

BETROFFENE DES MENSCHEN- HANDELS ALS ASYLSUCHENDE

Der Prozess der Identifizierung und Zugang zu Aufenthaltsrechten in Österreich



Adel-Naim Reyhani

Kofinanziert durch die
Europäischen Union



BM.I



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES

Das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) wird von der Europäischen Kommission koordiniert und besteht aus Nationalen Kontaktpunkten (NKP) in jedem Mitgliedstaat sowie Norwegen. Der Nationale Kontaktpunkt Österreich im EMN wird von der Europäischen Kommission und dem österreichischen Bundesministerium für Inneres finanziert.

BETROFFENE DES MENSCHENHANDELS ALS ASYLSUCHENDE – DER PROZESS DER IDENTIFIZIERUNG UND ZUGANG ZU AUFENTHALTSRECHTEN IN ÖSTERREICH

Adel-Naim Reyhani



Internationale Organisation für Migration (IOM)

Die Meinungen, die in dieser Studie geäußert werden, sind die des Autors und reflektieren nicht unbedingt die Position des österreichischen Bundesministeriums für Inneres, der Europäischen Kommission und/oder der Internationalen Organisation für Migration (IOM). Die verwendeten Bezeichnungen und die Darstellung von Material in der gesamten Studie bedeuten keinerlei Stellungnahme seitens der IOM bezüglich des rechtlichen Status eines Landes, eines Territoriums, einer Stadt oder Region, dessen Behörden oder hinsichtlich ihrer Grenzen.

Die IOM ist dem Prinzip verpflichtet, dass menschenwürdige und geregelte Migration den MigrantInnen und der Gesellschaft zugute kommt. Als zwischenstaatliche Organisation zielt die IOM gemeinsam mit ihren PartnerInnen in der internationalen Gemeinschaft auf Folgendes ab: Unterstützung bei der Bewältigung von operationellen Migrationsherausforderungen; das Verständnis über Migration zu erhöhen; soziale und ökonomische Entwicklung durch Migration zu fördern; und die Menschenwürde und das Wohlergehen von MigrantInnen aufrechtzuerhalten.

Covergestaltung: Mandelbaum Verlag
Druck: Primerate, Budapest

Herausgeberin:
Internationale Organisation für Migration,
Länderbüro Wien
Nationaler Kontaktpunkt Österreich im Europäischen Migrationsnetzwerk
Nibelungengasse 13/4, 1010 Wien
iomvienna@iom.int, ncpaustria@iom.int
www.iomvienna.at, www.emn.at

© Februar 2014, Internationale Organisation für Migration

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieser Publikation darf ohne schriftliche Erlaubnis der Herausgeberin in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, elektronische Datenträger, oder in einem anderen Verfahren) reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet werden.

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG	5
METHODOLOGIE	8
1. DER ÖSTERREICHISCHE KONTEXT	10
1.1 Rechtlicher Rahmen	10
<i>1.1.1 Strafrecht</i>	10
<i>1.1.2 Schutz, Aufenthaltsrecht und Rückführung</i>	12
1.2 Politisch-strategischer Rahmen	14
1.3 Institutioneller Rahmen	16
1.4 Ausmaß und Charakteristika	17
<i>1.4.1 Allgemeine Statistiken</i>	17
<i>1.4.2 Die Anzahl der asylsuchenden Betroffenen des Menschenhandels</i>	21
2. DER PROZESS DER IDENTIFIZIERUNG	25
2.1 Erkennung	26
<i>2.1.1 Im Asylverfahren</i>	26
<i>2.1.2 Im Rückführungsverfahren</i>	28
<i>2.1.3 Die Rolle nicht-staatlicher AkteurInnen</i>	29
2.2 Identifizierung	30
2.3 Verweismechanismus	33

3. ZUGANG ZU AUFENTHALTSRECHTEN	37
3.1 Internationaler Schutz	37
3.1.1 <i>Die Anerkennung als Flüchtling</i>	38
3.1.2 <i>Subsidiärer Schutz</i>	40
3.1.3 <i>Österreichische Praxis und Rechtsprechung</i>	42
3.1.4 <i>Das Dublin-Verfahren</i>	47
3.2 Der Aufenthaltstitel für Betroffene des Menschenhandels	49
3.2.1 <i>Die Menschenhandelskonvention</i>	50
3.2.2 <i>Die Aufenthaltstitelrichtlinie</i>	51
3.2.3 <i>Die österreichische Aufenthaltsberechtigung</i>	52
3.2.4 <i>Die Bedenkzeit</i>	55
3.3 Vergleich der Systeme zur Erlangung von Aufenthaltsrechten	56
 4. WESENTLICHE ERGEBNISSE	 60
 ANNEX	 63
Abkürzungen und Übersetzungen	64
Literaturverzeichnis	66

EINLEITUNG

Es ist heute anerkannt, dass Österreich aufgrund seiner geografischen Lage im Zentrum Europas ein Ziel- und Transitland für das Verbrechen Menschenhandel¹ – dem Handel von Personen zum Zwecke der Ausbeutung² – ist. Zu den in Österreich auftretenden bekannten Formen des Phänomens gehören Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, Arbeitsausbeutung beziehungsweise Zwangsarbeit in Haushalten, in der Landwirtschaft, der Bauindustrie und dem Gastgewerbe.³ Die Bemühungen in Österreich, Menschenhandel zu bekämpfen, haben vor diesem Hintergrund in den letzten Jahren zunehmend an Dynamik gewonnen.⁴

Diese Studie soll über die österreichische Herangehensweise zur Menschenhandelsbekämpfung betreffend eine bestimmte Gruppe Aufschluss

1 Im Folgenden „Menschenhandel“.

2 Gemäß Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 (Menschenhandelsrichtlinie), das sich an Art. 3 lit. a des Menschenhandelsprotokolls anlehnt, kann Menschenhandel definiert werden als: „Die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung und Aufnahme von Personen, einschließlich der Übergabe und Übernahme der Kontrolle über diese Personen, durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zwecke der Ausbeutung“; laut Palermo-Protokoll umfasst Ausbeutung, „mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen“.

3 Zudem findet man in Österreich Fälle von Zwangsarbeit in Restaurants und Massagepraxen sowie Zwangsbettelei; siehe US-Regierung, *Trafficking in Persons Report 2013*, Austria, verfügbar unter www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt (Zugriff am 3. Jänner 2014).

4 Für den Bericht über die Umsetzung des nationalen österreichischen Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels 2012-2014 siehe www.entwicklung.at/fileadmin/media/2013/Themen/Friedenssicherung/Bericht_NAP_Umsetzung_2012.pdf (Zugriff am 17. Jänner 2014).

geben: Betroffene des Menschenhandels⁵, die zugleich Asylsuchende⁶ sind. Auch wenn diese Gruppe in Politik und Forschung bisher wenig Beachtung gefunden hat, vertreten doch wichtige EntscheidungsträgerInnen die Meinung, dass sie für Österreich als Zielland von Bedeutung ist.⁷

Im Wesentlichen befasst sich die Studie mit zwei Themen: dem Prozess der Identifizierung von asylsuchenden Betroffenen des Menschenhandels (Kapitel 2) und deren Zugang zu Aufenthaltsrechten (Kapitel 3) in Österreich.

Der Prozess der Identifizierung von Betroffenen des Menschenhandels ist ein Eckpfeiler von Strategien gegen Menschenhandel. Die effektive Umsetzung von Identifizierungsmaßnahmen stellt sicher, dass Menschenhandel sichtbar wird; sie ermöglicht sowohl Strafverfolgung als auch den Zugang von Betroffenen zu adäquatem Schutz (Gallagher, 2010: 278). Die vorliegende Studie beleuchtet die österreichische Herangehensweise zur Identifizierung von asylsuchenden Betroffenen des Menschenhandels.

Der Zugang von Betroffenen des Menschenhandels zu Aufenthaltsrechten ist ein weiteres Schlüsselement von nationalen Systemen. Er dient in gleicher Weise sowohl dem Ziel, Betroffene zu schützen als auch einer effektiven Strafverfolgung.⁸ Diese Studie geht auf die in Österreich zu diesem Zweck vorgesehenen Möglichkeiten für asylsuchende Betroffene ein, indem unter anderem die Rechtsprechung analysiert und ein Vergleich der bestehenden rechtlichen Möglichkeiten unternommen wird.

Das Asylverfahren steht im Mittelpunkt der Studie. Aufgrund der folgenden zwei Punkte wird jedoch auch auf das Verfahren zur zwangsweisen

5 Diese Studie zieht die Verwendung des Begriffs „Betroffene“ des Menschenhandels bewusst dem Begriff „Opfer“ des Menschenhandels vor; der Begriff „Opfer“ wird ausschließlich unter Bezugnahme auf den in der entsprechenden Quelle eingesetzten Begriff verwendet.

6 Im Rahmen dieser Studie werden der Begriff „Asylsuchende“ und verwandte Begriffe losgelöst vom Bestehen eines (anhängigen) Asylverfahrens verwendet, sondern bezeichnen jene Personen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt in Österreich um Asyl angesucht haben.

7 Alle befragten Personen bestätigten, wie wichtig es sei, die Themen Menschenhandel und Identifizierung von Betroffenen des Menschenhandels im Zusammenhang mit Asylverfahren anzusprechen.

8 Diese beiden Ziele erkennt auch der Europarat an, *Explanatory Report on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, verfügbar unter conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/197.htm (Zugriff am 3. Jänner 2014).

Rückführung eingegangen: Asylsuchende Betroffene des Menschenhandels können Rückführungsmaßnahmen unterworfen sein, vor allem (aber nicht nur) wenn ihr Asylantrag abgelehnt wird; und die administrative Verantwortung für das Rückführungsverfahren obliegt derselben Behörde, die auch für das Asylverfahren verantwortlich zeichnet: dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA)⁹. Was Rückführungsverfahren betrifft, liegt der Schwerpunkt der Studie auf den Bereich Schubhaft.

Im Prozess der Identifizierung von Betroffenen des Menschenhandels nehmen verschiedene AkteurInnen wesentliche Rollen ein. Entscheidend für Identifizierung und Schutzgewährung ist sicherlich die Rolle von Betroffenen selbst und deren Verhältnis zu Institutionen wie dem BFA. Neben diesen gibt es eine Reihe weiterer AkteurInnen: zum Beispiel die Gemeinschaften, zu denen Betroffene sich zugehörig fühlen, Personal von Opferschutzeinrichtungen oder auch RechtsberaterInnen, BetreiberInnen von Grundversorgungseinrichtungen, gesetzliche VertreterInnen für unbegleitete Minderjährige oder Personen, die im Gesundheitswesen beschäftigt sind. Diese Studie konzentriert sich jedoch hauptsächlich auf die institutionellen Aufgaben österreichischer staatlicher AkteurInnen und insbesondere des BFA. Die Frage nach der Rolle von österreichischen Gerichten, die über den Aufenthaltsstatus von Betroffenen des Menschenhandels entscheiden, wird nur im Kontext der Analyse der Rechtsprechung angeschnitten.

Diese Studie wurde von Adel-Naim Reyhani erstellt, der dabei vom Team des IOM Länderbüros Wien und insbesondere von der Abteilung für Forschung und Migrationsrecht wertvolle Unterstützung erhalten hat. Besonderer Dank gilt Philipp Freudenthaler und Thomas Tophof für die Transkription von Interviews und für ihre Unterstützung bei der Erstellung der Studie, an Katie Klaffenböck für ihre Kommentare, an Saskia Koppenberg für ihre Hilfe bei Statistiken, an Marco Funk für die Korrektur des englischen Textes, und an Katerina Kratzmann, Mária Temesvári und Julia Rutz für ihre Kommentare und Betreuung.

9 Für die Website dieser Behörde siehe www.bfa.gv.at (Zugriff am 9. Jänner 2014).

METHODOLOGIE

Dieser Text stellt den österreichischen Beitrag zu einer Studie des Europäischen Migrationsnetzwerkes¹⁰ (EMN) dar. Sie wurde im Rahmen des EMN-Jahresarbeitsprogrammes 2013 im IOM Länderbüro Wien als Nationaler Kontaktpunkt (NKP) Österreichs im EMN¹¹ erstellt.

Die Studie basiert überwiegend auf Sekundärforschung zu den neuesten verfügbaren Informationen einschließlich internationaler, regionaler, EU-, und österreichischer Gesetzgebung und Rechtsprechung, Publikationen, Statistiken, Mediendokumente sowie Internetquellen. Was den rechtlichen und institutionellen Rahmen in Österreich betrifft, so berücksichtigt die vorliegende Arbeit einschlägige Änderungen mit 1. Jänner 2014. Für die Analyse der Rechtsprechung des österreichischen Asylgerichtshofes (AsylGH), des Verfassungsgerichtshofes (VfGH) und des Verwaltungsgerichtshofes (VwGH) wurden Entscheidungen, die das Rechtssystem des Bundes (RIS) zur Verfügung stellt, herangezogen. Eine Übersicht der verwendeten Informationsquellen findet sich in der Bibliografie.

Im Zuge der Recherchen stellte sich heraus, dass sich zum österreichischen Ansatz im Hinblick auf asylsuchende Betroffene des Menschenhandels nur wenig Literatur findet. Daher wurden qualitative halbstrukturierte Interviews mit den unten angeführten ExpertInnen durchgeführt, um die anhand von Sekundärforschung gewonnenen Informationen zu ergänzen. Georg Zingerle (Männergesundheitszentrum) stellte per E-Mail Informationen zur Verfügung.

- Birgit Einzenberger (UNHCR-Büro Österreich, Leiterin der Rechtsabteilung)
- Christian Fellner (Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, Sektion IV/B)
- Elisabeth Tichy-Fisslberger (Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, Leiterin der Sektion IV)

10 Die Website des EMN, auf der auch der Synthesebericht zu dieser Studie erhältlich ist, ist unter www.emn.europa.eu (Zugriff am 13. Februar 2014) zu finden.

11 Die Website des EMN NKP Österreich ist unter www.emn.at (Zugriff am 13. Februar 2014) zu finden.

- Evelyn Probst (Leiterin des Vereins LEFÖ-IBF)
- Gerald Dreveny (Bundesministerium für Inneres, Abteilung III/5, stellvertretender Leiter)
- Gerald Tatzgern (Bundeskriminalamt, Leiter der Zentralstelle zur Bekämpfung der Schlepperkriminalität und des Menschenhandels)
- Gernot Resinger (Bundesministerium für Inneres, Leiter des Referats II/3/c)
- Joana Adesuwa Reiterer (Leiterin des Vereins Exit)
- Margareta Ploder (Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, Leiterin des Referats IV.4.b)
- Norbert Ceipek (Magistratsabteilung 11, Wien, „Drehscheibe“, Pädagogischer Leiter)

1. DER ÖSTERREICHISCHE KONTEXT

Dieses Kapitel beschreibt den spezifischen Kontext, in den der österreichische Ansatz zur Bekämpfung des Menschenhandels im Hinblick auf asylsuchende Betroffene eingebettet ist; den gesetzlichen, politisch-strategischen und institutionellen Rahmen, verfügbare allgemeine Statistiken sowie Hinweise auf die Anzahl der asylsuchenden Betroffenen in Österreich.

1.1 Rechtlicher Rahmen

Im österreichischen Menschenhandelskontext ist eine Anzahl von Rechtstexten auf internationaler, europäischer, EU-, und nationaler Ebene zu berücksichtigen. Dieser rechtliche Rahmen kann für die Zwecke der Studie in die Bereiche Menschenhandel als strafbare Handlung und den Schutz von Betroffenen beziehungsweise ihren Zugang zu Aufenthaltsrechten eingeteilt werden; wobei einige der Gesetzestexte beide Bereiche abdecken. Ziel dieser Studie ist keinesfalls, diese miteinander verknüpften und komplexen Instrumente im Detail zu erörtern. Die hier (nicht erschöpfend) angeführten Dokumente werden in diesem Kapitel lediglich kurz für das bessere Verständnis des Kontextes erwähnt. Soweit rechtliche Bestimmungen für diese Studie besonders relevante Aspekte – wie der Zugang zu Aufenthaltsrechten – abdecken, sind sie in Kapitel 3 genauer analysiert.

1.1.1 Strafrecht

Auf internationaler und regionaler Ebene hat Österreich die relevanten Dokumente ratifiziert, die (auch) auf die Kriminalisierung von Menschenhandel abzielen. Dazu zählen das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität¹² und die

12 Im Folgenden „Menschenhandelsprotokoll“, auch bekannt als das „Palermo-Protokoll“

Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels¹³, die beide unter anderem das Ziel verfolgen, Menschenhandel zu verhindern und zu bekämpfen und die diesbezügliche internationale Zusammenarbeit zu fördern.

Auf EU-Ebene befasst sich die Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011¹⁴ mit Menschenhandel als Straftatbestand. Die Richtlinie betrifft primär „Mindestvorschriften zur Definition von Straftaten und Strafen im Bereich Menschenhandel“ (Art. 1 der Richtlinie). Zudem enthält sie die umfassendste für das österreichische Strafrecht relevante rechtliche Definition von Menschenhandel: Art. 2 der Richtlinie verpflichtet Mitgliedstaaten, „die nötigen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass folgende vorsätzlichen Handlungen unter Strafe gestellt werden: die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung und Aufnahme von Personen, einschließlich der Übergabe und Übernahme der Kontrolle über diese Personen, durch Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zwecke der Ausbeutung.“

Im innerstaatlich österreichischen Recht wurde § 104a des Strafgesetzbuches (StGB) konkret für den Tatbestand Menschenhandel konzipiert.¹⁵ Diese Bestimmung wurde im August 2013 novelliert, um die Menschenhandelsrichtlinie umzusetzen.¹⁶ § 104a definiert Menschenhandel als Anwerbung, Beherbergung (oder andere Formen der Aufnahme), Beförderung oder Anbieten oder Weitergabe einer Person an andere unter Einsatz unlauterer Mittel und mit der Absicht, die Person auszubeuten. Das Strafmaß für den Grundtatbestand in § 104a liegt zwischen sechs

13 Im Folgenden „Menschenhandelskonvention“.

14 Im Folgenden „Menschenhandelsrichtlinie“.

15 Seit September 2011 gibt es beim Landesgericht für Strafsachen Wien eine Sonderzuständigkeit für Fälle mit Bezug zu § 104a StGB betreffend Erwachsene (siehe Geschäftsverteilung 2014 des Landesgerichtes für Strafsachen Wien, verfügbar unter www.rakwien.at/userfiles/file/Gesch%C3%A4ftsverteilung/2014/G_LG_Strafs_Wien_2014_01_01.pdf Zugriff am 17. Februar 2014).

16 Vor August 2013 wurde die in Art. 3 lit. a des Menschenhandelsprotokolls enthaltene Definition verwendet.

Monaten und fünf Jahren Haft. Eine längere Freiheitsstrafe von einem bis zu 10 Jahren droht beispielsweise bei Straftaten im Rahmen einer kriminellen Vereinigung oder gegen Minderjährige (§ 104a Abs. 4 und 5 StGB).¹⁷

Neben § 104a StGB findet § 217 StGB zu grenzüberschreitendem Prostitutionshandel in Strafverfahren mit Bezug zu Menschenhandel Anwendung.¹⁸ Während § 104a einen erweiterten Vorsatz – den unmittelbaren Vorsatz, strafbare Handlungen zu begehen – verlangt, gilt dies nicht für § 217, der seinerseits auf Fälle mit grenzüberschreitendem Sachverhalt anzuwenden ist.

§ 217 StGB stellt die Anwerbung oder Zuführung einer Person zur Prostitution in einem anderen Land (als ihrer Staatsangehörigkeit oder des gewöhnlichen Aufenthalts) unter Strafe. Für den Grundtatbestand (Abs.1) ist eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren vorgesehen. Wenn eine Person die Tat gewerbsmäßig begeht (Abs. 1), drohen zwischen einem und 10 Jahren Freiheitsentzug. Mit ein bis 10 Jahre Freiheitsstrafe ist die Tat auch dann bedroht, wenn mit Täuschung über das Vorhaben, Gewalt oder gefährlicher Drohung vorgegangen wird (Abs. 2).¹⁹

Weitere Tatbestände, die Sachverhalte mit Bezug zu Menschenhandel unter Strafe stellen, sind: Sklaverei (§ 104 StGB), Zuhälterei (§ 216 StGB), Ausbeutung eines Fremden (§ 116 FPG) und illegale Beschäftigung eines Ausländers (§ 28c Ausländerbeschäftigungsgesetz, AuslBG).

1.1.2 Schutz, Aufenthaltsrecht und Rückführung

Was die Verbindung von Menschenhandel mit den Bereichen Schutz, Aufenthaltsrecht oder die Frage der Rückführung betrifft, sind eine Vielzahl weiterer internationaler, regionaler, EU-, und nationaler Dokumente zu berücksichtigen.

