positiv. Das praktische Zusammenspiel von Polizei, Staatsanwälten, Richtern und Vertretern der Jugendwohlfahrt im Alltag der Bekämpfung von Kinderhandel funktioniert dafür viel schlechter. Im Bereich der Jugendwohlfahrt gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Jugendämtern sich je nach Bundesland sehr unterschiedlich. Derzeit hängt es am Engagement und an der Offenheit einzelner Personen, wie gut der Opferschutz gewährleistet wird.

Die Untersuchung, inwiefern die Bekämpfung von **Kinderhandel der Gesellschaft ein Anliegen** ist zeigt, dass diese Norm prinzipiellen Rückhalt hat. Umfragen zeigen sogar, dass die Bekämpfung von Kinderhandel sozial erwünscht ist. Dennoch wäre eine aktive Unterstützung von Maßnahmen gegen den Kinderhandel seitens der Bevölkerung nicht zu erwarten. Der Grund: Kinderhandel ist in der österreichischen Bevölkerung kein präsent Thema. Das Wissen um das Phänomen an sich, und dass auch Österreich als Destinations- und Transitland betroffen ist, ist kaum gegeben. Selbst in den relevanten Berufsgruppen wird Kinderhandel „nicht immer als (österreichisches) Problem wahrgenommen.“<sup>555</sup>

Auch die politischen Chancen, Kinderhandel zu bekämpfen, erweisen sich in erster Linie als symbolisch. Die prinzipielle Bereitschaft ist zwar vorhanden, eine Priorität ist der Kampf gegen Kinderhandel aber nicht. Das wird darin deutlich, dass die Bekämpfung von Menschenhandel im Regierungsprogramm festgeschrieben und im Nationalen Aktionsplan konkretisiert ist, und Österreich sich in Sachen Bekämpfung von Kinderhandel am internationalen Parkett gern als Vorbild sieht. Gleichzeitig gibt es für dieses Anliegen keine Mittel; sämtliche Maßnahmen müssen im Rahmen der Ressortbudgets finanziert werden. Auf Landesebene herrscht vor allem in der Jugendwohlfahrt kein Konsens darüber, dass Kinderhandel bekämpft werden muss. Da diese föderal organisiert ist, hat der Bund kaum juristische Mittel, um zu urgieren. Auch in den politischen Parteien genießt das Thema zwar prinzipiellen Rückhalt, aber kaum Widerhall. Nur die rechten Parteien thematisieren den Kinderhandel, allerdings aus einer Sicherheits- und nicht aus einer Menschenrechts- (Opferschutz-) Perspektive. Bisher erhielt Kinderhandel auch keine Unterstützung seitens bekannter PolitikerInnen. Das könnte sich mit der aktuellen Justizministerin Claudia Bandion-Ortner allerdings ändern.

---

<sup>555</sup> Bericht der Nationalen Vorbereitungskonferenz auf den III Weltkongress gegen sexuelle Ausbeutung von Kindern 2008: 12

Die Analyse der **Kräfteverhältnisse zwischen Opfer und Staat** legt nahe, dass ein Machtwechsel an der Regierungsspitze prinzipiell eine Veränderung der Bekämpfung von Menschenhandel zufolge haben könnte. Davon ausgehend, dass sich aus Parteiprogrammen auf spätere politische Handlungen schließen lässt, müsste sich folgendes Bild abzeichnen: Würden SPÖ gemeinsam mit den Grünen regieren, könnte das eine Verbesserung der Situation der Opfer zur Folge haben – beide Parteien engagieren sich für Kinderrechte. Die SPÖ verurteilt in ihrem Programm als einzige explizit den Frauenhandel. Die Grünen hingegen unterstreichen, dass Kinderrechte für alle Kinder gelten. Im Fall eines Machtwechsels zur ÖVP oder dem BZÖ ist auf Basis der Parteiprogramme keine Veränderung vorhersehbar. Ein Machtwechsel zugunsten der FPÖ würde eine Verschärfung der Situation für die TäterInnen bedeuten. Allerdings zählt die Bekämpfung von Kinderhandel nicht zu den politischen Prioritäten. Realpolitisch ist deshalb nicht zu erwarten, dass ein Machtwechsel eine bedeutende Auswirkung auf die Bekämpfung von Kinderhandel und den Schutz der Opfer hätte.

Die Untersuchung der **Einbeziehung der Regelzielgruppe** in den Normfindungs- und Implementierungsprozess zeigt, dass diese zunehmend stark stattfindet. Immer mehr VertreterInnen der Opfer in Form von NGOs und internationalen Organisationen sind im Rahmen der Task Force Menschenhandel und ihren Unterarbeitsgruppen in die Politikgestaltung eingebunden. Allerdings ist die Zusammenarbeit klar hierarchisch: Die Entscheidungen treffen Politik und Beamtenschaft. Dennoch sind NGOs nicht einfach wegzukomplimentieren; mit ihrer Expertise und ihrer Legitimierungsfunktion haben sie einen wichtigen Status. Auf der Ebene der Implementierung werden NGOs punktuell mit der Umsetzung von diversen Projekten betraut, weil sie das bessere Know-how haben.