17 Der vollständige Text dieser Bestimmung ist verfügbar unter www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40152319/NOR40152319.html (Zugriff am 24. Jänner 2014).

18 Wie unter Punkt 1.4.1 erläutert, ist § 217 StGB statistisch gesehen relevanter.

19 Der vollständige Text dieser Bestimmung ist verfügbar unter www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40050397/NOR40050397.html (Zugriff am 24. Jänner 2014).

Auf internationaler, regionaler und EU-Ebene umfassen die für den österreichischen Kontext relevanten Texte:

- das Abkommen und das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge²⁰, die definieren, wer ein Flüchtling ist, sich mit den Rechten von Flüchtlingen befasst und auch die rechtlichen Pflichten von Staaten den Flüchtlingen gegenüber erläutert;
- das Menschenhandelsprotokoll, das neben dem Thema Menschenhandel als Straftat unter anderem Bestimmungen über die Unterstützung für Betroffene enthält und fordert, dass die Rückkehr von betroffenen Personen vorzugsweise freiwillig sein sollte;
- die Menschenhandelskonvention, die Bestimmungen zu Repatriierung und Rückführung beinhaltet und die Staaten unter anderem verpflichtet, Betroffene des Menschenhandels zu identifizieren und für sie einen Aufenthaltstitel vorzusehen;
- die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC), die Menschenhandel explizit verbietet, und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)²¹ beide im Hinblick auf die (allgemeinen) Grund- und Menschenrechte von Betroffenen;
- das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung²², das sich mit Fällen befasst, in denen Menschenhandel als Folter oder Misshandlung zu qualifizieren ist;
- die Menschenhandelsrichtlinie, die nicht nur auf den Menschenhandel als Straftat abzielt, sondern sich auch mit den Bedürfnissen der Betroffenen in Bezug auf Schutz und Unterstützung befasst;
- Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004²³ über die „Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige“, die Betroffene des Menschenhandels sind;
- Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005²⁴ über „Mindestnormen für Verfahren zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft“;

20 Im Folgenden „Flüchtlingskonvention“.

21 Bitte beachten Sie, dass die EMRK Teil der österreichischen Verfassung ist.

22 Im Folgenden „Folterkonvention“.

23 Im Folgenden „Aufenthaltstitelrichtlinie“.

24 Im Folgenden „Verfahrensrichtlinie“, die Neufassung Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013; die meisten ihrer

- Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011²⁵ über „Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz“;
- Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013²⁶ zur Festlegung „der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist“; und
- Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008²⁷ über „gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger“.

Die österreichische Rechtslage zum für Betroffene des Menschenhandels vorgesehenen Schutz beziehungsweise zu Aufenthaltsrechten sowie zur Thematik der Rückkehr verfolgt meist das Ziel, einschlägige Europäische und EU-Bestimmungen umzusetzen. Der Rechtsrahmen in Österreich kann vereinfacht wie folgt zusammengefasst werden: Das Asylgesetz (AsylG) enthält wesentliche Bestimmungen zur Feststellung des internationalen Schutzbedarfs von Betroffenen des Menschenhandels. Zudem sieht es einen auf Betroffene des Menschenhandels zugeschnittenen Aufenthaltstitel in Verbindung mit den Bestimmungen des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes (NAG) vor. Das Fremdenpolizeigesetz (FPG) und das BFA-Verfahrensgesetz (BFA-VG) finden Anwendung auf das Verfahren zur zwangsweisen Rückführung von Betroffenen des Menschenhandels, einschließlich ihrer Schubhaft.

1.2 Politisch-strategischer Rahmen

In den letzten Jahren wurde der Kampf gegen den Menschenhandel nicht nur von österreichischen politischen EntscheidungsträgerInnen sondern auch von der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft verstärkt beachtet. Die österreichische Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels wird von der Task Force Menschenhandel geleitet und koordiniert.

Bestimmungen treten ab 20. Juli 2015 in Kraft.

25 Im Folgenden „Qualifikations-/Statusrichtlinie“.

26 Im Folgenden „Dublin-Verordnung“.

27 Im Folgenden „Rückführungsrichtlinie“.

Die Task Force wurde im Jahre 2004 unter der Leitung des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten eingerichtet. Den Vorsitz hat die nationale Koordinatorin zur Bekämpfung des Menschenhandels²⁸ inne. Die Task Force Menschenhandel setzt sich aus VertreterInnen aller zuständigen Ministerien, einschließlich ausgelagerter Einrichtungen, der Bundesländer und NGOs zusammen. Für folgende Bereiche wurden innerhalb der Task Force thematische Arbeitsgruppen eingerichtet: Kinderhandel, Prostitutionshandel und Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung. Eine der Hauptaufgaben der Task Force ist die Entwicklung und Überwachung des nationalen Aktionsplans (NAP).²⁹

Seit März 2007 stützen sich Aktivitäten zur Bekämpfung des Menschenhandels in Österreich auf einen NAP. Der aktuelle NAP deckt die Jahre 2012 bis 2014 ab und legt die Identifizierung von Betroffenen des Menschenhandels als eines der prioritären Ziele fest.³⁰ Zudem befasst sich der Plan mit folgenden Themen: Ausweitung der Task Force, Stärkung der Zusammenarbeit mit den Bundesländern, Teilnahme an und Zusammenarbeit bei Programmen und Projekten auf internationaler Ebene, Sensibilisierung, Sicherstellung von umfassender Beratung und Betreuung, Verbesserung der sozialen Integration von Betroffenen, verstärkte Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und NGOs, Umsetzung der Bestimmungen der Menschenhandelsrichtlinie sowie Evaluierung und Überwachung bestehender Maßnahmen und Aktionen.³¹ Die

28 Derzeit bekleidet Botschafterin Elisabeth Tichy-Fisslberger vom Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten diese Position.

29 Für weitere Informationen siehe Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, *Kampf gegen Menschenhandel*, verfügbar unter www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aussenpolitik/menschenrechte/schwerpunktthemen/kampf-gegen-menschenhandel.html (Zugriff am 17. Jänner 2014).

30 Republik Österreich, *Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels (2012-2014)*, 17, verfügbar unter www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/5/8/3/CH2288/CMS1314878545824/3__nationaler_aktionsplan_2012-2014.pdf (Zugriff am 3. Jänner 2014).

31 Der vollständige Text des NAP ist verfügbar unter Republik Österreich, *Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels (2012-2014)*, verfügbar unter www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/5/8/3/CH2288/CMS1314878545824/3__nationaler_aktionsplan_2012-2014.pdf (Zugriff am 3. Jänner 2014).

Task Force erstellt regelmäßig Berichte über den Status quo der Umsetzung des NAP.³²

1.3 Institutioneller Rahmen

Für den Rahmen dieser Studie ist es hilfreich, das institutionelle Setup von österreichischen Behörden, die für asylsuchende Betroffene des Menschenhandels relevant sind, aus zwei Perspektiven zu betrachten: zum einen im Hinblick auf den Aufenthaltsstatus von Betroffenen des Menschenhandels, einschließlich der Rückführungsthematik, und zum anderen betreffend Verbrechensbekämpfung.

Das neu eingerichtete BFA ist in erster Instanz für eine Reihe von Aufgaben im Zusammenhang mit dem Zugang von Betroffenen des Menschenhandels zu Aufenthaltsrechten und ihrer zwangsweisen Rückführung verantwortlich.³³ Es verwaltet (und entscheidet in) folgende(n) Verfahren: das Asylverfahren, das Verfahren zur Erteilung eines Aufenthaltstitels für Betroffene des Menschenhandels³⁴ und zum großen Teil auch das Rückführungsverfahren³⁵. Daher fallen die wichtigsten institutionellen Aufgaben im Zusammenhang mit dem Aufenthaltsstatus von asylsuchenden Betroffenen des Menschenhandels und ihrer zwangsweisen Rückkehr unter die Zuständigkeit einer einzelnen Verwaltungsbehörde. Innerhalb des BFA ist ein einziger „Case-Owner“ für jeden Schritt des Verfahrens eines Betroffenen des Menschenhandels verantwortlich, angefangen vom Asylantrag bis zur Rückkehrentscheidung.³⁶ Gegen Bescheide des BFA kann vor dem Bundesverwaltungsgericht (BVwG) Beschwerde eingebracht werden (§ 7 Abs. 1 Z 1 BFA-VG).

Was die Bekämpfung des Menschenhandels als Straftat betrifft, zählt neben der Staatsanwaltschaft und Gerichten die Kriminalpolizei

32 Für den Bericht 2012 siehe www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik_Zentrale/Menschenrechte/taskforce_menschenhandel_2012.pdf (Zugriff am 17. Februar 2014).

33 Der Verantwortungsbereich des BFA ist in § 3 BFA-Einrichtungsgesetz festgelegt.

34 Derzeit „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“ nach § 57 AsylG.

35 Der Verantwortungsbereich des BFA betreffend „Fremdenwesen“ umfasst Aufenthaltsbeendende Entscheidungen, Schubhaft und gelinderes Mittel, Dokumente und Karten, Kostenbescheide, Freiwillige Rückkehr sowie Koordinationsmaßnahmen bei unfreiwilliger Rückkehr.

36 Für weitere Informationen zu diesem Prinzip siehe die Website des BFA, verfügbar unter www.bfa.gv.at/presse/thema/thema2.aspx (Zugriff am 20. Jänner 2014).

zu den HauptakteurInnen. In Österreich werden Maßnahmen der Polizei im Kampf gegen den Menschenhandel von der Zentralstelle zur Bekämpfung der Schlepperkriminalität und des Menschenhandels innerhalb des Bundeskriminalamtes koordiniert und geleitet.³⁷ Die Aufgabe, Menschenhandelsfällen auf Bundesländerebene nachzugehen, übernehmen die Landeskriminalämter.³⁸

1.4 Ausmaß und Charakteristika

Bevor ein Blick auf verfügbare Statistiken zu Menschenhandel in Österreich geworfen wird, ist zu betonen, dass der illegale beziehungsweise klandestine Charakter von Menschenhandel Versuche, dessen Ausmaß genau festzustellen und Merkmale zu erkennen, großteils scheitern lässt – in jedem Fall können eine bestimmte Anzahl an Fällen unentdeckt bleiben.

Die im Folgenden angeführten Statistiken, wie die Anzahl der identifizierten Betroffenen des Menschenhandels, der verurteilten TäterInnen oder die Anzahl der für Betroffene des Menschenhandels erteilten Aufenthaltstitel, vermitteln folglich kein vollständiges Bild von Menschenhandel in Österreich.

Statistiken, die speziell asylsuchende Betroffene des Menschenhandels umfassen, sind nicht verfügbar. Daher greift diese Studie auf andere Informationsquellen zurück, um Hinweise darauf geben zu können, wie viele Personen möglicherweise dieser Gruppe in Österreich angehören und wodurch sie charakterisiert sind.

1.4.1 Allgemeine Statistiken

Folgende Quellen für allgemeine Statistiken zum Thema Menschenhandel sind in Österreich verfügbar:

- Polizeiliche Kriminalstatistik³⁹ (Bundeskriminalamt): Anzahl der Anzeigen, Anzahl und Kennzeichen der Opfer;

37 Für die Website des Bundeskriminalamtes siehe www.bmi.gv.at/cms/bk/_news/st.aspx (Zugriff am 16. Jänner 2014).

38 Die Landeskriminalämter werden hier aufgelistet www.bmi.gv.at/cms/BK/praevention_neu/links/AB04.aspx (Zugriff am 16. Jänner 2014).

39 Bundeskriminalamt, *Polizeiliche Kriminalstatistik*, verfügbar unter www.bmi.gv.at/cms/BK/publikationen/krim_statistik/ (Zugriff am 3. Jänner 2014).

- Gerichtliche Kriminalstatistik⁴⁰ (Bundesministerium für Justiz): Anzahl der verurteilten TäterInnen;
- Aufenthaltsstatistik⁴¹ (Bundesministerium für Inneres): Anzahl der an (potenziell) Betroffene von Menschenhandel erteilten Aufenthaltstitel „Aufenthaltsbewilligung besonderer Schutz“;
- Unterstützte Betroffene des Menschenhandels⁴² (Verein LEFÖ-IBF⁴³): Anzahl und Kennzeichen der Personen, die vom Verein unterstützt wurden.⁴⁴

Tabelle 1: Anzahl der Anzeigen mit Menschenhandelsbezug

	§ 104a StGB	§ 217 StGB	§ 104 StGB	§ 216 StGB	§ 116 FPG	§ 28c AuslBG
2008	4	46	0	54	3	N/A
2009	32	43	0	50	8	N/A
2010	18	47	1	47	6	N/A
2011	20	52	1	51	7	N/A
2012	22	48	0	42	12	10

Die polizeiliche Kriminalstatistik liefert Zahlen zu Anzeigen im Zusammenhang mit den verschiedenen menschenhandelsbezogenen Tatbeständen, wie § 104a und § 217 StGB. Obwohl § 104a StGB speziell für Menschenhandel konzipiert wurde, zeigt die obige Tabelle, dass § 217 StGB zum grenzüberschreitenden Prostitutionshandel statistisch gesehen bedeutender ist. Was Fälle nach § 104a StGB betrifft, ist die Anzahl der Anzeigen in den vergangenen fünf Jahren von vier im Jahr 2008 auf 22 im

40 Statistik Austria, *Gerichtliche Kriminalstatistik*, verfügbar unter www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/kriminalitaet/verurteilungen_gerichtliche_kriminalstatistik/index.html (Zugriff am 3. Jänner 2014).

41 Bundesministerium für Inneres, *Fremdenwesen Jahresstatistiken*, www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken (Zugriff am 3. Jänner 2014).

42 LEFÖ-IBF, *Jährliche Tätigkeitsberichte 2008-2012*, verfügbar unter www.lefoe.at/index.php/ibf.html (Zugriff am 3. Jänner 2013).

43 Für die Website des Vereins siehe www.lefoe.at/index.php/ibf.html (Zugriff am 16. Jänner 2014).

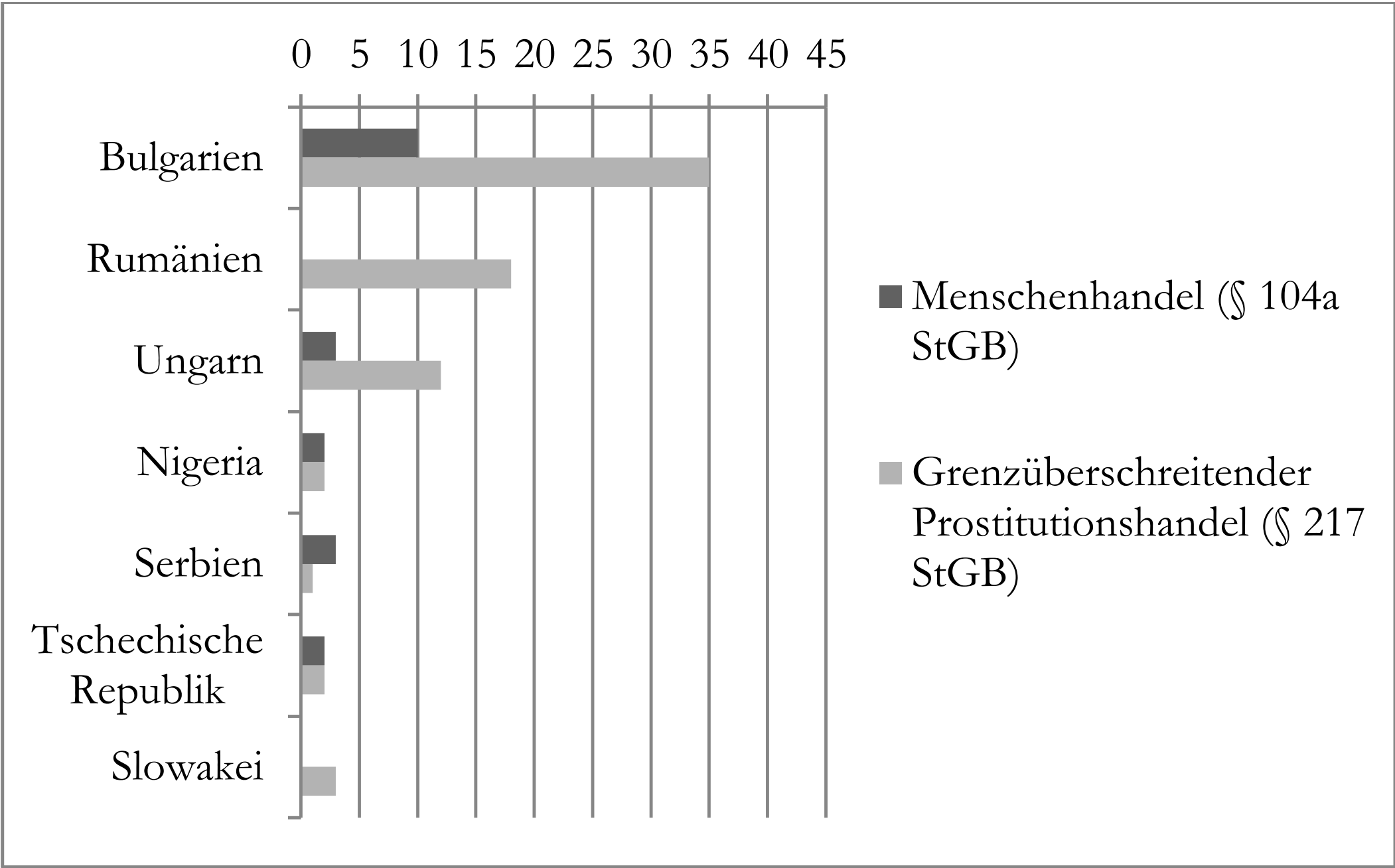
44 In ihren Jahresberichten stellt die Organisation unter anderem fest, dass die Zahl der Frauen, die unterstützt wurden, von 251 im Jahr 2011 auf 242 im Jahr 2012 gesunken ist. 2012 waren 74% dieser Frauen zwischen 19 und 35 Jahre alt. Der Anteil der Frauen aus EU-Mitgliedstaaten stieg auf 47%, im Vergleich zu 40% im Jahr 2011.

Jahr 2012 angestiegen, mit einem Spitzenwert von 32 im Jahr 2009. Die Zahl der Anzeigen nach § 217 StGB ist in etwa gleich geblieben: 46 im Jahr 2008 und 48 im Jahr 2012.

Betrachtet man die weiteren Bestimmungen, die Handlungen mit Bezug zu Menschenhandel unter Strafe stellen, zeigt die Tabelle unter anderem, dass die Anzahl der Fälle nach § 116 FPG (Ausbeutung eines Fremden) von 2008 bis 2012 kontinuierlich von drei auf 12 angestiegen ist.

Neben den in der Tabelle dargestellten Daten, zählten die Statistiken des Bundeskriminalamtes insgesamt 103 Personen, die als „Opfer“ in Verfahren nach § 104a und § 217 StGB im Jahre 2012 beteiligt waren.

Abbildung 1: Staatsangehörigkeit der Personen, die als „Opfer“ in Verfahren nach § 104a und 217 StGB im Jahre 2012 beteiligt waren (Top-7-Herkunftsländer)



Laut polizeilicher Kriminalstatistik waren 85 von den 103 Personen, die als „Opfer“ an Strafverfahren zu den Menschenhandelstatbeständen in Österreich beteiligt waren, UnionsbürgerInnen.⁴⁵ Die größte Gruppe waren mit 45 Personen Staatsangehörige Bulgariens, gefolgt von Staats-

⁴⁵ Dies mag aus Sicht des Autors auch darauf zurückzuführen sein, dass deren Aufenthaltsstatus durch Unionsrecht gesichert ist.

angehörigen von Rumänien mit 18 Personen. Was Drittstaatsangehörige betrifft, waren Staatsangehörige Nigerias (vier) jene, die am häufigsten als „Opfer“ in Strafprozessen auftraten.

Zudem geht aus den Statistiken des Bundeskriminalamtes – neben den in der Abbildung dargestellten Daten – hervor, dass etwa 90% der Betroffenen weiblich und fast alle zwischen 18 und 36 Jahre alt waren.

Tabelle 2: Zahl der Verurteilungen im Zusammenhang mit Menschenhandel

	§ 104a StGB	§ 217 StGB	§ 104 StGB	§ 216 StGB	§ 116 FPG	§ 28c AuslBG
2008	0	18	0	18	0	N/A
2009	2	30	0	5	0	N/A
2010	2	12	0	8	1	N/A
2011	1	8	0	9	2	N/A
2012	0	17	0	4	0	10

Die gerichtliche Kriminalstatistik zeigt, dass es von 2008 bis 2012 nur 5 Verurteilungen nach § 104a StGB gab. Nach § 217 StGB wurden im Jahr 2008 18 Personen verurteilt, wobei als Spitzenwert 30 Verurteilungen im Jahr 2009 und schließlich 17 Verurteilungen im Jahr 2012 zu verzeichnen waren.