Auch wenn der Gestaltungsraum der Regelzielgruppe beschränkt ist, kann sie ihre Standpunkte deponieren, Überzeugungsarbeit leisten, die Rolle des Mahners übernehmen und die Umsetzung beschlossener Maßnahmen einfordern. Die zunehmende Einbeziehung der Nichtregierungsakteure bedeutet somit eine Stärkung der Position der Opferinteressen im politischen Prozess.

Die Untersuchung des **Sprechens über den Kinderhandel** zeigt, dass sämtliche involvierte Akteure in Österreich prinzipiell die gleiche Schlagrichtung haben. Sie verfolgen das gemeinsame Ziel, Kinderhandel zu bekämpfen.

Die Begriffe, die mit Kinderhandel im Zusammenhang gebracht werden, sind bei allen Interviewpartnern ähnlich. Der Kinderhandel in Österreich wird mit Ausnahme von einem Interviewpartner als marginales Problem beschrieben. Allerdings ziehen die AkteurInnen daraus unterschiedliche Handlungsanforderungen: Für die BeamtInnenenschaft wird das Problem dadurch vernachlässigbar, die nichtstaatliche AkteurInnen hingegen finden, dass das Verbrechen gerade deshalb mit relativ wenig Aufwand bekämpft werden könnte.

Grundsätzlich sehen alle Interviewpartner bei der Bekämpfung des Kinderhandels eine Aufgabe der Republik Österreich. „Österreich ist die professionelle Betreuung der Opfer von Menschenhandel ein wichtiges Anliegen. (...) Laut internationalen Organisationen und ExpertInnen nimmt Österreich im Bereich des Opferschutzes eine Vorbildfunktion ein“,<sup>556</sup> heißt es auch im Ersten Österreichischen Bericht Menschenhandel in Österreich. Allen Ministerienvertretern ist es wichtig zu betonen, dass sie in Sachen Bekämpfung von Kinderhandel aktiv sind.

Weiterführende Maßnahmen werden allerdings unterschiedlich argumentiert: Ministerialvertreter neigen zu „rationalen“ Argumenten wie Ressourcenschonung, Effizienz und Effektivität und halten sich auch bei Forderungen nach mehr Mitteln zurück. Nichtstaatliche Akteure argumentieren eher „emotional“ im Sinne der uneingeschränkten Kinderrechte und stellen Forderungen nach mehr Ressourcen bzw. Initiativen. Damit einher geht, dass Ministerialvertreter auf kleine und aus ihrer Sicht „machbare“ Schritte bedacht sind. Die NGOs und internationalen Organisationen orientieren sich an einer ideellen Vision. Aufgrund dieser sich unterscheidenden Argumentationsweisen und Prioritäten kann nur beschränkt von einer Diskurs-Allianz die Rede sein: Die Sprache bietet nur beschränkt Möglichkeiten um Synergieeffekte in der Bekämpfung von Kinderhandel zu erzeugen.

Nur Anerkennung oder doch Einhaltung? Die vorliegende Untersuchung macht deutlich, dass sich Österreich in Sachen Bekämpfung von Kinderhandel in Falkners „world of neglect“<sup>557</sup> einreicht: ein überforderter Verwaltungsapparat und politischer Unwille lassen die Bekämpfung von Kinderhandel zu einer vernachlässigten Norm werden.

Die Compliance mit der Bekämpfung von Kinderhandel beschränkt sich in Österreich größtenteils auf formale Rechtsanpassung und politische Bekenntnisse: Österreich hat relevante Rechtsdokumente ratifiziert und auch die Rechtsanpassung ist erfolgt. Zudem drückt sich im

---

<sup>556</sup> BMEIA: Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels 2009: 4

<sup>557</sup> Falkner et al. 2006: 15

Nationalen Aktionsplan die Absicht aus, in dem Bereich konkrete Verbesserungsmaßnahmen zu ergreifen.

Dennoch kann der überforderte Verwaltungsapparat die Implementierung und Anwendung entsprechender Maßnahmen nicht sicherstellen. Die fehlenden Ressourcen im weitesten Sinne – das sind Wissen, Geld oder Zeit – stellen eine faktische Hürde dar, dem Verbrechen adäquat beizukommen. Aufgrund der föderalistisch organisierten Verwaltungsstruktur der Jugendwohlfahrt fehlt es in Österreich an einer einheitlichen und abgestimmten Vorgehensweise. In den Ländern herrscht zudem kein akteurs-übergreifender Konsens, dass Kinderhandel bekämpft werden sollte – auch wenn sich die Bundesministerien dazu bekennen, stößt die Bekämpfung von Kinderhandel in den Ländern auf wenig Akzeptanz. Auch sind sich relevante staatliche und gesellschaftliche Akteure nicht darüber einig, welche Maßnahmen zu ergreifen sind. Somit ist die Bekämpfung von Kinderhandel eine anerkannte Norm, die unter den gegebenen Voraussetzungen nur mangelhaft eingehalten werden kann.

Abwarten muss man indes die Entwicklung der kommenden Jahre. Zu beobachten wird sein, wie sich die Tätigkeit der im März ernannten Nationalen Koordinatorin entwickelt und welche Spielräume sich die erste offizielle Ernannte schaffen wird.

Auf internationaler Ebene wird die Entwicklung der neu eingerichteten Monitoring-Stelle des Europarats GRETA zu beobachten sein. Sie soll die Umsetzung der Europaratskonvention gegen den Menschenhandel überwachen. Die geplanten Berichte haben das Potenzial, unzureichend implementierende Länder zu beschämen. Zweifellos wird GRETA zusätzliches Wissen über Menschenhandel generieren und so neue Handlungsimperative formulieren.

Last but not least bleibt die aktuelle Wirtschaftskrise: ExpertInnen sind sich darüber einig, dass die steigende Armut in Europa auch den Menschenhandel begünstigen wird. Sollte Österreich mit steigenden Opferzahlen konfrontiert werden, wird der Druck zu handeln größer.

Was im Rahmen dieser Arbeit leider nicht behandelt werden konnte, ist die Konsumentenseite: Kinder werden in Österreich nicht zuletzt deshalb ausgebeutet, weil es hier einen Abnehmermarkt für ihre Dienste gibt. Dabei müssen gar nicht Pädophilie und Ausbeutung von Kindern zu pornografischen und sexuellen Handlungen im Vordergrund stehen. Der potenzielle Abnehmermarkt für Dienste von Opfern von Kinderhandel ist etwa die Nachfrage nach billigen Markenprodukten, die über das Internet – etwa über die Plattform ebay – vertrieben werden. Stellen wir uns die Frage, warum ein exquisites Parfüm dort zum Spottpreis angeboten wird? Nun, vielleicht musste es von einem Kind aus einer Parfümerie

gestohlen werden. Auch der steigende Bedarf an billigem Pflegepersonal für unsere alternde Gesellschaft und die Privatisierung der Hausarbeit schaffen fruchtbaren Boden für Ausbeutung. Das gleiche gilt für billige ErntehelferInnen und SaisonarbeiterInnen.

Aber auch die Entwicklungen der vergangenen Jahre haben die gesellschaftliche Schmerzgrenze für Ausbeutung sinken lassen: Seit Hartz 4 sind in Deutschland 2-Euro-Jobs Realität. Nicht zuletzt wird die Wirtschaftskrise auf Unternehmen und ArbeitnehmerInnen zunehmend Druck ausüben, mit weniger Lohn auszukommen.

## 6 Literatur

Austrian Development Agency: Übersicht Projekte zur Bekämpfung des Menschenhandels. Status Dezember 2006.

<http://www.legislationline.org/download/action/download/id/1099/file/086811646a09638a0d22a83c85ba.pdf> [Zugriff: 18.10.2009]

Behnke, Joachim / Gschwend, Thomas / Schinder, Delia / Schnapp, Kai-Uwe [Hrsg.]: Methoden der Politikwissenschaft. Neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren. Nomos Verlag. Baden-Baden 2006

Binder, Susanne: Österreichische Menschenrechtspolitik zwischen Grundsatz und Pragmatismus. Univ. Diss. Fakultät der Human- und Sozialwissenschaften der Universität Wien. Wien 2004

Blattner, Joachim K. / Janning, Frank / Wagemann, Claudius: Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden 2007

BMEIA / ECPAT: Bericht der Nationalen Vorbereitungskonferenz auf den III Weltkongress gegen sexuelle Ausbeutung von Kindern „Kinder sind keine Ware – Gemeinsam gegen die sexuelle Ausbeutung von Kindern“. Wien 2008

[http://www.unicef.at/fileadmin/medien/pdf/bericht\\_nationale\\_vorbereitungskonferenz\\_081002.pdf](http://www.unicef.at/fileadmin/medien/pdf/bericht_nationale_vorbereitungskonferenz_081002.pdf) [Zugriff: 18.10.2009]

BMEIA: Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2008–2010. Wien 2008

[http://www.entwicklung.at/uploads/media/OEZA\\_Dreijahresprogramm\\_2008-2010\\_final\\_Web\\_05.pdf](http://www.entwicklung.at/uploads/media/OEZA_Dreijahresprogramm_2008-2010_final_Web_05.pdf) [Zugriff: 18.10.2009]

BMEIA: Erster Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels. Zeitraum März 2007 bis Februar 2009. Wien 2009

[http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/50%20thema/bericht\\_tf-menschenhandel\\_07-0902.pdf](http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/50%20thema/bericht_tf-menschenhandel_07-0902.pdf) [Zugriff: 18.10.2009]

BMEIA: Nationaler Aktionsplan gegen den Menschenhandel. Wien 2007

[http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/50%20thema/tm\\_0810\\_aktionsplan\\_gegen\\_menschenhandel\\_2007.pdf](http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/50%20thema/tm_0810_aktionsplan_gegen_menschenhandel_2007.pdf) [Zugriff: 18.10.2009]

BMEIA: Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2009–2011. Wien 2009

[http://www.bmsk.gv.at/cms/site/attachments/4/3/3/CH0116/CMS1218529746676/nap\\_09-11.pdf](http://www.bmsk.gv.at/cms/site/attachments/4/3/3/CH0116/CMS1218529746676/nap_09-11.pdf) [Zugriff: 18.10.2009]

BMEIA: Prostitution in Österreich. Rechtslage, Auswirkungen, Empfehlungen.