Tabelle 3: Erteilte „Aufenthaltsbewilligungen besonderer Schutz“ für Betroffene des Menschenhandels

	2009	2010	2011	2012	2013 ⁴⁷
Männer	0	0	3	2	3
Frauen	12	8	15	10	3
Gesamt	12	8	18	12	6

Die Statistiken zu Aufenthaltsbewilligungen⁴⁷ für Betroffene des Menschenhandels, wie in der obigen Tabelle aufgeführt, zeigen, dass die

46 Hier ist zu berücksichtigen, dass für die Zahlen zu 2013 die monatliche Auswertung herangezogen wurde, da die jährliche bei Fertigstellung der Studie noch nicht verfügbar war.

47 Bis 2014 wurde der Titel – im NAG – „Aufenthaltsbewilligung“ genannt, bevor er – im AsylG – in „Aufenthaltsberechtigung“ umbenannt wurde.

Zahl der erteilten Bewilligungen von 12 im Jahre 2009 auf 8 im Jahre 2010 gesunken, danach auf 18 Titel im Jahr 2011 gestiegen und in der Folge wiederum auf 12 Titel im Jahr 2012 und nur sechs im Jahr 2013 gefallen ist. Von den 56 Aufenthaltsbewilligungen, die seit 2008 erteilt wurden, wurden 14% (8) an Männer erteilt.

1.4.2 Die Anzahl der asylsuchenden Betroffenen des Menschenhandels

In Österreich sind keine offiziellen Statistiken verfügbar, aus denen die Anzahl jener vom Menschenhandel Betroffenen hervorginge, die in Österreich Asyl beantragen. Jedoch weisen andere verfügbare Informationen, wie nachfolgend dargelegt, auf eine gewisse quantitative Relevanz dieses Phänomens hin.

Eine wichtige Informationsquelle sind Erfahrungswerte von NGOs, die Betroffene des Menschenhandels unterstützen. Die NGO-Vertreterinnen, die im Zuge dieser Studie befragt wurden, waren der Ansicht, dass das Asylverfahren ein besonders wichtiger Bereich für das Erkennen von Betroffenen des Menschenhandels sei.⁴⁸ Joana Adesuwa Reiterer vom Verein Exit⁴⁹, der afrikanische Betroffene des Frauenhandels unterstützt, berichtete, dass MenschenhändlerInnen – die ein Interesse daran hätten, die Betroffenen zu kontrollieren – das österreichische Asylsystem nützten, um Betroffene vor einer Abschiebung „zu schützen“.⁵⁰ In diesem Zusammenhang wies der ExpertInnenkreis „Prostitution“ im Rahmen der Task Force Menschenhandel (2008: 47) darauf hin, dass österreichische Fachleute be-

48 Joana Adesuwa Reiterer, Verein Exit, 18. Oktober 2013; Evelyn Probst, LEFÖ-IBF, 19. September 2013.

49 Für die Website des Vereins siehe www.ngoexit.org (Zugriff am 16. Jänner 2014).

50 Joana Adesuwa Reiterer, Exit, 18. Oktober 2013; diese Praxis wird auch in Frontex dokumentiert, *Situational Overview on Trafficking in Human Beings*, 17, verfügbar unter frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Situational_Overview_on_Trafficking_in_Human_Beings.pdf (Zugriff am 3. Jänner 2013); es wird festgestellt, dass der „Modus Operandi, der verwendet wird, um in ein europäisches Land mittels Asylantrags einzureisen, dem gleicht, über den die nationalen BerichterstatteInnen für den Menschenhandel sowie die internationalen Organisationen zur Bekämpfung des Menschenhandels berichteten. Beispielsweise gibt die Frontex-2010-Risikoanalyse über unbegleitete Minderjährige an, dass nigerianische Minderjährige an den Grenzkontrollen Asyl beantragen und dass diese, nachdem sie zu speziellen Hilfseinrichtungen begleitet worden waren, normalerweise eine ihnen vorher mitgeteilte Telefonnummer anrufen und darauf warten, im Aufnahmezentrum abgeholt zu werden.“

stätigten, dass „zahlreiche Asylsuchende, die in der Prostitution arbeiten, Betroffene des Menschenhandels zu sein scheinen“.⁵¹

Gerald Tatzgern vom Bundeskriminalamt schätzt, dass die rund 150 bis 200 Frauen aus Nigeria, die derzeit in Österreich in die Prostitution gezwungen wurden⁵², die größte Gruppe von Drittstaatsangehörigen darstellten, die vom Menschenhandel in Österreich betroffen seien.⁵³ Laut seiner Aussage hätten all diese Frauen zu einem bestimmten Zeitpunkt einen Asylantrag gestellt.⁵⁴ Der Bericht der US-Regierung von 2013 über Menschenhandel in Österreich legt Zahlen vor, die in die gleiche Richtung weisen. Darin heißt es unter Bezugnahme auf eine NGO, die Betroffene unterstützt, dass es im Jahre 2012 etwa 200 asylsuchende nigerianische Frauen gegeben habe, die möglicherweise Betroffene des Menschenhandels seien.⁵⁵ In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass im Jahre 2012 von den 400 nigerianischen Asylsuchenden, die in Österreich einen Antrag auf Asyl gestellt haben, 80 weiblich waren.⁵⁶

Ein weiterer Einblick kann durch Asylrechtsprechung in Österreich gewonnen werden, die im Rahmen dieser Studie analysiert wurde

51 Für den vollständigen Text des Berichts siehe *Prostitution in Österreich*, verfügbar unter www.frauen.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=31425 (Zugriff am 22. Jänner 2014).

52 Österreichische Medien berichteten auch von Fällen nigerianischer Asylsuchenden, die zur Prostitution gezwungen werden; laut den Berichten ist das österreichische Asylsystem kontraproduktiv und hilft eher den MenschenhändlerInnen. Obwohl die Chancen auf Asyl sehr gering seien, werde den Frauen, laut diesen Berichten, aufgetragen, direkt nach ihrer Ankunft Asyl zu beantragen, da Asylsuchende legal in Wien als Prostituierte arbeiten könnten. Dies führe zu einem verstärkten Menschenhandel mit jungen nigerianischen Frauen nach Österreich unter Vorspiegelung falscher Tatsachen, die dann „Reisekosten“ von bis zu 100.000,00 € abbezahlen müssten, wie Medien berichten; siehe Falter, *Nigerianerinnen auf dem Straßenstrich: Das Geschäft mit der Ware Frau*, 5. September 2009; News, *Verraten, verkauft – und abgeschoben*, 14. Oktober 2010; Die Presse, *Die Unsichtbaren: Opfer von Menschenhandel – auch in Österreich*, 15. Oktober 2010, verfügbar unter diepresse.com/home/blogs/rohrer/660087/Die-Unsichtbaren_Opfer-von-Menschenhandel-auch-in-Oesterreich (Zugriff am 5. November 2013).

53 Gerald Tatzgern, Bundeskriminalamt, 17. September 2013.

54 Ebenda.

55 Für den gesamten Bericht siehe US-Regierung, *Trafficking in Persons Report 2013*, Austria, verfügbar unter www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt (Zugriff am 3. Jänner 2014).

56 Eurostat, *Asylanträge 2012*, verfügbar unter epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics (Zugriff am 3. Jänner 2013); im gleichen Zeitraum erhielten laut Eurostat fünf nigerianische Frauen letztinstanzlich subsidiären Schutz.

(3.1.4). Insgesamt beinhalteten 129 Erkenntnisse des AsylGH, der über Beschwerden gegen Entscheidungen der Erstinstanz entscheidet, explizit Hinweise auf Menschenhandel bei Prüfung der Gründe, internationalen Schutz zu gewähren.

Um eine bessere Vorstellung von diesem Phänomen in Österreich zu bekommen, scheint es sinnvoll, auch die Situationen in anderen Mitgliedstaaten zu betrachten, da diese als Hinweis auf die mögliche Anzahl der vom Menschenhandel Betroffenen innerhalb des österreichischen Asylsystems dienen können.

Eine Studie der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und des UN- Flüchtlingshochkommissariats (UNHCR)⁵⁷ in Deutschland, die auf allgemeinen und länderspezifischen Indikatoren basierte, analysierte Asylentscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) von nigerianischen Antragstellerinnen. Sie kam zum Schluss, dass fast ein Drittel aller Entscheidungen Hinweise auf Menschenhandel enthielten.⁵⁸

Auch die Zahlen des Poppy-Projekts⁵⁹ im Vereinigten Königreich – das vom 1. April 2009 bis zum 31. März 2011 418 Frauen aus Drittstaaten, die angaben, Betroffene des Menschenhandels zu sein, unterstützte – weisen auf die statistische Relevanz der Thematik Asyl und Menschenhandel hin. Von 181 Frauen, die Auskunft zu ihrem Rechtsstatus geben konnten, befanden sich 175 (96%) entweder noch im Asylverfahren, versuchten Asyl zu beantragen, oder hatten einen negativen Bescheid erhalten (Stepnitz 2012: 3).

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass es unter Berücksichtigung der Einschätzung und Erfahrung relevanter AkteurInnen, der Anzahl entsprechender Judikatur und der in anderen Mitgliedstaaten durchgeführten Studien angebracht ist, von einer gewissen quantitativen

57 Für den Volltext siehe www.iom.int/germany/de/downloads/CT%20Asyl/12_06_05_IOM_Endpublikation_ansicht_GESAMT_FINAL.pdf (Zugriff am 3. Jänner 2014).

58 Diese Studie wurde im Rahmen eines Projekts der IOM, des UNHCR und des BAMF zur *Identifizierung und Schutz von Betroffenen des Menschenhandels im Asylsystem* durchgeführt.

59 Das Poppy-Projekt wurde 2003 gestartet, um Betroffenen des Frauenhandels Hilfe, rechtlichen Beistand und eine Unterbringung zu bieten; für mehr Informationen siehe www.eavesforwomen.org.uk/about-eaves/our-projects/the-poppy-project (Zugriff am 9. Jänner 2014).

Bedeutung des Themas auszugehen. Dies, obwohl es naturgemäß nicht möglich ist, die genaue Zahl derer zu kennen, die in Österreich sowohl um Asyl ansuchen als auch von Menschenhandel betroffen sind. Aus den zur Verfügung stehenden Informationen geht hervor, dass es sich bei einem Großteil der vom Menschenhandel betroffenen Personen im Asylsystem um nigerianische Frauen handelt.

2. DER PROZESS DER IDENTIFIZIERUNG

Die Verpflichtung von Staaten, für die Identifizierung von Betroffenen des Menschenhandels zu sorgen, wird bereits in Art. 10 der Menschenhandelskonvention und Art. 11 Abs. 4 der Menschenhandelsrichtlinie festgelegt. Identifizierung ist eine Voraussetzung für den Zugang von Betroffenen zu spezialisierter Unterstützung und adäquatem Schutz. Zudem kann Identifizierung zu strafrechtlichen Ermittlungen gegen die TäterInnen führen. Ohne sie bleiben jedenfalls das Phänomen im Allgemeinen, die betroffene Person und der oder die Menschenhändler/in verborgen beziehungsweise unerkannt (Gallagher, 2010: 278).

Im Prozess der Identifizierung sind unterschiedliche und aufeinanderfolgende Phasen relevant. Für den Zweck dieser Studie scheint es sinnvoll, diese Phasen wie untenstehend beschrieben zu unterscheiden.

Als erster Schritt wird eine Person als potenziell vom Menschenhandel betroffen *erkannt*. Dies kann beispielsweise durch PolizistInnen, RechtsberaterInnen oder Privatpersonen erfolgen. Eine solche Erkennung kann als das Identifizieren von Situationen, die eventuell mit Menschenhandel zusammenhängen, oder als begründeter Verdacht derselben definiert werden.⁶⁰

Danach wird eine Behörde, die zuständig ist, die Lage der betroffenen Person zu bewerten beziehungsweise zu untersuchen, einbezogen, was eine *informelle oder formelle Identifizierung* bedeuten oder zu ihr führen kann. Informelle Identifizierung kann als der Prozess der Bewertung einer eventuellen Menschenhandelssituation mit dem Ziel verstanden werden, anschließend strafrechtliche Ermittlungen einzuleiten und Schutz und Unterstützung zu ermöglichen.⁶¹ Formelle Identifizierung ist (zusätzlich) die „Klassifizierung“ einer vom Menschenhandel betroffenen Person durch die zuständige Behörde gemäß einem formalisierten nati-

60 Diese Definition basiert auf Varandas/Martins (2007: 17). Sie verwenden den Begriff „signalling“ (auf Deutsch: Signalisieren) statt Erkennung für ihren Leitfaden und definieren ihn als „die Identifizierung möglicher Menschenhandelssituationen“.

61 Ebenda; Varandas/Martins definieren den Begriff „Identifizierung“ als „Bestätigung des Vorhandenseins von Situationen des Menschenhandels als Grundlage für die weitere Unterstützung der davon Betroffenen“.

onalen System. Während die informelle Identifizierung direkte oder indirekte Konsequenzen für den Prozess oder die Unterstützung und den Schutz, den eine möglicherweise vom Menschenhandel betroffene Person in der Praxis erhält, auslösen kann, hat die formelle Identifizierung auch für andere Behörden im jeweiligen Land oder in der jeweiligen Region verbindlichen Charakter.⁶² Was hier als Erkennung und informelle und formelle Identifizierung beschrieben ist, lässt sich im Allgemeinen mit dem Begriff Identifizierung beziehungsweise Prozess der Identifizierung zusammenfassen.

2.1 Erkennung

Der Moment der Erkennung ist oft der erste Schritt, der zum Schutz einer möglicherweise vom Menschenhandel betroffenen Person und zur Verfolgung des oder der Menschenhändlers/in führt. Betrachtet man den institutionellen Rahmen in Österreich (1.3), ist zu erkennen, dass das BFA und dessen ReferentInnen eine zentrale Rolle bei der Erkennung von Betroffenen sowohl im Asyl- als auch im Rückführungsverfahren einnehmen können.

2.1.1 Im Asylverfahren

Im Asylverfahren stellen die Interviews, die ReferentInnen des BFA mit Asylsuchenden führen, eine Möglichkeit dar, das Vorliegen von Indikatoren, die eine Menschenhandelssituation nahelegen, zu identifizieren.⁶³ Das Erkennen von Betroffenen des Menschenhandels kann sowohl der Beurteilung des internationalen Schutzbedarfs dienen als auch zu einer Weiterleitung der Person zu Unterstützung und zu den zuständigen Behörden führen.

Laut Gerald Dreveny vom Bundesministerium für Inneres ist es für Einvernahmen im Asylverfahren kein Selbstzweck oder vorrangiges Ziel, Betroffene des Menschenhandels zu erkennen.⁶⁴ Da das BFA jedoch nunmehr auch für die Erteilung von Aufenthaltstitel für Betroffene des Menschenhandels und das Rückführungsverfahren zuständig ist, hat das Erkennen von Betroffenen des Menschenhandels an Bedeutung gewonnen.

62 Diese Definition wurde zum Zwecke der Spezifikationen im Rahmen dieser EMN-Studie formuliert.

63 Gerald Dreveny, Bundesministerium für Inneres, 25. September 2013.

64 Ebenda.

Die Erteilung des Aufenthaltstitels hängt hauptsächlich vom Bestehen eines straf- oder zivilrechtlichen Verfahrens ab und nicht von der Frage, ob ein Individuum eine vom Menschenhandel betroffene Person ist oder nicht. Dennoch wird die Behörde im Rahmen ihrer Pflicht, alle für den Fall relevanten Faktoren zu ermitteln (§ 18 Abs. 1 AsylG), ein Interesse daran haben, jedwede Indikatoren zu identifizieren, die zur Erkennung einer vom Menschenhandel betroffenen Person führen könnten.

Österreich hat erkannt, dass MitarbeiterInnen der Asylbehörde für das Phänomen Menschenhandel sensibilisiert werden müssen und hat ihnen die Teilnahme an entsprechenden Schulungen ermöglicht. Eine auf Asylsuchende abgestimmte Strategie gibt es im aktuellen Ansatz zur Bekämpfung des Menschenhandels in Österreich nicht.⁶⁵ Der Fokus auf Schulungen für ReferentInnen des BFA spiegelt sich im Projekt „IBEMA“ wider, das ab April 2014 umgesetzt wird.⁶⁶ Gerald Tatzgern vom Bundeskriminalamt stellte in diesem Zusammenhang fest, dass es nützlich wäre, eine Kontaktstelle für Menschenhandelsbelange innerhalb jeder Regionaldirektion des BFA einzurichten, die entsprechend geschult würde und als MultiplikatorInnen für Bewusstseinsbildung und für Wissensvermittlung dienen könnte.⁶⁷

65 Gerald Tatzgern, Bundeskriminalamt, 17. September 2013; NGO-Vertreterinnen kritisierten in diesem Zusammenhang, dass die angebotenen Schulungen für ReferentInnen im Asylverfahren nicht ausreichend wären, und dass es in dieser Gruppe einen erheblichen Mangel an Bewusstsein zu verzeichnen gäbe (Joana Adesuwa Reiterer, Verein Exit, 18. Oktober 2013; Evelyn Probst, LEFÖ-IBF, 19. September 2013). Diese Schlussfolgerung wurde auch von CEDAW (dem Komitee für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau) in ihrem Bericht 2013 zu Österreich getroffen. Das Komitee zeigte sich besorgt „über Berichte, aus welchen hervorgeht, dass im Vertragsstaat die mit Asylverfahren befassten BeamtInnen nicht ausreichend geschult sind, um Opfer des Menschenhandels zu erkennen.“ Die abschließenden Bemerkungen des Komitees sind erhältlich unter www.frauen.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=52368 (Zugriff am 13. Februar 2014).

66 In Zusammenarbeit mit den relevanten AkteurInnen in Österreich wie Opferschutzeinrichtungen, dem UNHCR und der Kriminalpolizei sind von der IOM Wien zweitägige Schulungen für ReferentInnen des BFA, den LeiterInnen der Bundesbetreuungsstellen und dem Personal des Privatunternehmens ORS Service GmbH geplant.

67 Gerald Tatzgern, Bundeskriminalamt, 17. September 2013.

2.1.2 Im Rückführungsverfahren

Asylsuchende Betroffene des Menschenhandels können in verschiedenen Situationen zwangsweisen Rückführungsmaßnahmen unterworfen werden. Wenn der Asylantrag abgelehnt wird und die betroffene Person dazu aufgefordert wird, das Bundesgebiet zu verlassen, können die österreichischen Behörden Maßnahmen dahingehend setzen, sie in das Herkunftsland zu verbringen. Aber auch bei offenem Asylverfahren können (potenziell) vom Menschenhandel Betroffene im österreichischen System Rückführungsmaßnahmen unterliegen und unter bestimmten Umständen in Schubhaft genommen werden.⁶⁸

Der österreichische Ansatz im Hinblick auf die Erkennung von Betroffenen des Menschenhandels im Rückführungsverfahren setzt den Schwerpunkt auf die Schubhaft. Dort sind (potenziell) Betroffene des Menschenhandels für einen gewissen Zeitraum in direktem Kontakt mit österreichischen BeamtInnen. Der Menschenrechtsbeirat⁶⁹ hat 2012 einen Bericht über die Identifizierung von Betroffenen des Menschenhandels in Österreich veröffentlicht, in dem er unter anderem die Thematik der Erkennung⁷⁰ in Schubhaft behandelt. Der Beirat hob die besondere Relevanz der Erkennung zu diesem speziellen Verfahrensstand in Österreich hervor. Unter anderem wurde angemerkt, dass die Erkennung in Schubhaft Betroffene des Menschenhandels vor einer weiteren Viktimisierung bewahre.⁷¹

Bereits 2011 stellte der GRETA⁷²-Evaluierungsbericht – der die Umsetzung der Menschenhandelskonvention in den einzelnen Staaten

68 § 76 ff FPG.

69 Seit 1. Juli 2012 sind die Aufgaben des Menschenrechtsbeirats in die Strukturen der österreichischen Volksanwaltschaft eingebettet.

70 Im Text des Beirats wird der deutsche Begriff „Identifizierung“ verwendet; bleibt man jedoch den in dieser Studie verwendeten Begriffsdefinitionen treu, meinte der Beirat eher die Erkennung von Betroffenen des Menschenhandels als ihre Identifizierung.

71 Für den gesamten Text des Berichts siehe Menschenrechtsbeirat, *Bericht des Menschenrechtsbeirates zu Identifizierung und Schutz von Opfern des Menschenhandels*, verfügbar unter www.bmi.gv.at/cms/BMI_MRB/mrb/berichte/files/Bericht_der_AG_Menschenhandel_Endversion.pdf (Zugriff am 6. Jänner 2014).