Maßnahmenkatalog für eine (arbeits- und sozial-)rechtliche Absicherung von Personen, die in der Prostitution arbeiten. Wien 2008

<http://www.frauen.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=31425> [Zugriff: 18.10.2009]

BMGFJ: Kinderhandel in Österreich. Bericht der Arbeitsgruppe Kinderhandel im Rahmen der Task Force Menschenhandel. Prävention von Kinderhandel und Schutz der Opfer von Kinderhandel. Wien 2008  
[http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/50%20thema/bericht\\_der\\_arbeitsgruppe\\_kinderhandel\\_0808.pdf](http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/50%20thema/bericht_der_arbeitsgruppe_kinderhandel_0808.pdf) [Zugriff: 18.10.2009]

BMI: Sicherheitsbericht 2006. Kriminalität 2006. Vorbeugung, Aufklärung und Strafrechtspflege. Wien 2006

BMWFJ: Kinderhandel in Österreich. Bericht der Arbeitsgruppe Kinderhandel im Rahmen der Task Force Menschenhandel. Prävention von Kinderhandel und Schutz der Opfer von Kinderhandel. Wien 2009  
[http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/50%20thema/bericht\\_der\\_ag-kinderhandel\\_2007-09.pdf](http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/50%20thema/bericht_der_ag-kinderhandel_2007-09.pdf) [Zugriff: 18.10.2009]

Börzel, Tanja / Sprung, Carina: Wenn Staaten sich nicht an die Regeln halten. Gewollte und ungewollte Verstöße gegen das Europäische Gemeinschaftsrecht. In: HUMBOLDT-SPEKTRUM 1/2003. Berlin 2003, S.36 – 41

Börzel, Tanja A. / Risse, Thomas: Die Wirkung internationaler Institutionen: Von der Normanerkennung zur Normeinhaltung. Preprints aus der Max-Planck Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter. Bonn 2001/15

Bundesrat der Republik Österreich: Stenographisches Protokoll der 681. Sitzung des Bundesrates der Republik Österreich, 8. November 2001: 52-61  
[http://www.parlament.gv.at/PG/DE/BR/BRsITZ/BRsITZ\\_00681/pmh.shtml](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/BR/BRsITZ/BRsITZ_00681/pmh.shtml) [Zugriff: 18.10.2009]

Bündnis Zukunft Österreich: Bündnispositionen. 2005  
[http://www.bzoe-wien.at/data/info/bzoe\\_positionen.pdf](http://www.bzoe-wien.at/data/info/bzoe_positionen.pdf) [Zugriff: 18.10.2009]

Council of Europe: Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. 2005  
[http://www.coe.int/t/dg2/trafficking/campaign/Source/PDF\\_Conv\\_197\\_Trafficking\\_E.pdf](http://www.coe.int/t/dg2/trafficking/campaign/Source/PDF_Conv_197_Trafficking_E.pdf) [Zugriff: 18.10.2009]

Council of Europe: European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes, 1983 <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/116.doc> [Zugriff: 18.10.2009]

Das biber. Stadtmagazin für Wien, Viyana und Bec. „Blumenkinder“. Juni 2009, S. 32-34

Die Grünen: Grundsatzprogramm der Grünen. Beschlossen beim 20. Bundeskongress der Grünen am 7. und 8. Juli 2001 in Linz. [www.gruene.at](http://www.gruene.at) [Zugriff: 18.10.2009]

ECPAT International: Internationaler Monitoringbericht zu Maßnahmen zur Bekämpfung kommerzieller sexueller Ausbeutung von Kindern. Österreich. Wien 2006

ECPAT Österreich: Schattenbericht zur Nationalen Implementierung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie. Wien 2008  
<http://www.ecpat.at/index.php?id=schattenberichtsprs> [Zugriff: 18.10.2009]

European Union Agency for Fundamental Rights: Child Trafficking in the European Union - Challenges, perspectives and good practices. Wien 2009

Europäische Kommission: Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament auf der Grundlage von Artikel 10 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels. Brüssel 2006  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0187:DE:NOT>  
[Zugriff: 18.10.2009]

Europäische Kommission: Arbeitsunterlage der Kommission. Evaluierung und Überwachung der Umsetzung des EU-Plans über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels. Brüssel 2008  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0657:FIN:DE:HTML>  
[Zugriff: 18.10.2009]

Europäische Union: Amtsblatt: Aufgabenbeschreibung — Sachverständigengruppe für Menschenhandel (2008/C 14/09). Brüssel 2008  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:014:0023:0026:DE:PDF>  
[Zugriff: 18.10.2009]

Fachhochschule Kärnten: Forschungsbericht Menschenhandel in Kärnten. Studiengang Public Management der Fachhochschule Kärnten. Klagenfurt 2008

Falkner, Gerda / Treib, Oliver / Hartlapp, Miriam / Leiber, Simone: Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States. Cambridge University Press. New York 2005

Falkner, Gerda / Treib, Oliver / Hartlapp, Miriam: Worlds of Compliance: Why leading approaches to the implementation of EU legislation are only ‚sometimes true theories’. EUI working papers, RSCAS 2006/22, European University Florence. Florence 2006

Falkner, Gerda / Treib, Oliver / Hartlapp, Miriam: Worlds of compliance: Why leading approaches to European Union implementation are only ‘sometimes-true theories’. European Journal of Political Research 46, 2007, S. 395–416