72 GRETA ist der von der Menschenhandelskonvention eingerichtete Überwachungsmechanismus (Art. 1 Abs. 2); für die Website von GRETA siehe www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/monitoring/GRETA_en.asp (Zugriff am 17. Jänner 2014).

zum Gegenstand hat – über Österreich fest, „dass mögliche Betroffene des Menschenhandels, die sich illegal in Österreich aufhalten und sich in Schubhaft befinden, Gefahr laufen, noch vor ihrer Identifizierung abgeschoben zu werden.“⁷³ Jedoch – so der Menschenrechtsbeirat (2012: 111) 2012 – sei eine bemerkenswert geringe Erkennungsrate in österreichischen Schubhafteinrichtungen zu beobachten.⁷⁴ Evelyn Probst vom Verein LEFÖ-IBF stellte hierzu fest, dass sich die Rate seit dem Bericht des Menschenrechtsbeirates erhöht habe.⁷⁵

Im Allgemeinen setzt die österreichische Herangehensweise betreffend effektive Erkennung von Betroffenen des Menschenhandels im Rückführungsverfahren den Fokus auf Schulungen für relevante Personengruppen. Bisher haben beispielsweise Vollzugsbeamte, das Personal der Polizeianhaltezentren und MitarbeiterInnen von Vertretungsbehörden Schulungen zum Thema Menschenhandel erhalten. Diese Schulungen wurden unter anderem von der österreichischen Sicherheitsakademie in Zusammenarbeit mit spezialisierten NGOs und dem Bundeskriminalamt organisiert und durchgeführt.⁷⁶

2.1.3 Die Rolle nicht-staatlicher AkteurInnen

Neben dem BFA und der Kriminalpolizei als staatliche AkteurInnen sowie den auf Opferschutz spezialisierten Einrichtungen gibt es zahlreiche andere, die in das Asyl- und Rückführungsverfahren involviert sind beziehungsweise in direktem Kontakt mit Asylsuchenden stehen. Somit

73 GRETA, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria* erwähnt, verfügbar unter www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/Reports/GRETA_2011_10_FGR_AUT_en.pdf (Zugriff am 5. Jänner 2014).

74 Dies wurde auch von GRETA in ihrem *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria* erwähnt. Der Menschenrechtsbeirat sprach in seinem Bericht unter anderem von einem mangelnden Bewusstsein unter dem Schubhaftpersonal in Österreich.

75 Evelyn Probst, LEFÖ-IBF, 19. September 2013.

76 Gerald Tatzgern, Bundeskriminalamt, 17. September 2013; Evelyn Probst, LEFÖ-IBF, 19. September 2013; siehe auch Menschenrechtsbeirat, *Bericht des Menschenrechtsbeirates zu Identifizierung und Schutz von Opfern des Menschenhandels*, verfügbar unter www.bmi.gv.at/cms/BMI_MRB/mrb/berichte/files/Bericht_der_AG_Menschenhandel_Endversion.pdf (Zugriff am 6. Jänner 2014); und die Website der Österreichischen Sicherheitsakademie, verfügbar unter www.bmi.gv.at/cms/BMI_SIAK/fortbildung/Seminarkatalog.aspx (Zugriff am 6. Jänner 2014).

können sie eine entscheidende Rolle beim Erkennen von Asylsuchenden als Betroffene des Menschenhandels spielen. Darunter sind RechtsberaterInnen in Asyl- und Rückführungsverfahren, BeraterInnen für freiwillige Rückkehr, Personal von Erstaufnahmezentren und anderen Grundversorgungseinrichtung, einschließlich Gesundheits- und Betreuungspersonal, wie auch DolmetscherInnen im Asyl- und Rückführungsverfahren.

Laut Elisabeth Tichy-Fisslberger, der österreichischen Nationalen Koordinatorin zur Bekämpfung des Menschenhandels vom Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, hätten Betroffene des Menschenhandels oft eine Vertrauensbeziehung zu ÄrztInnen und Gesundheitspersonal, da diese der ärztlichen Schweigepflicht unterlägen. Darüber hinaus weise der sehr persönliche Charakter ärztlicher Untersuchungen dieser Gruppe eine besondere Rolle bei der Erkennung von Betroffenen des Menschenhandels zu, stellte Tichy-Fisslberger fest.⁷⁷ Evelyn Probst betonte die Wichtigkeit von Schulungen für RechtsberaterInnen und beobachtete, dass durch diese Gruppe in der Vergangenheit eine Reihe von Verweisungen zum Verein LEFÖ-IBF zustande gekommen sei.⁷⁸ Laut Gerald Tatzgern kann zudem das Personal der ORS Service GmbH – ein privates Unternehmen, das mit der Betreuung von Asylsuchenden in österreichischen Erstaufnahmezentren beauftragt wurde – bei der Erkennung von Betroffenen des Menschenhandels eine relevante Rolle übernehmen. Das Unternehmen, so Tatzgern, verfüge über Personal mit Migrationshintergrund, das die Sprachen der Asylsuchenden spreche. Weiters wies er auf die Rolle der DolmetscherInnen innerhalb der Verfahren hin, da diese in den Aussagen von Betroffenen des Menschenhandels Muster erkennen könnten, die zu ihrer Erkennung führen könnten.⁷⁹

2.2 Identifizierung

Im österreichischen System gibt es keine zentralisierte formelle Identifizierung – definiert als Entscheidung durch eine zuständige Stelle, die für andere Behörden verbindlich ist. Jedoch hat die Einschätzung einer österreichischen Behörde, dass es sich bei einer Person um eine vom Menschenhandel betroffene Person handelt beziehungsweise handeln

77 Elisabeth Tichy-Fisslberger, Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, 20. August 2013.

78 Evelyn Probst, LEFÖ-IBF, 19. September 2013.

79 Gerald Tatzgern, Bundeskriminalamt, 17. September 2013.

könnte, konkrete Konsequenzen im Prozess der Schutzgewährung und Strafverfolgung.

Eine Art formelle Klassifizierung einer Person als „Opfer“ ist im Strafprozess vorgesehen. Dort bestimmt die österreichische Strafprozessordnung (StPO) die Verfahrensrolle von Betroffenen des Menschenhandels als „Opfer“.⁸⁰ Daher kann die Einleitung eines Strafverfahrens als Feststellung der Opfereigenschaft eines oder einer Betroffenen des Menschenhandels gesehen werden.⁸¹ Jedoch betrifft die Bestimmung des Opferstatus hier ausschließlich den Strafprozess und ist für andere Verfahren beziehungsweise Behörden – wie für das Asylverfahren beziehungsweise BFA – nicht bindend.

In der österreichischen Praxis gilt, dass wenn ein Beamter oder eine Beamtin – zum Beispiel eine Referentin des BFA – den Verdacht hegt, dass jemand vom Menschenhandel betroffen sein könnte, muss der- oder diejenige die Kriminalpolizei des jeweiligen Bundeslandes darüber in Kenntnis setzen. Sollte diese spezialisierte Behörde den Verdacht beziehungsweise die Erkennung bestätigen, werden strafrechtliche Ermittlungen eingeleitet und die betroffene Person sowie eine auf Menschenhandel spezialisierte NGO werden einbezogen. Anschließend können dem Opfer eine Bedenkzeit (siehe 3.2.4) und bestimmte Opferrechte⁸² in Strafverfahren gewährt werden.⁸³ Dies kann als Moment informeller Identifizierung verstanden werden. Doch obwohl eine solche Einstufung erfolgt ist – mit direkten Konsequenzen für den oder die Betroffene/n –, ist es möglich, dass die Staatsanwaltschaft zu dem Schluss kommt, das Verfahren beispielsweise aus Mangel an Beweisen einzustellen.⁸⁴ In einem solchen Fall gilt der oder die betroffene Einzelne nicht länger „offiziell“ als Opfer, obwohl er oder sie in Realität von Menschenhandel betroffen sein kann. Wie bereits erwähnt, ist eine solche Identifizierung durch die Poli-

80 § 65 ff StPO.

81 Gerald Tatzgern, Bundeskriminalamt, 17. September 2013; Evelyn Probst, LEFÖ-IBF, 19. September 2013.

82 Die Opferrechte in Strafverfahren werden in § 66 Abs. 1 StPO gelistet und schließen unter anderem das Recht auf Rechtsbeistand, Übersetzungshilfe und Informationen ein; der Zugang von Betroffenen zu spezialisierter Unterstützung ist von § 66 Abs. 2 StPO vorgesehen.

83 Gerald Tatzgern, Bundeskriminalamt, 17. September 2013; siehe auch Planitzer, 2013.

84 Gerald Tatzgern, Bundeskriminalamt, 17. September 2013.

zei beziehungsweise Staatsanwaltschaft im Kontext von Strafverfahren für das BFA bei der Bewertung des Asylfalls oder eines Antrags auf einen Aufenthaltstitel für Betroffene des Menschenhandels nicht verbindlich (siehe auch Kapitel 3).

In diesem Zusammenhang folgt die informelle Identifizierung von Betroffenen des Menschenhandels in Österreich also den Vorgaben der Strafverfolgung. Wenn jedoch die streng genommen gesetzlichen Bedingungen den Schutz einer Person, die aus Sicht der Polizei vom Menschenhandel betroffen ist, nicht ermöglichen, wird, wie Gerald Tatzgern feststellte, auf andere Möglichkeiten zurückgegriffen, um die betroffene Person vor Illegalisierung oder Abschiebung zu schützen.⁸⁵ Der Zugang zu spezialisierter Betreuung und Unterstützung durch NGOs hängt nicht notwendigerweise von der informellen Identifizierung durch die Polizei beziehungsweise dem Bestehen von straf- oder zivilrechtlichen Verfahren ab.⁸⁶

Beim Prozess der Identifizierung kommt also dem Bundeskriminalamt, das gemeinsam mit den Landeskriminalämtern für die Ermittlung von Menschenhandelsfällen in Österreich zuständig ist, eine zentrale Rolle zu. Hierbei arbeitet die Behörde hauptsächlich mit dem Verein LEFÖ-IBF zusammen, der vom österreichischen Bundesministerium für Inneres und der Frauensektion im Bundeskanzleramt offiziell mit der Aufgabe betraut wurde, Betroffene des Menschenhandels landesweit zu betreuen und zu schützen.⁸⁷ Das Büro des Vereins hat seinen Sitz in Wien und er unterstützt Betroffene des Frauenhandels, die älter als 16 Jahre alt sind.⁸⁸ Insoweit stellt die Zusammenarbeit zwischen dem Bundeskriminalamt und dem Verein LEFÖ-IBF im Hinblick auf die Identifizierung der Betroffenen das Schlüsselement der aktuellen institutionellen Regelungen im österreichischen System gegen Menschenhandel dar.⁸⁹

85 Ebenda.

86 Ebenda.

87 § 25 Abs. 3, § 38a Abs. 4 und § 56 Abs. 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG); siehe auch LEFÖ-IBF, *Jährlicher Tätigkeitsbericht 2012*, verfügbar unter www.lefoe.at/index.php/ibf.html (Zugriff am 3. Jänner 2013).

88 Ebenda.

89 Gerald Tatzgern, Bundeskriminalamt, 17. September 2013.

2.3 Verweismechanismus

Für die Zwecke dieser Studie kann Verweisung (*referral*) als der Schritt verstanden werden, durch den eine vom Menschenhandel betroffene Person zu adäquater Unterstützung und Schutz gelangen soll.⁹⁰ Verweisung kann die Überstellung von und zu Hilfsorganisationen und Behörden umfassen sowie den Übergang vom Asylverfahren zum Verfahren für die Erlangung eines Aufenthaltstitels, den Übergang von diesen beiden Verfahren zu Polizei und Staatsanwaltschaft und umgekehrt. Deshalb kann es sowohl nach einer Erkennung als auch nach (informeller oder formeller) Identifizierung zu einer Verweisung kommen.

Art. 11 Abs. 4 der Menschenhandelsrichtlinie legt fest, dass „die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen [treffen sollen], um in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Opferbetreuungsorganisationen geeignete Verfahren für die frühzeitige Erkennung, Unterstützung und Betreuung von Opfern festzulegen.“ Mitgliedstaaten sind folglich dazu verpflichtet, zusätzlich zur Umsetzung von Maßnahmen für die Identifizierung von Betroffenen des Menschenhandels, die Sicherstellung von Hilfe und Unterstützung für Betroffene des Menschenhandels zu gewährleisten. Ähnliche Bestimmungen finden sich in Art. 10 der Menschenhandelskonvention.

Die OSZE (2004: 15) hat einen nationalen Verweismechanismus als „Kooperationsrahmen, innerhalb dessen die Mitgliedsstaaten ihre Verpflichtung zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte von Opfern des Menschenhandels wahrnehmen und ihre Bemühungen in einer strategischen Partnerschaft mit der Zivilgesellschaft bündeln“ definiert. Die OSZE führt weiter aus, dass die Struktur solcher Mechanismen in jedem Staat unterschiedlich sein könne. Sie meint, dass diese Mechanismen so konzipiert sein müssten, dass dadurch „die Kooperation von Behörden und Nichtregierungsorganisationen, die mit Betroffenen des Menschenhandels zu tun haben, formalisiert wird“.⁹¹

Eine enge Zusammenarbeit zwischen der Polizei als entscheidende Akteurin im Kampf gegen den Menschenhandel und den Asylbehörden ist laut OSZE ein integrales Element für das Funktionieren von Ver-

90 Ebenda.

91 Für den vollständigen Text des Handbuchs siehe OSZE, *National Referral Mechanisms*, verfügbar unter www.osce.org/node/13967 (Zugriff am 6. Jänner 2014).

weismechanismen.⁹² Im UN-Kommentar zur Menschenhandelsrichtlinie (2013: 52) heißt es, dass damit sichergestellt sei, dass „Maßnahmen im Kampf gegen den Menschenhandel keineswegs die Menschenrechte von Flüchtlingen oder Asylsuchenden einschneiden.“ In der weiteren Analyse führt der Kommentar aus, dass das Asylsystem das schwache Glied im Identifizierungs-, Verweisungs- und Schutzprozess bleibe.⁹³

Erlässe

Zwei Erlässe des Bundesministers für Inneres beschreiben und formalisieren unter anderem den allgemeinen österreichischen Ansatz im Hinblick auf die Verweisung von Betroffenen des Menschenhandels.⁹⁴ Der erste Erlass⁹⁵ befasst sich mit den Auswirkungen der einschlägigen Bestimmungen der Aufenthaltstitelrichtlinie und der Menschenhandelskonvention für die Fremdenpolizeibehörden. Diese sollen potenziell Betroffene über die Möglichkeit der Erlangung des besonderen Aufenthaltstitels für Betroffene des Menschenhandels informieren; auch über jene Voraussetzungen zum Erhalt des Titels, die nicht ausdrücklich im Gesetz erwähnt sind. Der Abbruch des Kontakts mit den TäterInnen sowie die Zusammenarbeit mit Behörden werden als „wichtige Orientierungsmaßstäbe“ genannt. Behörden werden gebeten, Betroffene des Menschen-

92 Ebenda, 49.

93 In diesen Punkten befindet der UN-Kommentar zur Menschenhandelsrichtlinie, dass die Prüfung von Asylanträgen von Personen, die in das System zur Bekämpfung des Menschenhandels aufgenommen wurden, nach der Verweisung fortgeführt werden soll; für den vollständigen Text des Kommentars siehe OHCHR, UNHCR, UNICEF, UNODC, UN Frauen und IAO, *Joint UN Commentary on the EU Directive – A Human Rights-Based Approach*, verfügbar unter www.unodc.org/documents/human-trafficking/2011/UN_Commentary_EU_Trafficking_Directive_2011.pdf (Zugriff am 6. Jänner 2014). Im Jahre 2009 wies beispielsweise auch eine UNHCR-Studie auf Schwachstellen bei Vorgehensweisen zur Sicherstellung der Komplementarität zwischen dem internationalen Schutzsystem und Verfahren für den Schutz von Betroffenen des Menschenhandels (Bhaba/Alfiref 2009) hin.

94 Der Menschenrechtsbeirat kritisierte in seinem Bericht die mangelnde Klarheit und den Umfang dieses Ansatzes; laut Gerald Tatzgern wird eine interne Dienstanweisung, die sich an ReferentInnen des BFA richtet, einschließlich umfassenderer Bestimmungen zur Identifizierung und Verweisung von Betroffenen des Menschenhandels, zu Beginn des Jahres 2014 herausgegeben; diese Anweisung soll als Muster für weitere Erlässe für andere Behörden in Österreich dienen, wie zum Beispiel für die Polizei (Gerald Tatzgern, Bundeskriminalamt, 17. September 2013).

95 Bundesministerium für Inneres, *Handbuch zum FPG*, 262-264.

handels über das Antragsverfahren und den Zugang zu spezialisierten Hilfsorganisationen zu informieren. Der Erlass legt auch fest, dass Rückführungsmaßnahmen nicht vor einer Entscheidung über den Aufenthaltstitel gesetzt werden dürfen und zumindest nicht vor Ablauf von 30 Tagen (Bedenkzeit). Der Erlass schreibt des Weiteren vor, dass im Rückführungsverfahren Handlungen gegen die öffentliche Ordnung und Sicherheit berücksichtigt werden müssen. Ein weiterer Erlass⁹⁶, der vom Bundesminister für Inneres im Juli 2011 herausgegeben wurde, geht auf die allgemeinen und besonderen Voraussetzungen des Aufenthaltstitels für Betroffene des Menschenhandels ein, wie im folgenden Kapitel ausgeführt.

Was die Verweisung nach dem Moment der Erkennung von Betroffenen betrifft, ist auf die allgemeine Anzeigeverpflichtung österreichischer Behörden hinzuweisen, die die Polizei über den Verdacht einer strafbaren Handlung zu informieren haben (§ 78 StPO). Diese Verpflichtung schließt auch Menschenhandel als strafbare Handlung ein (§ 104a und 217 StGB). Sollten also ReferentInnen entweder im Asyl- oder im Rückführungsverfahren zu dem Schluss kommen, dass eine (abgelehnte) asylsuchende Person vom Delikt des Menschenhandels betroffen sein könnte, müssen sie Anzeige bei der Polizei erstatten.

Die derzeitige Praxis der Verweisung in Folge informeller Identifizierung ist, dass, insbesondere wenn die Polizei den Verdacht hegt, dass eine Person vom Menschenhandel betroffen sein könnte, eine Überweisung an den Verein LEFÖ-IBF erfolgt – vorausgesetzt, es handelt sich dabei um eine mindestens 16-jährige Frau. Mögliche Betroffene des Menschenhandels werden auch von den Landeskriminalämtern in anderen Teilen Österreichs an den Verein LEFÖ-IBF nach Wien verwiesen.⁹⁷ Die Jugendwohlfahrtsbehörden sind im Allgemeinen für Fälle von unbegleiteten minderjährigen Betroffenen des Menschenhandels zuständig. In Wien hat die Jugendwohlfahrt eine auf Betroffene des Kinderhandels spezialisierte Abteilung namens Drehscheibe eingerichtet.⁹⁸ Im Hinblick auf männliche Betroffene des Menschenhandels ist eine Zusammenarbeit der Krimi-

96 Bundesministerium für Inneres, Abteilung III/4, BMI-FW1710/0029-III/4/2011, 21. Juli 2011.

97 LEFÖ-IBF, *Jährlicher Tätigkeitsbericht 2011*, verfügbar unter www.lefoe.at/index.php/ibf.html (Zugriff am 3. Jänner 2013).

98 Für die Webseite der Drehscheibe siehe www.wien.gv.at/menschen/magelf/kinder/drehscheibe.html (Zugriff am 6. Jänner 2014).

nalpolizei mit dem Männergesundheitszentrum im Laufe des Jahres 2014 geplant.⁹⁹

Es ist wichtig anzumerken, dass der Verein LEFÖ-IBF und die Drehscheibe nicht die einzigen Einrichtungen sind, die (potenziell) Betroffenen des Menschenhandels in Österreich Schutz bieten. Personen, die nicht in den Aufgabenbereich dieser Einrichtungen fallen, werden derzeit nicht vom formellen österreichischen Unterstützungssystem erfasst. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass das Männergesundheitszentrum seit Dezember 2013 ein auf männliche Betroffene des Menschenhandels spezialisiertes Zentrum plant.¹⁰⁰ Zudem – so der Hinweis von österreichischen AkteurInnen – gebe es Schwachstellen im System was Schutz und Betreuung außerhalb von Wien betrifft.¹⁰¹

99 Markus Zingerle, Männergesundheitszentrum, 9. Jänner 2014.

100 Markus Zingerle, Männergesundheitszentrum, 9. Jänner 2014; für Informationen zum österreichischen Ansatz im Hinblick auf männliche Betroffene des Menschenhandels siehe Männergesundheitszentrum 2013.