Finnemore, Martha / Sikkink, Kathryn: International Dynamics and Domestic Change. In: International Organization, Vol. 52, No.4, International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics, 1998, S. 887-917

Freiheitliche Partei Österreichs: Das Parteiprogramm der Freiheitlichen Partei Österreichs. Mit Berücksichtigung der beschlossenen Änderungen vom 27. Ordentlichen Bundesparteitag der FPÖ am 23. April 2005 in Salzburg. [www.fpoe.at](http://www.fpoe.at) [Zugriff: 18.10.2009]

Fröhlich, Johann: Bekämpfung des Menschenhandels auf europäischer Ebene unter besonderer Berücksichtigung Österreichs. Vortrag bei der gemeinsamen Fachtagung des Aktionsbündnis gegen Frauenhandel, der Hanns-Seidel-Stiftung und Renovabis: „Spiel ohne Grenzen? Frauenhandel bekämpfen – eine europäische Herausforderung“. 2007  
[http://www.gegenfrauenhandel.de/download/20070308\\_Froehlich.pdf](http://www.gegenfrauenhandel.de/download/20070308_Froehlich.pdf) [Zugriff: 18.10.2009]

Hafner-Burton, Emilie M. / Tsutsui, Kiyoteru: Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises. In: American Journal of Sociology, Volume 110 Number 5. The University of Chicago 2005

Hartlapp, Miriam: Two Variations on a Theme: Different Logics of Implementation Management in the EU and the ILO. In: European Integration online Papers (EIoP) Vol. 9 (2005) N° 7; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-007a.htm> [Zugriff: 18.10.2009]

Hathaway, Oona A.: Do Human Rights Treaties Make a Difference? The Yale Law Journal, Vol. 111, No. 8. 2005, S.1935-2042

International Labor Organisation: Convention Concerning the Prohibition and immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour. 1989  
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C182> [Zugriff: 18.10.2009]

Kartusch, Angelika / Knaus, Katharina / Reiter, Gabriele: Bekämpfung des Frauenhandels nach internationalem und österreichischem Recht. Verlag Österreich. Wien 2000

Kelly, Liz: You can find anything you want: A Critical Reflection on Research on Trafficking in Persons in Europe. In: International Migration, S. 235-265. International Organisation for Migration. Oxford (UK) & Malden (US) 2005

Lamneck, Siegfried: Qualitative Sozialforschung. Band 2. Methoden und Techniken. BELTZ Psychologie Verlags Union. Weinheim 1993

Locher, Birgit: Trafficking in Women in the European Union. Norms, Advocacy-Networks and Policy-Change. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden 2007

Mayring, Philipp: Qualitative Inhaltsanalyse. Forum Qualitative Sozialforschung. Volume 1, No. 2 – Juni 2000, [www.qualitative-research.net](http://www.qualitative-research.net) [Zugriff: 18.10.2009]

Mayring, Philipp: Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Deutscher Studien Verlag. Weinheim 1997, 6. Auflage

Nationalrat der Republik Österreich: 294 der Beilagen XXII. GP - Regierungsvorlage – Materialien <http://www.uni-graz.at/kffwww/LVs/reform%F6sterreichmaterualien.pdf> [Zugriff: 18.10.2009]

Nationalrat der Republik Österreich: 665/A XXII. GP – Initiativantrag, 366/A(E) XXIII. GP – Entschließungsantrag  
[http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/A/A\\_00665/imfname\\_045696.pdf](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/A/A_00665/imfname_045696.pdf) [Zugriff: 18.10.2009]

Nationalrat der Republik Österreich: 65/A(E) XXIV. GP – Entschließungsantrag (alle drei in Zusammenhang mit der Kinderrechtskonvention)  
[http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/A/A\\_00065/imfname\\_144472.pdf](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/A/A_00065/imfname_144472.pdf) [Zugriff: 18.10.2009]

Nationalrat der Republik Österreich: Stenographisches Protokoll, 162. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich  
[http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XX/I/I\\_01553/pmh.shtml](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XX/I/I_01553/pmh.shtml) [Zugriff: 18.10.2009]

Nationalrat der Republik Österreich: 59/SN-198/ME XXIII. GP - Stellungnahme zum Entwurf elektronisch übermittelt,  
[http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME\\_00198\\_59/pmh.shtml](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME_00198_59/pmh.shtml) [Zugriff: 18.10.2009]

Nationalrat der Republik Österreich: 53/SN-198/ME XXIII. GP - Stellungnahme zum Entwurf elektronisch übermittelt,  
[http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME\\_00198\\_53/pmh.shtml](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME_00198_53/pmh.shtml) [Zugriff: 18.10.2009]

Nationalrat der Republik Österreich: 198/ME XXIII. GP - Ministerialentwurf – Materialien  
[http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME\\_00198/imfname\\_110708.pdf](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME_00198/imfname_110708.pdf) [Zugriff: 18.10.2009]

Nationalrat der Republik Österreich: 231/ME XXIII. GP - Ministerialentwurf – Materialien  
<http://at.lex-is.eu/DownloadFile.aspx?docasset=y&id=26> [Zugriff: 18.10.2009]

Nationalrat der Republik Österreich: 33/SN-231/ME XXIII. GP - Stellungnahme zum Entwurf elektronisch übermittelt  
[http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME\\_00231/pmh.shtml](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME_00231/pmh.shtml) [Zugriff: 18.10.2009]

Nationalrat der Republik Österreich: 52/SN-231/ME XXIII. GP - Stellungnahme zum Entwurf elektronisch übermittelt  
[http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME\\_00231\\_52/pmh.shtml](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME_00231_52/pmh.shtml) [Zugriff: 18.10.2009]

Nationalrat der Republik Österreich: 5359/AB XX. GP – Anfragebeantwortung, 4211/AB XXII. GP – Anfragebeantwortung  
[http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XX/AB/AB\\_05359/fname\\_135245.pdf](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XX/AB/AB_05359/fname_135245.pdf) [Zugriff: 18.10.2009]

Nationalrat der Republik Österreich: III-19 der Beilagen XXIII. GP - Bericht – Hauptdokument  
<http://www.legislationline.org/download/action/download/id/1099/file/086811646a09638a0d22a83c85ba.pdf> [Zugriff: 18.10.2009]

Nationalrat der Republik Österreich: 441/AB XXIII. GP – Anfragebeantwortung  
[http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/AB/AB\\_00441/pmh.shtml](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/AB/AB_00441/pmh.shtml) [Zugriff: 18.10.2009]

Nationalrat der Republik Österreich: 681/J XXIV. GP – Anfrage  
[http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/J/J\\_00681/pmh.shtml](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/J/J_00681/pmh.shtml) [Zugriff: 18.10.2009]

Nationalrat der Republik Österreich: 758/AB XXIV. GP – Anfragebeantwortung  
[http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/AB/AB\\_00758/imfname\\_153787.pdf](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/AB/AB_00758/imfname_153787.pdf) [Zugriff: 18.10.2009]

Nationalrat der Republik Österreich: Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie. 18 der Beilagen XXII. GP

[http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/NRSITZ/NRSITZ\\_00011/fname\\_114631.pdf](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/NRSITZ/NRSITZ_00011/fname_114631.pdf)  
[Zugriff: 18.10.2009]

Nationalrat der Republik Österreich: BGBl. III Nr. 93/2004  
[http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBLA\\_2004\\_III\\_93](http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBLA_2004_III_93) [Zugriff: 18.10.2009]

Nationalrat der Republik Österreich: BGBl. III Nr. 220/2005  
[http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBLA\\_2005\\_III\\_220](http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBLA_2005_III_220) [Zugriff: 18.10.2009]

Nationalrat der Republik Österreich: BGBl. III Nr. 10/2008  
[http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBLA\\_2008\\_III\\_10](http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBLA_2008_III_10) [Zugriff: 18.10.2009]

Nationalrat der Republik Österreich: Anfragebeantwortung. Bundesministerium für Inneres.  
Eingelangt am 23.12.2008. 99/AB XXIV. GP  
[http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/AB/AB\\_00099/fname\\_146708.pdf](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/AB/AB_00099/fname_146708.pdf) [Zugriff: 18.10.2009]

Netzwerk Kinderrechte – National Coalition zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Österreich: Ergänzender Bericht der National Coalition zum Zweiten Staatenbericht der österreichischen Bundesregierung gemäß Art. 44 UN-Konvention über die Rechte des Kindes. Wien 2004  
[www.kinderhabenrechte.at/fileadmin/download/nc-homepage\\_2ter\\_schattenbericht.pdf](http://www.kinderhabenrechte.at/fileadmin/download/nc-homepage_2ter_schattenbericht.pdf)  
[Zugriff: 18.10.2009]

OSCE: Efforts to Combat Trafficking in Human Beings in the OSCE Area: Coordination and Reporting Mechanisms. 2008 Annual Report of the OSCE Special Representative and Coordinator for Combating Trafficking in Human Beings presented at the Permanent Council. Wien 2008  
[http://www.ungift.org/docs/ungift/pdf/knowledge/osce\\_03.pdf](http://www.ungift.org/docs/ungift/pdf/knowledge/osce_03.pdf) [Zugriff: 18.10.2009]

Österreichische Bundesregierung: Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode (2008-2013). Wien 2008  
<http://www.oepklub.at/fileadmin/Inhaltsdateien/Parlamentsklub/Dokumente/Regierungsprogramm2008-2013.pdf> [Zugriff: 18.10.2009]

Österreichische Volkspartei: Grundsatzprogramm. Beschlossen am 30. ordentlichen Parteitag der Österreichischen Volkspartei am 22. April 1995 in Wien  
[www.oevp.at](http://www.oevp.at) [Zugriff: 18.10.2009]

Rat der Europäischen Union: Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI. Brüssel 2009  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0136:FIN:DE:PDF>  
[Zugriff: 18.10.2009]

Rat der Europäischen Union: Rahmenbeschluss der Rates über den Abschluss — im Namen der Europäischen Gemeinschaft — des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels (2006/619/EG). Brüssel 2006

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0619:DE:NOT>  
[Zugriff: 18.10.2009]

Rat der Europäischen Union: EU-Plan über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels (2005/C 311/01). Brüssel 2005

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:311:0001:0012:DE:PDF>  
[Zugriff: 18.10.2009]