101 Evelyn Probst, LEFÖ-IBF, 19. September 2013; in dieser Hinsicht meinte Tatzgern, dass eine Aufstockung der Ressourcen im Westen Österreichs wünschenswert wäre (Gerald Tatzgern, Bundeskriminalamt, 17. September 2013).

3. ZUGANG ZU AUFENTHALTSRECHTEN

Einem effektiven Zugang von Betroffenen des Menschenhandels zu Aufenthaltsrechten kommt entscheidende Bedeutung zu; nicht nur für die betroffene Person, sondern auch, um die strafrechtliche Verfolgung von Menschenhandel zu ermöglichen. Der Zugang zu Aufenthaltsrechten und Strafverfolgung gehen also Hand in Hand und stellen komplementäre und interdependente Aspekte der zur Bekämpfung des Menschenhandels eingesetzten Strategien dar (siehe KSMM, 2005: 18).¹⁰²

Die wichtigsten Optionen für Betroffene des Menschenhandels aus Drittstaaten zur Erlangung von Aufenthaltsrechten in Österreich sind internationaler Schutz und die für Betroffene des Menschenhandels konzipierte „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“.

3.1 Internationaler Schutz

Es sind verschiedene Szenarien denkbar, weshalb sich eine vom Menschenhandel betroffene Person in einem Asylverfahren befinden kann: So können Betroffene von MenschenhändlerInnen den „Rat“ erhalten, Asyl zu beantragen, um das Risiko einer Abschiebung für einen bestimmten Zeitraum abzuwenden. Weiters ist denkbar, dass eine Person erst von Menschenhandel betroffen wird, nachdem der Asylantrag gestellt wurde.¹⁰³ Da Flüchtlinge vorrangig Schutz und Sicherheit suchen, besteht für sie zudem auch die Gefahr, zu Betroffenen des Menschenhandels zu werden, wenn sie bei SchlepperInnen Hilfe suchen, deren Netzwerke mit denen der MenschenhändlerInnen verknüpft sind.¹⁰⁴ Schließlich kann die vom Menschenhandel betroffene Person auch Asyl erst dann beantragen,

102 Auch der Europarat kommt zu einem ähnlichen Schluss. Er stellt in diesem Zusammenhang in seinem *Explanatory Report to the Trafficking Convention* fest (Europarat, 2009: 51), dass „die sofortige Rückkehr der Opfer in ihre Länder sowohl für die Opfer als auch für die Vollzugsbehörden in ihrem Kampf gegen den Menschenhandel eine unbefriedigende Lösung darstellt“.

103 Für diese Fälle ist es wichtig anzumerken, dass internationaler Schutz nur in Zusammenhang mit einer erlebten oder einer zu erwartenden Situation im Herkunftsland und nicht im Zielland gewährt wird.

104 Dieses Szenario wird auch erwähnt im *Joint UN Commentary on the EU Directive – A Human Rights-Based Approach*, verfügbar unter www.unodc.org/documents/

wenn sie bereits der Menschenhandelssituation in Österreich oder in ihrem Herkunftsland entkommen ist, und im Verfahren auf die Gefahr hinweisen, im Falle einer Rückkehr in das Herkunftsland erneut von Menschenhandel betroffen zu sein.

Vor diesem Hintergrund soll sich dieses Kapitel im Folgenden der Frage annähern, unter welchen Umständen Personen, die von Menschenhandel betroffen sind oder in Zukunft sein könnten, Flüchtlinge im Sinne der Konvention sind beziehungsweise ihnen subsidiärer Schutz zu gewähren ist.

Um den Kontext für die österreichische Praxis im Zusammenhang mit Asylfällen von Betroffenen des Menschenhandels herzustellen (3.1.3), wird nachfolgend also auf einige relevante Aspekte bei der Beurteilung des internationalen Schutzbedarfs dieser Personengruppe eingegangen. Zusätzlich gibt dieses Kapitel einen kurzen Einblick in den Zusammenhang von Menschenhandel mit Dublin-Verfahren.

3.1.1 Die Anerkennung als Flüchtling

Betroffene des Menschenhandels haben das Recht, Asyl zu beantragen¹⁰⁵ (siehe auch Gallagher, 2010: 198) und auch auf eine „ordentliche“ Bearbeitung ihres Antrags¹⁰⁶. Die Erläuterungen zu Art. 40 der Menschenhandelskonvention¹⁰⁷ bestätigen, dass „die Tatsache, dass jemand ein Opfer von Menschenhandel ist, nicht dazu führen kann, sie vom Recht auszuschließen, Asyl zu beantragen und zu genießen. Die Vertragsparteien müssen sicherstellen, dass Opfer des Menschenhandels geeigneten Zugang zu fairen und effizienten Asylverfahren haben“.

Im Allgemeinen hat sich im Diskurs bisher nicht klar hervorgetan, ob das Recht auf Asyl dahingehend gefördert werden sollte, Opferschutz in einem Zielland sicherzustellen (siehe Juss, 2013: 297; Schlapkohl, 2006: 51 ff). Juss (2013: 297 ff) befürwortet beispielsweise den „Asylan-satz“ im Hinblick auf Menschenhandel und fordert, dass Betroffene des

human-trafficking/2011/UN_Commentary_EU_Trafficking_Directive_2011.pdf (Zugriff am 6. Jänner 2014).

105 Auf EU-Ebene folgt das aus Art. 18 GRC und, was die konkrete Umsetzung betrifft, aus den Bestimmungen der Asylverfahrensrichtlinie.

106 Auf EU-Ebene folgt das aus Art. 6 EMRK und Art. 41 und 47 GRC, und wieder, was die konkrete Umsetzung betrifft, den Bestimmungen der Asylverfahrensrichtlinie.

107 Siehe auch Art. 14 des Menschenhandelsprotokolls.

Menschenhandels „vielmehr wie herkömmliche Flüchtlinge“ behandelt werden sollten, da unter anderem dieselben Umstände sowohl die Ursache von Menschenhandel als auch Flüchtlingsaufkommen seien.

In seinen Richtlinien vom 7. April 2006 zur „Anwendung des Artikels 1A(2) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Anwendung des Rechtsstatus der Flüchtlinge als Opfer von Menschenhandel und entsprechend gefährdete Personen“¹⁰⁸ unterstreicht UNHCR, dass unter bestimmten Umständen Personen aufgrund der Tatsache, dass sie Betroffene des Menschenhandels sind, Asyl gewährt werden sollte. Das UNHCR führt aus, dass die schweren Formen von Ausbeutung, die von Betroffenen des Menschenhandels erlebt würden, gravierende Menschenrechtsverstöße darstellen könnten, die (oder ihre Erwartung) einer Verfolgung im Sinne der Flüchtlingskonvention gleichkämen. Es sei möglich, dass sich traumatisierende, psychische Folgen der Menschenhandelssituation als für Betroffene unzumutbare Härte im Falle einer Rückkehr erweisen; Betroffene des Menschenhandels könnten in dem Falle auch Repressalien und/oder einer neuerlichen Menschenhandelssituation ausgeliefert sein; die betroffene Person könne befürchten, von der eigenen Familie und/oder örtlichen Gemeinschaft ausgegrenzt, diskriminiert oder bestraft zu werden – im Extremfall sogar durch die Behörden (UNHCR, 2006: 6 ff).

Darüber hinaus behandelt der Diskurs zu Asyl und Menschenhandel in erster Linie die Anerkennung von Betroffenen des Menschenhandels als Mitglieder „einer bestimmten sozialen Gruppe“ im Sinne der Flüchtlingskonvention (siehe Knight, 2007). Laut Gallagher (2010: 205) sei dies der häufigste Grund, den nationale Rechtsprechung heranziehe, um Betroffenen des Menschenhandels Flüchtlingsstatus zuzusprechen.¹⁰⁹

Es mag anzunehmen sein, dass in den meisten Situationen, in denen (potenziell) Betroffene des Menschenhandels als Verfolgte involviert sind, die Verfolgung von Einzelnen ausgeht, ohne direkte Beteiligung von staatlichen Behörden (siehe Piotrowicz, 2012). Unter diesen Bedingungen stellt sich vor allem die Frage, ob die Behörden im Herkunftsland die (po-

108 Für den vollständigen Text der Richtlinien siehe www.unhcr.org/443b626b2.html (Zugriff am 6. Jänner 2014).

109 Für eine detaillierte Analyse des Konnex zwischen „einer bestimmten sozialen Gruppe“ und Menschenhandel siehe auch Frei, 2013, 19 und Knight, 2007, 10.

tenziell) Betroffenen des Menschenhandels bei deren Rückkehr schützen können und wollen.¹¹⁰

3.1.2 Subsidiärer Schutz

Die Möglichkeit einer Gefahr für Leib und Leben oder Freiheit kann zu einem subsidiären Schutzbedarf führen, wenn sonstige Voraussetzungen für den Flüchtlingsstatus, wie die Erfüllung der Konventionsgründe, nicht vorliegen. Zum Beispiel können Betroffene des Menschenhandels Gefahr laufen, im Falle einer Rückkehr erneut von Menschenhandel betroffen zu sein, auch wenn sie in ihrem Herkunftsland keiner bestimmten sozialen Gruppe angehören. Insbesondere in diesem Zusammenhang sind die Verbindungen zwischen Menschenhandel und einer „realen Gefahr“ eines Verstoßes von Art. 2 und 3 der EMRK – dem Recht auf Leben und dem Folterverbot – von Bedeutung (§ 8 AsylG).

In aktueller Literatur wurde diese Thematik unter Berücksichtigung des Konnexes zwischen Menschenhandel und Folter sowie des *Non-refoulement*-Grundsatzes – dem Kernelement des Konzepts internationaler Schutz – untersucht (siehe Kneebone, 2013; Nowak/Planitzer, 2013; Frei, 2013). Nowak und Planitzer führen beispielsweise aus, dass Menschenhandel in bestimmten Situationen als eine Form von Folter definiert werden könne. Daher kommen sie zum Schluss, dass „der *Non-refoulement*-Grundsatz den Betroffenen des Menschenhandels eine weitere Möglichkeit bietet, Schutz in bestimmten Situationen zu erhalten.“ Sie betonen jedoch, dass in der Praxis nur wenige Betroffene des Menschenhandels eine solche Form komplementären Schutzes erhalten hätten (Nowak/Planitzer, 2013: 39).

Für die Ziele dieser Studie scheint es daher sinnvoll, kurz auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) mit Menschenhandelsbezug einzugehen.

Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Die EMRK enthält keinen ausdrücklichen Verweis auf Menschenhandel, doch der EGMR hat seit 2005 in mehreren Menschenhandelsfällen entschieden.

110 Siehe auch die UNHCR-Richtlinien, 8 ff, verfügbar unter www.unhcr.org/443b626b2.html (Zugriff am 16. Jänner 2014).

Die Entscheidung in *Siliadin* gegen Frankreich vom 25. Juli 2005 war die erste, in der sich der Gerichtshof mit Formen des Menschenhandels befasste. In dem Urteil heißt es, dass das französische Strafrecht *Siliadin*, einem 15-jährigen Mädchen togolesischer Herkunft, keinen praktischen und wirksamen Schutz gegen die Täter geboten habe. Der Gerichtshof befand, dass *Siliadin* Zwangsarbeit ausgeliefert gewesen und in Leibeigenschaft gemäß Art. 4 EMRK gehalten worden wäre.

In seinem wegweisenden Urteil in *Rantsev* gegen Zypern und Russland vom 7. Jänner 2010 entschied der EGMR über eine Beschwerde gegen die Republik Zypern und Russland im Zusammenhang mit dem Tod der 20 Jahre alten Tochter des Antragstellers. Der Gerichtshof stellte einen Verstoß gegen Art. 4 fest und zeigte die Verpflichtung der Hohen Vertragsparteien auf, Fälle mutmaßlichen Menschenhandels zu untersuchen und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Menschenhandel zu verhindern und Betroffene zu schützen. Der Gerichtshof befand einstimmig, dass Menschenhandel in den Anwendungsbereich des Art. 4 EMRK fällt. Zudem erklärte er Zypern gemäß Art. 5 Abs. 1 EMRK für Frau *Rantsevas* Freiheitsentzug verantwortlich. In diesem Zusammenhang stellte der Gerichtshof zudem fest, dass Betroffene des Menschenhandels „schwerwiegende körperliche und psychische Folgen erleiden und sie dadurch derart traumatisiert sind, dass sie sich nicht als Opfer erkenntlich machen können“. Jede unmenschliche oder erniedrigende Behandlung, die Frau *Rantseva* zu erleiden gehabt hätte, sei inhärent mit dem behaupteten Menschenhandel und der Ausbeutung verbunden gewesen. Daher erachtete der EGMR es nicht für erforderlich, die Beschwerde gesondert unter Art. 3 EMRK zu prüfen.

Die Verpflichtungen von Staaten, auf die sich der Gerichtshof im *Rantsev*-Fall berief, gehen (ebenso) aus Art. 10 der Menschenhandelskonvention hervor. Somit bereitete die Urteilsbegründung des Gerichtshofes den Weg dafür, die auf den Schutz von Betroffenen abstellenden Bestimmungen der Konvention aufzuwerten. Von manchen wurde hierzu argumentiert, dass somit die Mehrzahl wenn nicht alle jener Bestimmungen der Menschenhandelskonvention, die auf Opferschutz abzielen, durch die positiven Pflichten der Staaten gegenüber Betroffenen des Menschenhandels gemäß Art. 4 EMRK abgedeckt seien (siehe beispielsweise *The Aire Centre* 2010). Das Urteil im Fall *Rantsev* wurde seit 2010 in weiteren Fäl-

len vom Gerichtshof bestätigt.¹¹¹ Daraus lässt sich ableiten, dass – auch wenn Menschenhandel im Wesentlichen (nur) eine Straftat darstellt und als solche nicht grundsätzlich auch eine Menschenrechtsverletzung implizieren muss (siehe beispielsweise Piotrowicz, 2012) – die Reaktion eines Staates auf Menschenhandel als Verstoß gegen seine menschenrechtlich gebotene Schutzpflicht angesehen werden kann.

Zusammenfassend kann daher gesagt werden, dass bei der Prüfung des subsidiären Schutzbedarfs der Konnex von Menschenhandel und Folter im Sinne der EMRK im Mittelpunkt steht. Den Entscheidungen des EGMR zu Menschenhandel und Verstößen gegen Bestimmungen der EMRK kommt Bedeutung zu, auch wenn im Fall Rantsev auf Art. 4 und nicht auf Art. 3 abgestellt wurde. Hervorzuheben ist weiters, dass durch die Judikatur des EGMR unter anderem die entsprechenden Schutzbestimmungen in der Menschenhandelskonvention aufgewertet wurden.

3.1.3 Österreichische Praxis und Rechtsprechung

In Österreich gibt es keine vorbestimmten Szenarien, in denen Betroffenen des Menschenhandels der Status eines Flüchtlings zuerkannt oder subsidiärer Schutz gewährt wird. Es ist die Aufgabe der EntscheiderInnen, jede Situation aufgrund all ihrer jeweiligen Fakten und Umstände zu beurteilen.¹¹²

Eine Menschenhandelssituation kann auf verschiedene Weise zum Thema des Asylverfahrens werden; beispielsweise, wenn der oder die Antragsteller/in selbst angibt, nach einer Rückkehr der Gefahr erneuten Menschenhandels ausgesetzt zu sein oder der oder die Referent/in im Zuge einer Einvernahme Indikatoren identifiziert, die auf Menschenhandel schließen lassen. Bei der Prüfung von internationalem Schutz sollten jedoch jeweils alle Fakten des Falles – einschließlich einer etwaigen Menschenhandelssituation – herangezogen werden, um zur Entscheidung zu gelangen, inwieweit der Sachverhalt als Ganzes internationalen Schutz rechtfertigt. Die hier vorgenommene Analyse der österreichischen Rechtsprechung ist folglich auch unter diesem Lichte zu betrachten.

111 Siehe zum Beispiel C.N gegen das Vereinigte Königreich vom 13. November 2012 und C.N. und V. gegen Frankreich vom 11. Oktober 2012. In beiden Fällen stellte der Gerichtshof einen Verstoß gegen Art. 4 EMRK fest.

112 Dieser Ansatz beruht auf der „freien Beweiswürdigung“ nach § 45 Abs. 2 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG).

Die genaue Beurteilung des internationalen Schutzbedarfes von Betroffenen des Menschenhandels ist eine herausfordernde Aufgabe, die zusätzlich erschwert wird, wenn es an überprüfbaren Informationen zu Menschenhandel fehlt (siehe Gallagher, 2010: 206). Die Zurückhaltung von Betroffenen des Menschenhandels dabei, die tatsächlichen Gründe für eine mögliche Gefahr der Verfolgung anzugeben – was unter anderem auf die Traumatisierung der entsprechenden Person¹¹³ oder auf ein mangelndes Vertrauen gegenüber den Behörden zurückzuführen sein kann – mag eine weitere Herausforderung für eine ordentliche Beurteilung sein.¹¹⁴

Nachfolgend werden Entscheidungen des AsylGH, des VfGH und des VwGH betreffender internationaler Schutz für Betroffene des Menschenhandels analysiert.

Asylgerichtshof

Der AsylGH entschied zwischen Juli 2008 und Dezember 2013 über Beschwerden, die gegen die Entscheidungen des Bundesasylamtes – dem Vorgänger des BFA – eingebracht wurden.¹¹⁵ Innerhalb dieses Zeitraums wiesen insgesamt 129 der Entscheidungen ausdrücklich auf Menschenhandel (inklusive Hinweise auf Zwangsprostitution) bei der Prüfung von internationalem Schutz hin. In sieben Fällen wurde der Flüchtlingsstatus zuerkannt und in drei subsidiärer Schutz gewährt. Das heißt, in 7,8 % (10) aller Entscheidungen des AsylGH wurde (möglichen) Betroffenen des Menschenhandels eine Form internationalen Schutzes zugesprochen.

Von diesen zehn Fällen wurden vier vom selben Senat des AsylGH (B13/B14) entschieden. In den anderen Erkenntnissen wurden die Beschwerden ab- oder zurückgewiesen (einschließlich Dublin-Fälle),

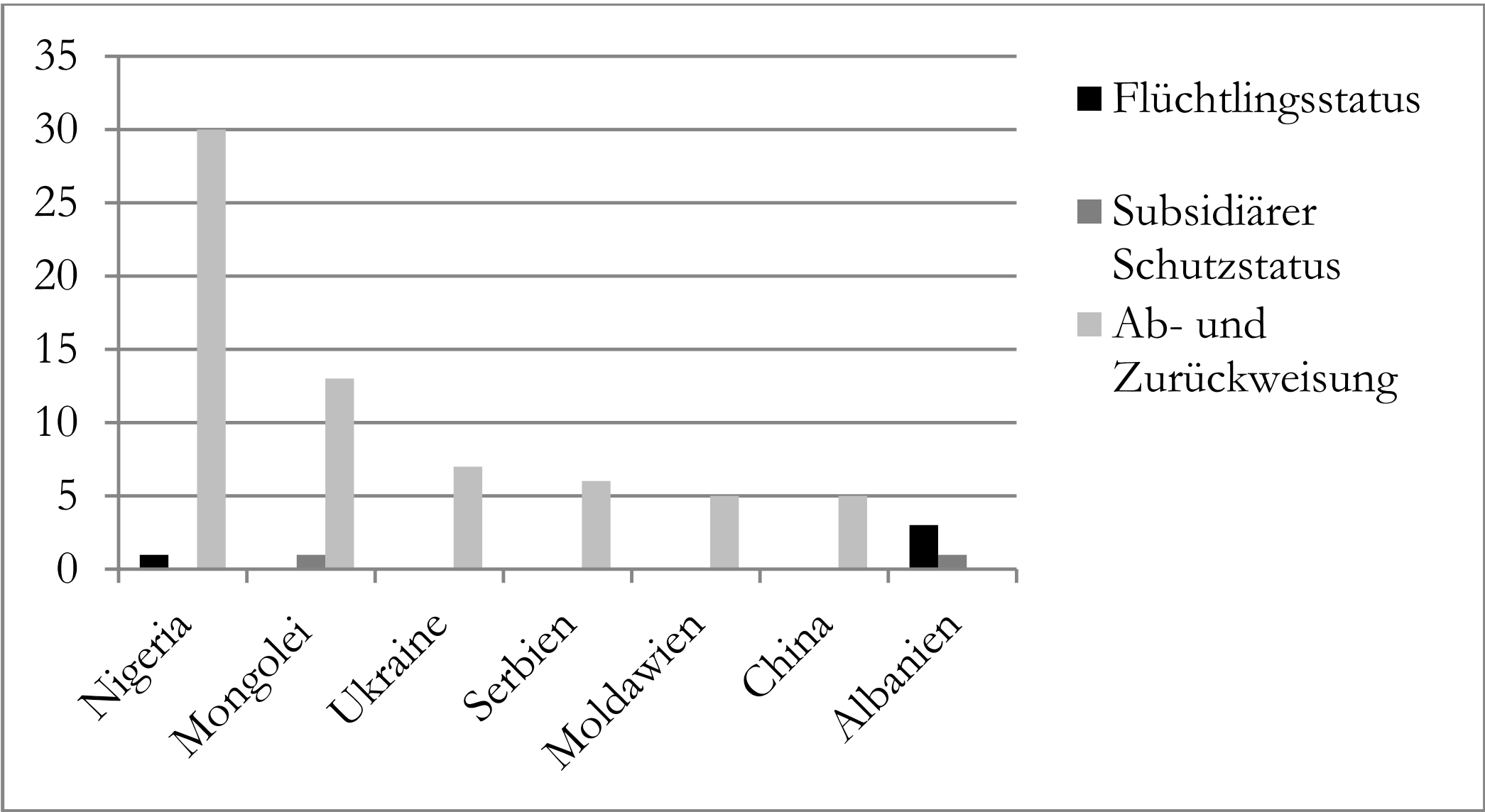
113 In diesem Zusammenhang stellte der EGMR im Fall Rantsev fest, dass Betroffene des Menschenhandels „schwere körperliche und psychische Folgen erleiden und sie derart traumatisiert sind, dass sie sich nicht als zu erkennen geben können“.