Reiter, Stephanie: Europäische Union und österreichisches Strafrecht. Unter besonderer Berücksichtigung der Delikte gegen Menschenhandel und Schlepperei. NWV Neuer wissenschaftlicher Verlag. Wien & Graz 2008

Risse, Thomas / Jetschke, Anja / Schmitz, Hans Peter: Die Macht der Menschenrechte. Internationale Normen, kommunikatives Handeln und politischer Wandel in den Ländern des Südens. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden 2002

Sozialdemokratische Partei Österreichs: Das Grundsatzprogramm. Oktober 1998.  
<http://www.spoe.at/page.php?P=100260> [Zugriff: 18.10.2009]

Stefanovic, Ana / Van Reisen, Mirijam: Lost Kids, lost Futures. The European Union's Response to Child Trafficking. Terre des Hommes. Geneva 2004

Sverdrup, Ulf: Compliance and Conflict Management in the European Union: Nordic Exceptionalism. In: Scandinavian Political Studies, Vol. 27 – No. 1, 2004, S. 23-43

Tallberg, Jonas: Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union. In: International Organization 56. 2002, S. 609 – 643

Thiel, Dagmar: Kinderhandel in Osteuropa. Recherchebericht. Terre des Hommes Deutschland. Münster 2001

United Nations Youth and Student Association of Austria - Academic Forum for Foreign Affairs: Preventing Child Trafficking to and through Austria: International, Regional and National Response Mechanisms. Wien 2005 <http://www.afa.at/stopp-kinderhandel/paperchildhoods.pdf> [Zugriff: 18.10.2009]

United Nations: Convention on the Rights of the Child. Committee on the Rights of the Child. Consideration of Reports submitted by States Parties under article 12 (1) of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography. Genf 2008  
<http://www.unhcr.org/refworld/publisher,CRC,,AUT,4785f3f42,0.html> [Zugriff: 18.10.2009]

United Nations: The Optional Protocols to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography. 2000  
<http://www2.ohchr.org/english/law/crc-sale.htm>

United Nations: Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. 2000

[http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final\\_documents\\_2/convention\\_%20traff\\_eng.pdf](http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_%20traff_eng.pdf) [Zugriff: 18.10.2009]

United Nations Office on Drugs and Crime: Global Report on Trafficking in Persons. 2009  
<http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/global-report-on-trafficking-in-persons.html> [Zugriff: 18.10.2009]

United Nations Office on Drugs and Crime: Toolkit to Combat Trafficking in Persons. New York 2006

United Nations: Universal Declaration of Human Rights. 1948  
<http://www.un.org/en/documents/udhr/> [Zugriff: 18.10.2009]

Universität von Padua: Länderbericht Österreich. Der Handel mit Frauen und jungen Menschen – Europäische Dimensionen einer Menschenrechtsverletzung. Bericht im Rahmen des Programms DAPHNE der Europäischen Kommission. Universität von Padua, La Strada, Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte und Human Rights Human Development Association. 2007 [http://www.centrodirittiumani.unipd.it/a\\_attivita/daphne/methguide\\_d.pdf](http://www.centrodirittiumani.unipd.it/a_attivita/daphne/methguide_d.pdf) [Zugriff: 18.10.2009]

U.S. Department of State: Trafficking in Persons Report 2008.  
<http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2008/> [Zugriff: 18.10.2009]

Vereinte Nationen, Ausschuss über die Rechte des Kindes: Abschließende Bemerkungen zu den Beratungen über die von den Vertragsstaaten gemäß Artikel 12(1) des Zusatzprotokolls zur Konvention über die Rechte des Kindes betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie vorgelegten Berichte. Genf 2008  
[http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/downloads/monitoring/opsc\\_abschliessende\\_beachtungen-081008.pdf](http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/downloads/monitoring/opsc_abschliessende_beachtungen-081008.pdf) [Zugriff: 18.10.2009]

Volksanwaltschaft: Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2007. Wien 2008 [http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/III/III\\_00007/pmh.shtml](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/III/III_00007/pmh.shtml) [Zugriff: 18.10.2009]

## 7 Anhang

### 7.1 Interviewleitfaden

Danke, dass sie für das Gespräch zur Verfügung stehen. Wie in meinem E-Mail bereits gesagt: In meiner Arbeit geht es um das Thema Bekämpfung von Kinderhandel in Österreich. Darin möchte ich darstellen, wie in Österreich die Maßnahmen gegen den Kinderhandel implementiert werden. Im Groben geht es um die Aktivitäten der unterschiedlichen Stakeholder und Institutionen, sowie um ihre Kooperation.

Da die Datenlage zum Thema Kinderhandel in Österreich relativ dünn ist, und sich in Bibliotheken kaum Materialien finden, treffe ich neun Expertinnen und Experten zum Gespräch. Ich werde allen die gleichen Fragen stellen.

Mit Ihrer Erlaubnis würde ich das Gespräch gerne für meine Unterlagen aufzeichnen.