114 Des Weiteren wurde festgehalten, dass die mangelnde Kenntnis über den Zusammenhang von Menschenhandel und dem Grundsatz der Nichtzurückweisung von erheblicher Relevanz sei (Nowak/Planitzer, 2013: 39).

115 Im Jahre 2014 wurden im österreichischen Asylverfahren institutionelle Veränderungen eingeführt. Das BVwG wurde als zweite Instanz in den Verfahren bei Beschwerden gegen Bescheide des BFA eingerichtet, der somit den AsylGH in dieser Funktion ersetzte. Gegen Erkenntnisse des BVwG kann Beschwerde vor dem VfGH und dem VwGH eingebracht werden. Erkenntnisse des BVwG standen bei Abschluss dieser Studie nicht zur Verfügung.

festgestellt, dass eine Rückführung im Hinblick auf das Recht auf Privat- und Familienleben (Art. 8 EMRK) unzulässig sei, oder der Fall wurde an die Erstinstanz zurückverwiesen.

Abbildung 2: Entscheidungen des Asylgerichtshofes (Juli 2008-2013) über Beschwerden von (potenziell) Betroffenen des Menschenhandels aus den sieben am häufigsten vertretenen Herkunftsländern



Die am häufigsten vertretenen Herkunftsländer waren Nigeria (41 Fälle), die Mongolei (22 Fälle), Serbien und die Ukraine (je 10 Fälle). Von den 41 Fällen nigerianischer Beschwerdeführerinnen (allesamt Frauen) wurde nur in einem internationaler Schutz gewährt. Zudem zeigt die Abbildung, dass in allen vier Fällen, die albanische Staatsangehörige betrafen, den Beschwerdeführerinnen Flüchtlingsstatus oder subsidiärer Schutz zugesprochen wurde.¹¹⁶

In der Mehrzahl jener Erkenntnisse (fünf von sieben), die den Betroffenen des Menschenhandels Flüchtlingseigenschaft zusprachen, führte das Gericht aus, dass sie als Mitglieder einer bestimmten sozialen Gruppe im Sinne der Flüchtlingskonvention gälten. In der Sache einer albanischen Frau¹¹⁷ entschied der AsylGH zum Beispiel, dass die Beschwerdeführe-

116 Die Entscheidungen, die für diesen Text analysiert wurden, sind im Literaturverzeichnis zu finden.

117 AsylGH, B13 419.566-1/2011/7E, 17. April 2012.

rin als Mitglied der sozialen Gruppe der vom Menschenhandel betroffenen Frauen in Albanien angesehen werden müsse. Der Gerichtshof führte aus, dass sie gegen Menschenhändler ausgesagt hätte und insofern nicht ausgeschlossen werden könne, dass sie im Falle einer Rückkehr in ihr Herkunftsland körperlichen Angriffen ausgesetzt würde. Davor könnten sie die albanischen Behörden nicht schützen. Der AsylGH teilte in diesem Fall nicht die Ansicht des Bundesasylamtes, das ihren Asylantrag mit der Begründung abgewiesen hatte, die albanischen Behörden tolerierten (formell) das Verbrechen des Menschenhandels nicht. Der Gerichtshof führte hierzu aus, dass eine solche Einschätzung der Lage die Ermittlung der tatsächlichen Fähigkeit und Bereitschaft der albanischen Behörden, eine vom Menschenhandel betroffene Person zu schützen, voraussetze.

Was die Gewährung von subsidiärem Schutz betrifft, ist die Judikatur des AsylGH zurückhaltender. Beispielsweise im Fall¹¹⁸ einer traumatisierten mongolischen Frau jedoch, die von Zwangsprostitution in China betroffen war, gewährte der AsylGH subsidiären Schutz und führte aus, dass eine „Rückkehr in die Mongolei [...] zu einer Re-Traumatisierung führen“ würde, da ihr „Martyrium“ in ihrem Herkunftsland begonnen habe. Eine Auseinandersetzung mit dem Rantsev-Urteil des EGMR war in der Judikatur des AsylGH nicht zu finden.

Nigerianische Frauen stellen die größte Gruppe Asylsuchender dar, deren Fälle einen Bezug zu einer Menschenhandelssituation aufwiesen. Vor diesem Hintergrund ist die Rechtsprechung des AsylGH zu dieser Personengruppe besonders relevant.¹¹⁹ Betreffend die Situation für diese Frauen im Falle einer Rückkehr stellt der Gerichtshof regelmäßig fest, dass der nigerianische Staat Menschen vor MenschenhändlerInnen schützen wolle und könne.¹²⁰ Im Fall einer nigerianischen Frau, die zur Prostitution gezwungen worden war, sprach der Gerichtshof jedoch Flücht-

118 AsylGH, B13 225.163-0/2008/19E, 30. April 2009.

119 Ihre Zahl wird auf etwa 150-200 geschätzt (Gerald Tatzgern, Bundeskriminalamt, 17. September 2013), während 2012 nur fünf Frauen aus Nigeria subsidiärer Schutz zugesprochen wurde (Eurostat).

120 Siehe beispielsweise A14 428.731-1/2012/3E, 16. Oktober 2013 oder A13 404.420-1/2009/5E, 29. November 2010; dieser Standpunkt wurde von einer NGO-Vertreterin, die vor allem mit Betroffenen des Frauenhandels aus Afrika arbeitet, infrage gestellt. Sie betonte, dass die Quellen, auf die sich der Gerichtshof stütze, um eine Zurückweisung des Antrags zu rechtfertigen, unzuverlässig seien (Joana Adesuwa Reiterer, Verein Exit, 18. Oktober 2013).

lingsstatus zu und führte aus, dass in dieser besonderen Konstellation nicht vom Schutz durch den nigerianischen Staat auszugehen sei, da angenommen werden könne, die nigerianische Polizei arbeite mit den MenschenhändlerInnen zusammen.

Verfassungsgerichtshof

Gegen Entscheidungen des AsylGH kann vor dem VfGH hinsichtlich verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte Beschwerde eingebracht werden. Im Zuge der Recherche fanden sich zwei Entscheidungen des österreichischen VfGH, die sich speziell mit Menschenhandel in Asylverfahren befassten. Im ersten Fall¹²¹, der den Schutzbedarf einer moldawischen Frau betraf, die behauptete, nach Österreich gehandelt worden zu sein, warf der VfGH dem AsylGH unzureichende Ermittlungen im Zusammenhang mit der Situation von Betroffenen des Menschenhandels im Herkunftsland vor. Der zweite Fall¹²² betraf eine chinesische Frau, die angab, zur Prostitution gezwungen worden zu sein. In dieser Sache befand der VfGH, dass die Überprüfung der Glaubwürdigkeit der Beschwerdeführerin durch den AsylGH unzureichend gewesen wäre.

Verwaltungsgerichtshof

In der Rechtsprechung des VwGH fanden sich drei Erkenntnisse mit Bezug zu Menschenhandel. Zwei von diesen hoben Bescheide des Unabhängigen Bundesasylamtes¹²³ (UBAS) auf, das es laut VwGH verabsäumt hatte, die Menschenhandelssituation ordentlich zu prüfen¹²⁴ und das keine ausreichende Begründung geliefert hätte, inwieweit im Herkunftsland ausreichender Schutz durch die Behörden zu erwarten wäre¹²⁵.

121 VfGH, U 882/12, 10. Oktober 2010.

122 VfGH, U 76/2013-15, 21. November 2013.

123 Der VwGH entschied über Einsprüche gegen Entscheidungen des Unabhängigen Bundesasylamtes (UBAS); dieser wurde im Juli 2008 durch den AsylGH ersetzt. Erkenntnisse des AsylGH konnten nicht vor dem VwGH angefochten werden.

124 VwGH, 2011/23/0064, 23. Februar 2011.

125 VwGH, 2008/21/0423, 18. September 2008.

3.1.4 Das Dublin-Verfahren

Die Dublin-Verordnung legt (nur) „die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist“ fest. Sie ist als solche auf Anträge von Drittstaatsangehörigen auf internationalen Schutz in Österreich unmittelbar anwendbar.

Obwohl also kein direkter Bezug zur Beurteilung von internationalem Schutzbedarf besteht, spielt das Dublin-Verfahren doch eine entscheidende Rolle für den Zugang zu den durch das Asylverfahren ermöglichten Aufenthaltsrechten für Betroffene des Menschenhandels. Denn die Chancen für Asylsuchende auf internationalen Schutz variieren je nach Mitgliedstaat, in dem der Antrag inhaltlich geprüft wird.¹²⁶ In diesem Zusammenhang hat der Europäische Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen (ECRE) einen Forschungsbedarf hinsichtlich der Anwendung der Dublin-Verordnung auf Betroffene des Menschenhandels festgestellt (ECRE 2013: 78).

Der Text der Dublin-Verordnung erwähnt Menschenhandel nicht als Kriterium für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates.¹²⁷ Dennoch ist die Tatsache, dass ein Antragsteller oder eine Antragstellerin eine vom Menschenhandel betroffene Person sein könnte, im Hinblick auf die Frage der Zuständigkeit relevant.¹²⁸

Art. 17 der Dublin-Verordnung sieht vor, dass, abweichend von den Kriterien der Verordnung, „jeder Mitgliedstaat beschließen [kann], einen bei ihm von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen gestellten Antrag auf internationalen Schutz zu prüfen, auch wenn er nach den in

126 Siehe beispielsweise ECRE, *Dublin-II-Verordnung: Lives on hold*, Zusammenfassung, 5, verfügbar unter ecre.org/component/downloads/downloads/702.html (Zugriff am 16. Jänner 2014). Gemäß Eurostat-Statistiken wurde beispielsweise in den 2012 gesamt 440 letztinstanzlichen Asylentscheidungen betreffend nigerianische Frauen im Vereinigten Königreich in 60 Fällen Flüchtlingsstatus zuerkannt. In Österreich waren es 0 aus 45.

127 In der Verordnung wird Menschenhandel (nur) im Kontext der Kindeswohlprüfung behandelt (siehe Art. 6 Abs. 3 der Verordnung).

128 In diesem Zusammenhang muss angemerkt werden, dass § 58 AsylG – der die Asylbehörde dazu verpflichtet, im Falle, dass ein Antrag auf internationalen Schutz abgewiesen wird, zu prüfen, ob ein Aufenthaltstitel für Betroffene des Menschenhandels erteilt werden muss – Zurückweisungen innerhalb des Dublin-Verfahrens werden nicht erwähnt.

dieser Verordnung festgelegten Kriterien nicht für die Prüfung zuständig ist.“ Daher kann sich ein Mitgliedstaat auch dazu entscheiden, den Antrag einer vom Menschenhandel betroffenen Person selbst inhaltlich zu prüfen, beispielsweise, um die betroffene Person zu schützen oder Strafverfolgung zu ermöglichen.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union (EuGH) beginnend mit *N. S. gegen SSHD (Innenminister)*¹²⁹ und *MEca*¹³⁰, und insbesondere das EGMR-Urteil im Fall *M.S.S gegen Belgien und Griechenland*¹³¹ legen nahe, dass die Mitgliedstaaten beurteilen müssen, ob eine vom Menschenhandel betroffene Person einer möglichen Menschenrechtsverletzung im für zuständig befundenen Mitgliedstaat ausgeliefert sein kann, und dass in einem solchen Fall von einer Überstellung Abstand zu nehmen ist.

Die Überstellung einer vom Menschenhandel betroffenen Person in einen anderen Mitgliedstaat kann unter gewissen Umständen einen Verstoß von Art. 2 und 3 oder auch 4 der EMRK (Art. 2, 4 und 5 der GRC) darstellen.¹³² Beispielsweise mag das Risiko, dass eine Person in dem gemäß der Verordnung für zuständig bestimmten Mitgliedstaat MenschenhändlerInnen ausgeliefert sein kann, eine solche Beurteilung rechtfertigen. Unter Berücksichtigung der *Rantsev*-Entscheidung des EGMR könnte die Entscheidung, von der Überstellung abzusehen, unter anderem auch durch das Fehlen von Schutzsystemen für Betroffene des Menschenhandels in dem für zuständig erklärten Mitgliedstaat begründet sein.

Dies verpflichtet Mitgliedstaaten jedoch nicht dazu, Art. 17 der Verordnung anzuwenden, wenn Gründe für die Annahme vorliegen, dass für die vom Menschenhandel Betroffenen im Falle der Überstellung ein ernstzunehmendes Risiko besteht. Stattdessen kann der Mitgliedstaat – wie der EuGH im Fall *Puid*¹³³ bestätigte – mit der Prüfung der Zuständigkeitskriterien fortfahren, um zur Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaats zu gelangen. Wenn kein anderer Mitgliedstaat gemäß den Kriterien der Ver-

129 EuGH, C-411/10, 21. Dezember 2011.

130 EuGH, C-493/10, 21. Dezember 2011

131 EGMR, 30696/09, 21. Jänner 2011.

132 Siehe EGMR Fall *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*, 21. Jänner 2011. Hier ist auch anzumerken, dass Art. 5 GRC einen direkten Hinweis auf Menschenhandel beinhaltet.

133 EuGH, C-4/11, 13. Dezember 2013.

ordnung gefunden wird, sieht Art. 3 Abs. 2 der Verordnung vor, dass „der erste Mitgliedstaat, in dem der Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, für dessen Prüfung zuständig“ ist.¹³⁴

Judikatur des Asylgerichtshofs

Asylsuchende können gegen Dublin-Entscheidungen Beschwerde einbringen. In der Rechtsprechung des AsylGH konnten 12 Dublin-Fälle¹³⁵ gefunden werden, die einen Hinweis auf eine (potenzielle) Menschenhandelssituation in den gemäß der Verordnung zuständigen Mitgliedstaaten enthielten. In keinem der Fälle – die Italien, Spanien, Deutschland und Tschechien als für zuständig befundene Mitgliedstaaten betrafen – konnte die Gefahr einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung festgestellt werden. Über die Anwendung der Rantsev-Entscheidung hat der Gerichtshof in diesem Zusammenhang noch nicht entschieden. In zwei Fällen jedoch wies der AsylGH den Fall an die Erstinstanz zurück.¹³⁶ Einer dieser Fälle betraf ein minderjähriges nigerianisches Mädchen, das behauptete, in Italien zur Prostitution gezwungen worden zu sein. Hier befand der Gerichtshof, dass es das Bundesasylamt verabsäumt hätte, alle relevanten Fakten des Falles zu ermitteln; die Beschwerdeführerin wurde später zum Verfahren in Österreich zugelassen.¹³⁷

3.2 Der Aufenthaltstitel für Betroffene des Menschenhandels

Neben dem System des internationalen Schutzes stellt der Aufenthaltstitel, der für Betroffene des Menschenhandels konzipiert wurde, die wichtigste Möglichkeit zur Erlangung von Aufenthaltsrechten dar.

Die aktuelle österreichische Gesetzgebung zu diesem Aufenthaltstitel orientiert sich an den entsprechenden Bestimmungen der Menschenhandelskonvention und der Aufenthaltstitelrichtlinie. Daher wird kurz auf die Ziele und Kontexte dieser Instrumente eingegangen, bevor die

134 Für eine detailliertere Analyse der Verbindung zwischen der Dublin-Verordnung und Menschenhandel siehe auch Frei 2013.

135 Diese sind S16 414.161-1/2010-7E, S20 412.132-1/2010-4E, S18 410.900-1/2010-12E, S13 409.528-1/2009/3E, S7 317.933-2/2009/2E, S17 407.366-1/2009-2E, S17 407.367-1/2009-2E, S4 406.400-1/2009/2E, S18 421440-1/2011/5E, S18 421441-1/2011/5E, S7 410.699-2/2010/2E, S6 437.742-1/2013/3E.

136 Siehe 414.161-1/2010-7E, 29. Juli 2010; und S7 317.933-2/2009/2E, 24. September 2009.

137 Siehe A6 414.161-2/2011/4E, 25. Juli 2011.

Bedingungen zur Erlangung einer Aufenthaltsberechtigung in Österreich erläutert werden.

3.2.1 Die Menschenhandelskonvention

Österreich hat die Konvention, die am 1. Februar 2008 in Kraft getreten ist, im Oktober 2006 ratifiziert.¹³⁸ Ihre Ziele als regionales Menschenrechtsdokument gemäß Art. 1 Abs. 1 der Konvention lauten: „den Menschenhandel unter Gewährleistung der Gleichstellung von Mann und Frau zu verhüten und zu bekämpfen; die Menschenrechte der Opfer des Menschenhandels zu schützen, einen umfassenden Rahmen für den Schutz und die Unterstützung der Opfer sowie der Zeugen beziehungsweise der Zeuginnen unter Gewährleistung der Gleichstellung von Mann und Frau auszuarbeiten sowie wirksame Ermittlungen und eine effiziente Strafverfolgung sicherzustellen; die internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels zu fördern.“

Art. 14 der Konvention bestimmt, dass ein verlängerbarer Aufenthaltstitel für Betroffene des Menschenhandels erteilt werden soll, wenn dies aufgrund ihrer persönlichen Situation erforderlich ist und/oder dem Zwecke der Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden bei Ermittlungen oder in Strafverfahren dient. Dies soll sowohl den Bedürfnissen der Betroffenen des Menschenhandels entsprechen als auch den Anforderungen strafrechtlicher Verfolgung, da „eine sofortige Rückkehr der Opfer in ihre Heimatländer eine unbefriedigende Lösung sowohl für das Opfer selbst als auch für die Strafverfolgungsbehörden im Kampf gegen den Menschenhandel darstellt.“ Die Erläuterungen zur Konvention führen weiter aus, dass für Betroffene Rückkehr „bedeutet, wieder ganz von vorne anfangen zu müssen [...], was zur Folge hat, dass nichts unternommen würde, um zu verhindern, dass künftige Opfer in die gleiche Falle tappen.“ Für die Strafverfolgungsbehörden bedeute das, dass Betroffene des Menschenhandels, die weiterhin für die Behörden unerkannt blieben oder in ihr Herkunftsland zurückgeschickt würden, keine Informationen für eine wirksame Bekämpfung dieser Verbrechen liefern könnten. „Je größer das Vertrauen der Opfer ist, dass ihre Rechte und Interessen geschützt

138 Für den deutschen Text der Konvention, wie Österreich ihn ratifiziert hat, siehe www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20005704 (Zugriff am 3. Jänner 2014).

werden, umso ausführlichere Informationen werden sie den Behörden mitteilen.“ In diesem Zusammenhang gilt „die Bewilligung eines Aufenthaltstitels als kalkuliertes Mittel, um die Asylsuchenden zur Zusammenarbeit zu ermutigen.“ (Europarat, 2005: 51).¹³⁹

Wie bereits erwähnt, ebnete die Judikatur des EGMR den Weg für die Stärkung der Bestimmungen der Menschenhandelskonvention zum Opferschutz. Deshalb können auch die Bestimmungen über Aufenthaltstitel unter die positiven Verpflichtungen der Mitgliedstaaten gemäß Art. 4 EMRK gegenüber Betroffenen des Menschenhandels fallen.