Ich werde Ihnen Fragen zu drei Themenbereichen stellen:

- (1.) Wie der Staat den Kinderhandel (KH) bekämpft
- (2.) Datenlage
- (3.) Zusammenarbeit mit NGOs

#### I STAAT UND BEKÄMPFUNG DES KH

##### **Wie bewerten Sie die Situation bezüglich des KH in Österreich?**

- Inwieweit glauben Sie, dass die Gesetzesarbeit (Regelebene) in der Praxis, also auf der Handlungsebene, angewendet wird?
- Wie wird das überwacht / sichergestellt, dass die Regelebene auf der Handlungsebene eingehalten wird?
- Gibt es Schulungen für das Exekutivpersonal? In welcher Form und Regelmäßigkeit? Sind diese Schulungen verpflichtend?
- Welche konkrete Überwachungs-Mechanismen, wie z.B. aktuell eigene Pässe für Kinder? (bzw. wo kann man das nachlesen?)
- Welche Präventionsmaßnahmen gibt es? (Aus- und Weiterbildung der Exekutive, Awareness-Raising in der Bevölkerung und den staatlichen Organen, auf allen Administrationsebenen: Bund, Land, Gemeinde)

##### **Was sind die genauen Aufgaben der AG-KH?**

- Was ist Ihre Rolle? Was ist Ihre Funktion? (Überwachung, Koordination?)
- Sind die finanziellen Rahmenbedingungen dafür ausreichend?
- Was ist Ihr Budget?
- Wünschen Sie sich mehr Geld oder mehr Personal?
- Personelle Mittel: Hat die AG-KH ausreichend Ressourcen, um die ihr gestellte Aufgabe zu erfüllen?

##### **Wer in den Ministerien arbeitet an den KH-Agenden?**

- Welche Abteilungen sind das? Gibt es Unterschiede, haben Sie Schwerpunkte?
- Gibt es Abstimmungsprozesse zwischen den Ministerien?
- Wenn Abkommen getroffen werden, etwa ein neues Rückführungsabkommen, werden dann alle Abteilungen gehört?

**Glauben Sie, dass es einen Parteien-übergreifenden Konsens über die Bekämpfung von KH gibt? Glauben Sie, dass das Thema auch in der Gesellschaft Rückhalt hat?**

- Gibt es Widerstand?
- Wissen Sie, wie viel Geld der Staat insgesamt für die Bekämpfung von KH ausgibt?
- Wer hat den Überblick darüber?
- Welche Präventions-Mechanismen gibt es? Wie schützt man Opfer am Besten?
- Wer in den Parteien (Abgeordnete, etc.) setzt sich für Bekämpfung des KH ein?

## II DATENLAGE

### **Datenlage**

- Gibt es Kooperationen mit Herkunfts-, Grenz und Zielländern?
- Gibt es Daten zum KH und werden sie systematisch gesammelt?
- Sind sie den relevanten Akteuren zugänglich?
- Daten: Gibt es Daten zu Rückführungen, Ermittlungs-Verfahren, Anzeigen, Verurteilungen? Wissen Sie, warum es so viel mehr Rückführungen als Verurteilungen gibt?
- Warum ist die Beweisführung so schwer? Was kann man tun, damit es zu mehr Verurteilungen kommt?

**Sind Opfer von KH strafmündig? Weiß man, wie viele gehandelte Kinder verurteilt werden wegen der Straftaten, die sie im Abhängigkeitsverhältnis begehen?**

## III ZUSAMMENARBEIT MIT NGOS

### **Wie ist die Zusammenarbeit mit den Stakeholdern?**

- Wie ist die ZA mit den NGOs auf nationaler / internationaler Ebene? Wie tauschen sie sich aus?
- In welcher Form kooperieren Sie mit den NGOs?
- Werden NGOs vom Staat unterstützt?
- Wie oft und in welcher Form kooperieren Sie? Wie sind sie in den Politik-Prozess verankert? Gibt es *Anhörungsverfahren*?
- Findet Austausch auch auf der der Verwaltungs-Ebene statt? Gibt es gemeinsame Arbeitsgruppen?
- Kennen Sie den Schattenbericht der NGOs? Wie bewerten Sie die Aussagen dort? Stehen sie im Gegensatz zum Staatenbericht?
- Wie ist der Staaten-Bericht an die UNO in Genf zustande gekommen?

### **Was wollen Sie in Zukunft tun?**

- Was plant die AG-KH und die Ministerien?
- Was erwarten Sie sich vom NAP?
- Wen in den Ministerien würden Sie als weitere Ansprechpartner empfehlen? Dürfte ich Sie um Kontakte bitten, bzw. darf ich mich auf Sie berufen?

## 7.2 Lebenslauf

Iga Niznik wurde am 13. Mai 1983 in Krakau (Polen) geboren. Seit 2007 ist sie Redakteurin bei der Tageszeitung Kurier und seit 2009 beim Stadtmagazin biber.

Nach der Matura studierte sie Politikwissenschaft, Publizistik- und Kommunikationswissenschaft sowie Translationswissenschaft an der Universität Wien und im Rahmen des europäischen Austauschprogramms Erasmus am „Institut d’Etudes Politiques“ der Universität Paul Cézanne in Aix-en-Provence (Frankreich). Auslandserfahrung sammelte sie auch im Rahmen von zwei Sommerschulen in Shanghai und Peking, sowie bei einem Studienaufenthalt bei den Vereinten Nationen in New York und Washington.

Im Rahmen eines Praktikums beim Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung in Wien arbeitete sie zum Thema „Firmen und Ethik“ als Vorbereitung für die erste UNO-Konferenz gegen Menschenhandel.