3.2.2 Die Aufenthaltstitelrichtlinie

Auf EU-Ebene ist die Aufenthaltstitelrichtlinie¹⁴⁰ das primäre Instrument, das den Zugang von Betroffenen des Menschenhandels zu Aufenthaltsrechten regelt. Die Richtlinie, die gemäß Art. 63 Abs. 3 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) verabschiedet wurde, findet Anwendung bei volljährigen Drittstaatsangehörigen¹⁴¹, die Betroffene des Menschenhandels sind.¹⁴²

Kapitel II der Richtlinie befasst sich konkret mit dem Verfahren zur Erteilung des Aufenthaltstitels. Hier sieht die Richtlinie die Bereitstellung von Informationen vor, die Einführung einer Bedenkzeit, die Sicherung

139 Europarat, *Explanatory Report on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, verfügbar unter migrationeducation.de/fileadmin/uploads/PDF_Conv_197_Trafficking_E_10.pdf (Zugriff am 3. Jänner 2014).

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

141 Daher ist die Richtlinie nicht auf UnionsbürgerInnen anwendbar. Dies wird als erheblicher Mangel betrachtet (Scarpa 2008: 185); eine Ad-hoc-Umfrage des EMN hat die Frage aufgeworfen, wie Mitgliedstaaten mit diesem Problem umgehen (siehe Ad-hoc-Umfrage an EWR-BürgerInnen als Betroffene des Menschenhandels, verfügbar unter [ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/trafficking/468_emn_ad-hoc_query_on_eea_citizens_as_victims_of_trafficking\(wider_dissemination\).pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/trafficking/468_emn_ad-hoc_query_on_eea_citizens_as_victims_of_trafficking(wider_dissemination).pdf) (Zugriff am 3. Jänner 2014).

142 Die Mitgliedstaaten können beschließen, die Richtlinie auch auf Minderjährige anzuwenden. Zudem überlässt es die Richtlinie den Staaten ob sie auf Drittstaatsangehörige angewendet werden soll, „die Opfer von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel sind oder waren, auch dann an, wenn sie illegal in einen Mitgliedstaat eingereist sind“ (Art. 3 der Richtlinie).

eines gewissen Lebensstandards, Übersetzungs- und Dolmetsch-Leistungen sowie kostenlosen Rechtsbeistand. Art. 8 befasst sich mit den Bedingungen für die Ersterteilung und die Verlängerung des Titels.

Das Konzept der Richtlinie vom Aufenthaltstitel ist, dass seine Erteilung an Drittstaatsangehörige, die vom Menschenhandel betroffen sind, neben anderen Kriterien davon abhängt, „welche Möglichkeiten sich durch eine Verlängerung seines Aufenthalts in ihrem Hoheitsgebiet für die Ermittlungen oder das Gerichtsverfahren ergeben“, und von der Zusammenarbeit mit Behörden (Art. 8 Abs. 1 lit. a und b). In diesem Sinne wurde angemerkt, dass die Richtlinie hauptsächlich auf dem Ziel der strafrechtlichen Verfolgung von Menschenhandel basiert und weniger auf die Erlangung von Aufenthaltsrechten durch Betroffene beziehungsweise deren Menschenrechtsschutz (siehe Scarpa 2008: 188).¹⁴³

3.2.3 Die österreichische Aufenthaltsberechtigung

Ein Aufenthaltstitel für Betroffene des Menschenhandels wurde erstmals im österreichischen Fremdenengesetz 1997 eingeführt.¹⁴⁴ Die Voraussetzungen für die Erlangung des Titels und die Gesetze, die diese enthielten, wurden seit 1997 wiederholt novelliert. Wie aus den unter 1.4.1 dargelegten Statistiken hervorgeht, wurde der Aufenthaltstitel seit 2009 nur an 56 Personen erteilt.

Vor 2014 wurde der speziell für Betroffene des Menschenhandels in Österreich konzipierte Aufenthaltstitel von den Niederlassungs- und Aufenthaltsbehörden gemäß den in § 69a Abs. 1 Z 2 NAG festgelegten Voraussetzungen als „Aufenthaltsbewilligung besonderer Schutz“ erteilt. Mit 1. Jänner 2014 wurde diese Bestimmung im Zuge der Restrukturierung des österreichischen Fremdenengesetzes in das Asylgesetz übertragen.¹⁴⁵ Folglich ist das neu eingerichtete BFA die für die Erteilung solcher Titel nun verantwortliche Behörde.

143 Auch GRETA, die Expertengruppe des Europarates gegen Menschenhandel, kritisierte diesen Ansatz, bei dem Menschenrechte kaum eine spielen (GRETA 2009: 4).

144 Der gesamte Text des Fremdenengesetzes von 1997 ist verfügbar unter www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1997_75_1/1997_75_1.pdf (Zugriff am 17. Juli 2013).

145 Dadurch wurde der Zugang von InhaberInnen der Berechtigung zu den Leistungen aus Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld (nach dem Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen) vorläufig versperrt (siehe § 3 Abs. 1 Familienbeihilfegesetz, FLAG, und § 2 Abs. 5 Kinderbetreuungsgeldgesetz, KBGG).

Die Voraussetzungen zur Erlangung eines Titels gemäß § 57 AsylG mit der neuen Bezeichnung „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“ sind im Vergleich zum vormaligen § 69a NAG im Wesentlichen unverändert geblieben. § 57 AsylG ist Kapitel VII des Asylgesetzes über „Aufenthaltstitel aus berücksichtigungswürdigen Gründen“ zugeordnet. Sein Abs. 1 sieht vor, dass ein solcher Titel „im Bundesgebiet aufhältigen Drittstaatsangehörigen“¹⁴⁶ zu erteilen *ist*, „insbesondere an Zeugen oder Opfer von Menschenhandel oder grenzüberschreitendem Prostitutionshandel“ (Z 2). Der Titel wird entweder aufgrund eines Antrags erteilt¹⁴⁷ (§ 58 Abs. 5-10 AsylG) oder von Amts wegen (§ 58 Abs. 1-4 AsylG). Zweck und zugleich wesentliche Bedingung für den Erhalt der Aufenthaltsberechtigung ist es, dass er „zur Gewährleistung der Strafverfolgung von gerichtlich strafbaren Handlungen oder zur Geltendmachung und Durchsetzung von zivilrechtlichen Ansprüchen im Zusammenhang mit solchen strafbaren Handlungen“¹⁴⁸ dient (§ 57 Abs. 1 Z 2 AsylG). Daher wird die Aufenthaltsberechtigung nur erteilt, wenn ein straf- oder zivilrechtliches Verfahren in Verbindung mit Menschenhandel beziehungsweise grenzüberschreitendem Prostitutionshandel geführt wird. Die Zusammenarbeit von Betroffenen mit den zuständigen Behörden wird nicht explizit als Voraussetzung für die Erteilung des Titels genannt.¹⁴⁹ In diesem Punkt weicht die österreichische Variante des Aufenthaltstitels also vom Konzept der Aufenthaltstitelrichtlinie ab (siehe Art. 1 der Richtlinie).

146 Wie bereits erwähnt, handelt es sich beim Großteil der vom Menschenhandel betroffenen Personen in Österreich um UnionsbürgerInnen; falls diese, die vom Unionsrecht geforderten Bedingungen für einen Aufenthalt über drei Monate nicht erfüllen, wie ausreichende finanzielle Mittel und eine Krankenversicherung, können sie in ihr Herkunftsland ausgewiesen werden. Für diese Fälle sieht die Aufenthaltsberechtigung für Betroffene des Menschenhandels in Österreich keinen Zugang zu Aufenthaltsrecht vor. In diesem Zusammenhang folgt der österreichische Titel der Menschenhandelsrichtlinie – Art. 14 der Menschenhandelskonvention ist auf alle Personen anwendbar.

147 Gemäß § 58 Abs. 13 AsylG begründen Anträge auf einen Aufenthaltstitel für Betroffene des Menschenhandels kein Aufenthalts- oder Bleiberecht.

148 In diesem Zusammenhang folgt der österreichische Titel den Zielen der Menschenhandelsrichtlinie; die Menschenhandelskonvention sieht auch vor, dass der Titel erteilt werden kann, falls „die zuständige Behörde befindet, dass deren Aufenthalt aufgrund ihrer persönlichen Situation erforderlich ist“ (Art. 14 Abs. 1 der Konvention).

149 Bundesministerium für Inneres, *Handbuch zum NAG*, 252.

Seit 2014 muss das BFA von Amts wegen über die Erteilung der Aufenthaltsberechtigung entscheiden, wenn ein Asylantrag abgewiesen wird. Es ist vorgesehen, dass eine solche Entscheidung im Zuge des Bescheides, mit dem über den Antrag auf internationalen Schutz abgesprochen wird, erfolgt (§ 58 Abs. 3 AsylG).

Jedoch können Asylsuchende keinen Aufenthaltstitel erhalten, solange ihr Antrag auf internationalen Schutz anhängig ist (§ 58 Abs. 9 AsylG). Daher ermöglicht das österreichische System weiterhin nicht, dass Asylverfahren und Verfahren zur Erlangung der Aufenthaltsberechtigung parallel geführt werden. Eine vom Menschenhandel betroffene Person, deren Asylverfahren noch offen ist und die eine Aufenthaltsberechtigung erhalten möchte, muss also das Ende ihres Asylverfahrens abwarten.

Der Aufenthaltstitel wird für 12 Monate ausgestellt (§ 54 Abs. 2 AsylG) und kann verlängert werden, wenn die Erteilungsvoraussetzungen weiterhin vorliegen (§ 59 AsylG). InhaberInnen der Berechtigung können in diesen Fällen (auch) auf eine „Rot-Weiß-Rot – Karte plus“ umsteigen, die ihnen unbeschränkten Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt ermöglicht. Hierfür müssen sie die allgemeinen Voraussetzungen für Aufenthaltstitel erfüllen, also beispielsweise ortsübliche Unterkunft, gesicherten Lebensunterhalt und umfassenden Krankenversicherungsschutz, sowie den Nachweis über Deutschkenntnisse auf Niveaustufe A2 des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen erbringen (GeRS) (§ 59 Abs. 4 AsylG iVm. § 41a Abs. 3 NAG).

Die oben beschriebenen Zugangsbeschränkungen für die Aufenthaltsberechtigung stellen sowohl für den Schutz der betroffenen Person als auch für die Strafverfolgung ein Hindernis dar. Wie der Europarat festgestellt hat, besteht eine direkte Verbindung zwischen dem Vertrauen beziehungsweise der Sicherheit einer betroffenen Person betreffend den Schutz ihrer Rechte und Interessen und der in Strafverfahren gemachten Aussagen (Europarat, 2005: 51).¹⁵⁰ Vertreterinnen von Opferschutz-

150 Diese Ansicht teilt unter anderem die Sektion für Frauenangelegenheiten und Gleichstellung des Bundeskanzleramtes in *Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Asylgesetz 2005 und das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 geändert werden*, verfügbar unter www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_05800/imfname_205688.pdf (Zugriff am 3. Jänner 2014); und der Menschenrechtsbeirat, *Bericht des Menschenrechtsbeirates zu Identifizierung und Schutz von Opfern des*

NGOs stellen in gleicher Weise fest, dass, da eine Aufenthaltsberechtigung nur im Zusammenhang mit straf- oder zivilrechtlichen Verfahren erteilt oder verlängert wird, Betroffene des Menschenhandels davon abgehalten werden, in Strafverfahren auszusagen. Dies wiederum führt zu weniger Prozessen gegen MenschenhändlerInnen. Faktoren, auf die eine betroffene Person keinen echten Einfluss hat, wie der Mangel an Beweisen, können zur Einstellung des Verfahrens führen. Daher müssen Betroffene des Menschenhandels ohne anderweitiges Aufenthaltsrecht in Österreich mit der Ungewissheit betreffend ihren Aufenthaltsstatus leben.¹⁵¹ Zudem – so der Verein LEFÖ-IBF – werde die Verbindung zwischen Zeugenaussage und Aufenthaltsrechten dazu verwendet, die Glaubwürdigkeit von Betroffenen des Menschenhandels in Strafverfahren zu untergraben.¹⁵² Was die Unsicherheit des Status betrifft, befinden sich asylsuchende Betroffene des Menschenhandels in einer ähnlichen Situation, da sie erst das Ende ihres Asylverfahrens abwarten müssen, bevor sie die Aufenthaltsberechtigung erhalten können. Wenn ihr Asylantrag abgelehnt wird, kann eine Rückkehrentscheidung erlassen werden und sie können Rückführungsmaßnahmen unterliegen.

3.2.4 Die Bedenkzeit

Bei der Bedenkzeit (auch Erholungszeit) handelt es sich um ein Konzept, das darauf abzielt, Betroffene des Menschenhandels in eine Situation zu versetzen, in der sie abwägen und wohlüberlegt entscheiden können, ob sie mit den Behörden als Gegenleistung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels zusammenarbeiten möchten.¹⁵³ Dies dient auch dazu, dem Einfluss des oder der Menschenhändlers/in zu entfliehen. Während der

Menschenhandels, verfügbar unter www.bmi.gv.at/cms/BMI_MRB/mrb/berichte/files/Bericht_der_AG_Menschenhandel_Endversion.pdf (Zugriff am 6. Jänner 2014).

151 Joana Adesuwa Reiterer, Exit, 18. Oktober 2013; Evelyn Probst, LEFÖ-IBF, 19. September 2013; siehe auch Planitzer, 2013.

152 Siehe LEFÖ-IBF, *Stellungnahme zum Bundesgesetz, mit dem ein BFA-Einrichtungsgesetz und ein BFA – Verfahrensgesetz erlassen sowie das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985, das Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 und das Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen 2008 geändert werden*, verfügbar unter www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_09060/fname_253130.pdf (Zugriff am 6. Jänner 2014).

153 Siehe auch Art. 13 der Menschenhandelskonvention.

Bedenkzeit dürfen Betroffene des Menschenhandels nicht aus dem jeweiligen Staatsgebiet verbracht werden (Kau, 2010: 474). Daher kann die Bedenkzeit als ergänzende Maßnahme verstanden werden, die den Zugang von Betroffenen des Menschenhandels zu einem Aufenthaltstitel fördert.

Der österreichische Ansatz im Hinblick auf die Gewährung einer Bedenkzeit ist in einem Erlass des Bundesministeriums für Inneres vom 4. Juli 2005 enthalten, der darauf abzielt, Art. 13 der Menschenhandelskonvention und Art. 16 der Aufenthaltstitelrichtlinie (siehe auch Europäische Kommission, 2002: 71) umzusetzen.¹⁵⁴ Der Erlass sieht vor, dass Behörden potenziell Betroffene des Menschenhandels auf die Tatsache hinweisen müssen, dass die Erteilung eines Aufenthaltstitels beantragt werden kann und eine Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen zuerkannt werden muss. Während der Bedenkzeit können Betroffene des Menschenhandels jedoch von der Polizei verhört werden.¹⁵⁵ Aus dem Erlass geht nicht hervor, ob die Bedenkzeit auch auf Asylsuchende anwendbar ist.

3.3 Vergleich der Systeme zur Erlangung von Aufenthaltsrechten

Wie bereits erläutert (3.2.3), müssen sich asylsuchende Betroffene des Menschenhandels für eine von zwei Varianten beim Zugang zu Aufenthaltsrechten entscheiden, da das österreichische System keine parallele Durchführung des Verfahrens für internationalen Schutz und jenem zur Erlangung einer Aufenthaltsberechtigung für Betroffene des Menschenhandels vorsieht. Daher erscheint es angebracht, diese zwei Systeme miteinander zu vergleichen.

Im Allgemeinen kann angemerkt werden, dass die beiden Optionen zum Teil unterschiedliche Zwecke verfolgen, was auf die verschiedenen

154 Für eine weitere Analyse des Erlasses siehe Menschenrechtsbeirat, *Bericht des Menschenrechtsbeirates zu Identifizierung und Schutz von Opfern des Menschenhandels*, verfügbar unter www.bmi.gv.at/cms/BMI_MRB/mrb/berichte/files/Bericht_der_AG_Menschenhandel_Endversion.pdf (Zugriff am 6. Jänner 2014).

155 Bundesministerium für Inneres, Antwort auf eine parlamentarische Anfrage, 3427/J, verfügbar unter www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/AB/AB_03393/fnameorig_052360.html (Zugriff am 6. Jänner 2014); Erläuternde Bemerkungen zur Umsetzung der Menschenhandelskonvention, verfügbar unter www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/I/I_01565/imfname_065440.pdf (Zugriff am 6. Jänner 2014). Evelyn Probst (LEFÖ-IBF, 19. September 2013) argumentierte, dass 30 Tage kein adäquater Zeitraum für eine vom Menschenhandel betroffene Person wäre, um sich zu erholen und zu einer wohlüberlegten Entscheidung zu gelangen.

Hintergründe der Verfahren zurückzuführen ist: Während das Asylverfahren das inhärente Ziel verfolgt, den internationalen Schutzbedarf einer Person zu prüfen, verfolgt das Verfahren zur Erlangung der „Aufenthaltserlaubnis besonderer Schutz“ – obwohl es auch schutzbasierte Elemente enthält – das hauptsächliche Interesse, Strafverfolgung zu ermöglichen.

Elisabeth Tichy-Fisslberger betonte, dass asylsuchende Betroffene des Menschenhandels Zugang zu beiden Schutzsystemen haben und in jedem Fall in den Genuss der besonderen Hilfeleistung für Betroffene des Menschenhandels kommen sollten.¹⁵⁶ Dieser Ansicht waren auch Einrichtungen, die Betroffene unterstützen.¹⁵⁷ In diesem Sinne schlägt der UN-Kommentar zur Menschenhandelsrichtlinie (2013: 52) vor, dass „Personen im Asylsystem, die nachvollziehbare Gründe vorweisen können, dass sie Opfer von Menschenhandel geworden sind oder dass für sie das Risiko besteht, Opfer zu werden, unverzüglich in Anti-Menschenhandels-Systeme aufzunehmen sind, während ihr Antrag auf internationalen Schutz weiter geprüft wird.“

Beim Vergleich der beiden Systeme spielen mehrere Faktoren eine Rolle. Betroffene des Menschenhandels, die als Flüchtlinge in Österreich anerkannt werden, erhalten ein permanentes Aufenthaltsrecht. Ihr Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Bildung, und auch zu sozialer Sicherheit besteht weitestgehend uneingeschränkt. Personen, die subsidiären Schutz zuerkannt bekommen haben, genießen im Allgemeinen weniger Rechte als Flüchtlinge. Ihr Zugang zu Integrationsmaßnahmen ist beschränkt, aber sie haben ähnliche Rechte was den Zugang zum Arbeitsmarkt und zu sozialen Rechten betrifft. Sie erhalten einen vorübergehenden Aufenthaltstitel, der nach einem Jahr verlängert werden muss¹⁵⁸ und der (nur) am kontinuierlichen Fortbestehen der Gründe für subsidiären Schutz gebunden ist.¹⁵⁹

156 Elisabeth Tichy-Fisslberger, Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, 20. August 2013.

157 Joana Adesuwa Reiterer, Exit, 18. Oktober 2013; Evelyn Probst, LEFÖ-IBF, 19. September 2013.

158 Der Titel wird nach der ersten Verlängerung für zwei Jahre ausgestellt.

159 Für eine Analyse der Aussichten auf eine erfolgreiche Integration für Flüchtlinge in Österreich siehe UNHCR, *A New Beginning – Refugee Integration in Europe*, verfügbar unter www.unhcr.at/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/dauerhafte_loesungen/RICE_overall_report_final.pdf (Zugriff am 6. Jänner 2014).

InhaberInnen der Aufenthaltsberechtigung für Betroffene des Menschenhandels haben Zugang zum Arbeitsmarkt – sie müssen dafür über eine Beschäftigungsbewilligung verfügen, die allerdings ohne Arbeitsmarktprüfung erteilt wird.¹⁶⁰ Da jedoch der Aufenthaltstitel und seine Verlängerung von dem mit Menschenhandel beziehungsweise Prostitutionshandel verbundenen straf- und zivilrechtlichen Prozessen abhängen, ist dieser Status eher unsicher. Der Wechsel zu anderen Titeln ist nur in beschränktem Maße möglich und hängt unter anderem davon ab, ob die Person über ausreichende finanzielle Mittel verfügt und Sprachkenntnisse erworben hat.¹⁶¹

Ein weiterer Aspekt, den es zu beachten gilt, ist die eher niedrige Erfolgsrate von Asylanträgen von Betroffenen des Menschenhandels in Österreich und die Tatsache, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt während des Asylverfahrens beschränkt ist.¹⁶² Es wird angenommen, dass Frauen aus Nigeria, die in die Prostitution gezwungen werden, die größte Gruppe von Betroffenen des Menschenhandels aus Drittstaaten in Österreich darstellen – ihre Zahl wird auf etwa 200 geschätzt. In den 42 Fällen von nigerianischen Frauen, die in der Rechtsprechung des AsylGH betreffend

160 Eine NGO-Vertreterin wandte ein, dass diese Bestimmung unionsrechtswidrig sei, da die Aufenthaltsberechtigung als Aufenthaltstitel im Sinne der Rahmenrichtlinie (2011/98/EU) gewertet werden könne (Evelyn Probst, LEFÖ-IBF, 19. September 2013).

161 § 59 Abs. 4 AsylG; Evelyn Probst, LEFÖ-IBF, 19. September 2013.

162 Der „ExpertInnenkreis“ zu Prostitution innerhalb der Task Force stellte 2008 in einem Bericht fest, dass, die Zahl der nigerianischen Frauen, die in Bordellen arbeiteten, zugenommen habe, seitdem Asylsuchende in der Prostitution arbeiten dürften; siehe *Prostitution in Österreich*, 48, verfügbar unter www.frauen.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=31425 (Zugriff am 22. Jänner 2014); Österreichische Medien haben auch die Themen Zugang zum Arbeitsmarkt für Betroffene des Menschenhandels in Verbindung mit dem Kampf gegen den Menschenhandel aufgegriffen; einige Artikel stammen aus einem Interview mit einer Vertreterin einer Frauenorganisation, die feststellte, dass der Zugang zum (normalen) Arbeitsmarkt für Asylsuchende ein wichtiger Schritt im Kampf gegen die Ausbeutung nigerianischer Frauen in der Prostitution sei, da dies eine Möglichkeit zu alternativem Einkommen darstelle, siehe beispielsweise Der Sonntag, *Was Burjan tun würde...*, 30. Oktober 2013, verfügbar unter www.dersonntag.at/glaube/themen/0/Artikels/2013/10/29/a7657/detailinfo (Zugriff am 5. November 2013); Die Standard, *Welche Familie verkauft die eigene Tochter?*, 17. Oktober 2013, verfügbar unter diestandard.at/1381368867198/Welche-Familie-verkauft-die-eigene-Tochter (Zugriff am 5. November 2013); siehe auch Asylkoordination in Männergesundheitszentrum 2013, 41.

Menschenhandelssituationen gefunden wurden, wurde nur einer Frau internationaler Schutz gewährt.¹⁶³

Opferschutz-NGOs halten die oftmals erforderliche Zeugenaussage gegen den oder die Menschenhändler/in für das entscheidende Hindernis beim Zugang von Betroffenen des Menschenhandels zur Aufenthaltsberechtigung. Laut ihnen schränkt diese Voraussetzung sowie die Tatsache, dass die Verfahren aufgrund von Sachverhalten, auf die Betroffene des Menschenhandels keinen Einfluss haben, eingestellt werden können, die Effektivität dieser Variante in erheblichem Maße ein.¹⁶⁴

Seit Jänner 2014 entscheidet das BFA als Behörde für Asylfragen und Rückführungsmaßnahmen auch über die Erteilung der Aufenthaltsberechtigung, wenn der Asylantrag abgewiesen wird. Dies gibt Betroffenen des Menschenhandels die Möglichkeit, das Ergebnis des Asylverfahrens abzuwarten, bevor sie sich dazu entschließen, gegen den oder die Menschenhändler/in auszusagen. Die konkrete Auswirkung dieser Bestimmung auf den Schutz von Betroffenen des Menschenhandels bleibt abzuwarten. Fragen, die sich in diesem Zusammenhang unter anderem auf tun, sind: Kommt es zur Illegalisierung von Betroffenen, wenn das Strafverfahren bei Abweisung des Asylantrages noch nicht eingeleitet wurde? Wie wird in solchen Fällen die Bedenkzeit angewendet?

163 Insgesamt wurde fünf Frauen aus Nigeria im Jahre 2012 subsidiärer Schutz zuerkannt.

164 Joana Adesuwa Reiterer, Exit, 18. Oktober 2013; Evelyn Probst, LEFÖ-IBF, 19. September 2013; Diese NGO-Vertreterinnen haben unterschiedliche Ansichten betreffend die Frage, welche Option für Betroffene des Menschenhandels besser ist; während eine NGO-Vertreterin, die im Zuge dieser Studie befragt wurde, die Ansicht vertritt, dass jeder Fall individuell mit der Hilfe von ExpertInnen für Asylfragen im Hinblick auf die Erfolgchancen im Asylverfahren bewertet werden sollte, meinte eine Vertreterin einer anderen NGO, dass der Aufenthaltstitel für Betroffene des Menschenhandels keinen geeigneten Schutz böte, und dass das Asylverfahren, obgleich viele Betroffene des Menschenhandels keinen Schutz erhielten, im Allgemeinen die bevorzugte Option sei.

4. WESENTLICHE ERGEBNISSE

Die Studie hat gezeigt, dass es sich bei Asylsuchenden und Betroffenen des Menschenhandels in Österreich nicht um zwei voneinander getrennte Gruppen handelt. Die Identifizierung und der Schutz von asylsuchenden Betroffenen des Menschenhandels können also „Puzzlesteine“ im Kampf gegen den Menschenhandel in Österreich darstellen.

Obwohl nach wie vor nur wenig über die Anzahl und die Charakteristika der vom Menschenhandel betroffenen Asylsuchenden in Österreich bekannt ist, ermöglichen die in dieser Studie zusammengeführten Informationen ein besseres Verständnis des Phänomens. Erfahrungswerte von NGOs und Kriminalpolizei, eine Analyse der österreichischen Asylrechtsprechung sowie Erhebungen in anderen Mitgliedstaaten weisen auf eine gewisse quantitative Relevanz der Thematik hin.

Der österreichische institutionelle Rahmen in Asyl- und Rückführungsbelangen wurde erst kürzlich neu gestaltet, was relevante Änderungen in Bezug auf die Identifizierung und den Schutz von asylsuchenden Betroffenen des Menschenhandels mit sich brachte. Die neuen Strukturen sehen eine einzige Behörde vor – das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, BFA –, die für Asylverfahren, das Verfahren zur Erteilung der Aufenthaltsberechtigung für Betroffene des Menschenhandels sowie für den größten Teil des Rückführungsverfahrens verantwortlich ist.

Österreichische AkteurInnen haben den Bedarf dafür festgestellt, dass BeamtenInnen, die mit asylsuchenden Betroffenen des Menschenhandels in Kontakt kommen, verstärkt für dieses Thema sensibilisiert werden müssen. Ein besonderes Augenmerk bei Schulungen liegt gegenwärtig auf PolizistInnen, die in Schubhafteinrichtungen beschäftigt sind. Das bisherige Ausmaß solcher Bemühungen auch für ReferentInnen der Asylbehörden wird jedoch bemängelt. Angesichts der neuen Verantwortungsbereiche, die ReferentInnen des BFA übertragen wurden, sowie vor dem Hintergrund des neu eingeführten „*Case-Owner*“-Prinzips können Schulungen für diese Gruppe in der Zukunft relevanter werden.

Derzeit fußt die Identifizierung und Verweisung von Betroffenen des Menschenhandels in Österreich weitestgehend auf informellen Vorkehrungen. In der Praxis besteht eine enge Zusammenarbeit zwischen der

Polizei und auf Opferschutz spezialisierte Einrichtungen, vor allem in Bezug auf minderjährige und weibliche Betroffene des Menschenhandels in Wien. Für Betroffene des Menschenhandels, die außerhalb von Wien leben, ist institutionalisierte Unterstützung noch nicht in diesem Umfang verfügbar. Was männliche Betroffene betrifft, hat Österreich den Handlungsbedarf erkannt – entsprechende institutionelle Vorkehrungen werden derzeit entwickelt.

Die Übertragung der Zuständigkeit für das Verfahren zur Erteilung der Aufenthaltsberechtigung für Betroffene des Menschenhandels in Österreich zum neu eingerichteten BFA kann den Zugang von Betroffenen zu Aufenthaltsrechten verbessern. Jedoch bleibt eine der größten Hürden bestehen: Asylsuchende können nicht um einen Aufenthaltstitel ansuchen beziehungsweise einen solchen erhalten, solange ihr Asylantrag anhängig ist. Daher sind die bestehenden Optionen für asylsuchende Betroffene des Menschenhandels für den Erhalt von Aufenthaltsrechten in Österreich – das Asylverfahren und die Aufenthaltsberechtigung für Betroffene des Menschenhandels – als zwei einander gegenseitig ausschließende Systeme zu betrachten.

Betroffene des Menschenhandels erfüllen unter bestimmten Umständen die Voraussetzungen für Flüchtlingseigenschaft. Dabei ist unter anderem zu beachten, inwieweit von privaten ausgehende Verfolgungshandlungen dem Staat zuzurechnen sind und ob der oder die Betroffene als Mitglied einer „bestimmten sozialen Gruppe“ gelten kann. Wenn die Voraussetzungen der Flüchtlingskonvention nicht vorliegen, kann eine Menschenhandelssituation auch zur Gewährung von subsidiärem Schutz führen. Hier kommt vor allem die Verbindung zwischen Menschenhandel und dem Folterverbot der EMRK ins Spiel, wobei auch die Rantsev-Entscheidung des EGMR berücksichtigt werden sollte.

Was die Effektivität des Systems für internationalen Schutz für Betroffene des Menschenhandels betrifft, so sind verschiedene Faktoren zu berücksichtigen. Kommt die Asylbehörde zum Schluss, dass die Kriterien für internationalen Schutz erfüllt sind, sorgt der als folge verliehene Status für einen recht sicheren Aufenthaltsstatus. Betrachtet man die

Asylrechtsprechung im Zusammenhang mit der Thematik Menschenhandel besteht gegenwärtig jedoch für die Mehrheit der Betroffenen, die Asyl auf Basis einer Menschenhandelssituation beantragen, eine sehr geringe Chance, tatsächlich diesen Status zu erhalten. Darüber hinaus sehen sich Asylsuchende während des Verfahrens Einschränkungen gegenüber, wie dem Fehlen eines effektiven Zugangs zum Arbeitsmarkt.

Verglichen mit dem Flüchtlings- oder dem subsidiären Schutzstatus verleiht die „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“ für Betroffene des Menschenhandels einen eher schwachen legalen Status. Die Berechtigung ist auf ein Jahr beschränkt und hängt von Bedingungen ab, die zu hohem Maße nicht von der betroffenen Person selbst beeinflusst werden können. Vor allem hängt ihre Ersterteilung wie auch Verlängerung von mit dem Menschenhandelsdelikt in Verbindung stehenden straf- und zivilrechtlichen Verfahren ab. Und obgleich InhaberInnen des Titels Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt haben und somit theoretisch für ihren Lebenserhalt sorgen könnten, stellt der spätere Umstieg auf andere Aufenthaltstitel eine beträchtliche Herausforderung dar.

Mehr Klarheit und weitere Entwicklungen betreffend den österreichischen Ansatz im Hinblick auf die Identifizierung von asylsuchenden Betroffenen des Menschenhandels und ihren Zugang zu Aufenthaltsrechten werden im Laufe des Jahres 2014 erwartet, insbesondere im Zusammenhang mit der Arbeit des BFA. Die Aktivitäten dieser neu eingerichteten Behörde werden sicherlich eine entscheidende Rolle bei Österreichs weiteren Bemühungen im Kampf gegen den Menschenhandel spielen.

ANNEX

Abkürzungen und Übersetzungen

Deutscher Begriff	Deutsche Abkürzung	Englischer Begriff	Englische Abkürzung
Asylgerichtshof	AsylGH	Asylum Court	-
Asylgesetz 2005	AsylG	Asylum Act	AA
Ausländerbeschäftigungsgesetz	AuslBG	Act Governing the Employment of Foreign Nationals	AGEFN
Bund	-	Federal Government	-
Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl	BFA	Federal Office for Immigration and Asylum	-
Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl Verfahrensgesetz	BFA-VG	Federal Office for Aliens Affairs and Asylum Procedure Act	FOAA-PA
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	BAMF	Federal Office for Migration and Refugees	-
Bundesasylamt	BAA	Federal Asylum Office	-
Bundesgesetzblatt	BGBL.	Federal Law Gazette	FLG
Bundeskanzleramt	BKA	Federal Chancellery	-
Bundesland	-	Province	-
Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	BMASK	Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection	FMLSC
Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten	BMeiA	Federal Ministry for European and International Affairs	FMEIA
Bundesministerium für Inneres	BMI	Federal Ministry of the Interior	FMI
Bundesverfassungsgesetz	B-VG	Federal Constitutional Act	-
Bundesverwaltungsgericht	BVwG	Federal Administrative Court	-
Charta der Grundrechte der Europäischen Union	GRC	Charter of Fundamental Rights of the European Union	FRC
Erstaufnahmestelle	EAST	Initial Reception Centre	-
Europäische Kommission	EK	European Commission	EC
Europäische Menschenrechtskonvention	EMRK	European Convention on Human Rights	ECHR
Europäische Union	EU	European Union	EU

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	EGMR	European Court of Human Rights	ECtHR
Europäisches Migrationsnetzwerk	EMN	European Migration Network	EMN
Familienlastenausgleichsgesetz	FLAG	Families' Compensation Act	FCA
Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen	-	United Nations High Commissioner for Refugees	UNHCR
Internationale Organisation für Migration	IOM	International Organization for Migration	IOM
Kinderbetreuungsgeldgesetz	KBGG	Child-raising Allowance Act	CAA
Menschenrechtsbeirat	-	Human Rights Advisory Board	-
Nationaler Kontaktpunkt	NKP	National Contact Point	NCP
Nichtregierungsorganisation	NRO	Non-Governmental Organisation	NGO
Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz	NAG	Settlement and Residence Act	SRA
Unabhängiger Verwaltungssenat	UVS	Independent Administrative Senate	-
Verwaltungsgerichtshof	VwGH	Administrative High Court	-
Volksanwaltschaft	-	Austrian Ombudsman Board	-

Literaturverzeichnis

Bücher, Zeitschriften und Artikel

Frei, N.

2013 Der Schutz von Menschenhandelsopfern im Asylsystem, in *Asyl – Bern*, 14-23.

Gallagher, A.

2010 *The International Law of Human Trafficking*, Cambridge University Press, New York.

Juss, S. S.

2013 Human trafficking, asylum and the problem of protection, in *The Ashgate Research Companion to Migration Law, Theory and Policy*, herausgegeben von Juss S., 281-321.

Kau, M.

2010 Commentary on the Council Directive 2004/81 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities, in *EU Immigration and Asylum Law*, herausgegeben von Hailbronner, K., p. 429 – 531.

Kneebone, S. Y.

2013 Protecting trafficked persons from refoulement: re-examining the nexus, in *Contemporary Issues in Refugee Law*, herausgegeben von Juss, S. and Harvey, C., 138-164.

Knight, S.

2007 Asylum from trafficking: a failure of protection, in *Immigration Briefings*, verfügbar unter lastradainternational.org/lisidocs/knight_immigration_tra_0708.pdf (Zugriff am 3. Februar 2014).

Martins, J. und Varandas, I.

2007 *Signalling Identification Integration of Victims of Trafficking for Sexual Exploitation: Construction of a Guide*, verfügbar unter cortaarede.umarfeminismos.org/images/documentos/infos%20e%20docs/Signalling-Identification-Integration.pdf (Zugriff am 15. Januar 2014).

Nowak, M. und Planitzer J.

2013 Trafficking in human beings amounting to torture and other forms of ill-treatment – legal analysis, in *Occasional Paper Series*, 9 – 44, verfügbar unter www.osce.org/cthb/103085 (Zugriff am 3. Januar 2014).

Piotrowicz, R.

2012 States' obligations under human rights law towards victims of trafficking in human beings: positive developments in positive obligations, in *International Journal of Refugee Law*, 181-201, verfügbar unter ijrl.oxfordjournals.org/content/early/2012/04/04/ijrl.ees023.full (Zugriff am 3. Januar 2013).

Planitzer, J.

2013 Der schmale Grat zwischen Aufenthalt und Abschiebung, in *Vom Umgang mit den „Anderen“ – Historische und menschenrechtliche Perspektiven der Abschiebung*, herausgegeben von Nowak, M. and Saurer, E., 97-131.

Scarpa, S.

2008 *Trafficking in Human Beings: Modern Slavery*, Oxford University Press, Oxford.

Schlapkohl, L.

2006 *Human Trafficking and the Common European Asylum System: Victim Protection and Assistance in the European Union*, verfügbar unter dl.tufts.edu/file_assets/tufts:UA015.012.DO.00138 (Zugriff am 8. Januar 2014).

Stepnitz, A.

2012 Human trafficking and asylum: problematic overlap, in *Asylum Aid – Protection from Persecution*, verfügbar unter www.refworld.org/pdfid/5021497a2.pdf (Zugriff am 8. Januar 2014).

Studien und Berichte

ECRE

2013 *Dublin II Regulation: Lives on hold*, verfügbar unter ecre.org/component/downloads/downloads/701.html (Zugriff am 17. Januar 2014).

EMN

2013 *Ad-hoc Query on EEA citizens as trafficked persons*, verfügbar unter [ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/trafficking/468_emn_ad-hoc_query_on_eea_citizens_as_victims_of_trafficking\(wider_dissemination\).pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/trafficking/468_emn_ad-hoc_query_on_eea_citizens_as_victims_of_trafficking(wider_dissemination).pdf) (Zugriff am 3. Januar 2014).

Frontex

2012 *Situational Overview on Trafficking in Human Beings*, verfügbar unter frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Situational_Overview_on_Trafficking_in_Human_Beings.pdf (Zugriff am 3. Januar 2013).

GRETA

2009 *Opinion No. 4/2009*, 16. Juni.

IOM, UNHCR, BAMF

2012 *Identification and Protection of Victims of Human Trafficking within the Asylum System*, verfügbar unter www.iom.int/germany/de/downloads/CT%20Asyl/12_06_05_IOM_Endpublikation_an-sicht_GESAMT_FINAL.pdf (Zugriff am 3. Januar 2014).

KSMM

- 2005 *Co-operation Mechanisms for Combating Trafficking in Human Beings*, Guidelines, verfügbar unter legislationline.org/download/action/download/id/1267/file/4ce646082b2ae8033a4deb150a54.pdf (Zugriff am 3. Februar 2014).

LEFÖ-IBF

- 2009 *Stellungnahme zum Bundesgesetz, mit dem ein BFA-Einrichtungsgesetz und ein BFA –Verfahrensgesetz erlassen sowie das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985, das Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 und das Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen 2008 geändert werden*, verfügbar unter www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_09060/fname_253130.pdf (Zugriff am 6. Januar 2014).
- 2012 *Jährliche Aktivitätsberichte 2011*, verfügbar unter www.lefoe.at/index.php/ibf.html (Zugriff am 3. Januar 2013).
- 2013 *Jährliche Aktivitätsberichte 2012*, verfügbar unter www.lefoe.at/index.php/ibf.html (Zugriff am 3. Januar 2013).

Männergesundheitszentrum

- 2013 *Männer als Betroffene von Menschenhandel in Österreich*.

OHCHR, UNHCR, UNICEF, UNODC, UN Frauen und IAO

- 2013 *Joint UN Commentary on the EU Directive – A Human Rights-Based Approach*, verfügbar unter www.unodc.org/documents/human-trafficking/2011/UN_Commentary_EU_Trafficking_Directive_2011.pdf (Zugriff am 6. Januar 2014).

OSZE

- 2004 *National Referral Mechanisms*, verfügbar unter www.osce.org/node/13967 (Zugriff am 6. Januar 2014).

The Aire Centre

- 2011 *Guide to the Judgment in Rantsev v Cyprus and Russia*, verfügbar unter www.atlep.org.uk/courses-and-events/training-papers-immigration/guide-to-the-judgment-in-rantsev-v-cyprus-and-russia (Zugriff am 3. Januar 2014).

UNHCR

- 2013 *A New Beginning – Refugee Integration in Europe*, verfügbar unter www.unhcr.at/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/dauerhafte_loesungen/RICE_overall_report_final.pdf (Zugriff am 6. Januar 2014).

US-Regierung

- 2013 *Trafficking in Persons Report 2013*, Austria, verfügbar unter www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt (Zugriff am 3. Januar 2014).

Policy-Dokumente

Bundesministerium für Inneres

- 2005 *Parlamentarische Anfragebeantwortung*, verfügbar unter www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/AB/AB_03393/fnameorig_052360.html (Zugriff am 6. Januar 2014).
- 2007 *Handbuch zum NAG*, BMI-FW1440/0016-II/3/2011, verfügbar unter www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/AB/AB_09381/imfname_239200.pdf (Zugriff am 8. Januar 2014).
- 2011 *Handbuch zum FPG*, BMI-FW1440/0016-II/3/2011, verfügbar unter www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/AB/AB_09381/imfname_239200.pdf (Zugriff am 10. Februar 2014).

Bundesministerium für Justiz

- 2013 *Parlamentarische Anfragebeantwortung*, BMJ-Pr7000/0047-Pr1/2013, verfügbar unter www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/AB/AB_13719/fnameorig_299462.html (Zugriff am 6. Januar 2014).

Europäische Kommission

2002 *Proposal for a Council Directive on the short-term residence permit issued to victims of action to facilitate illegal immigration or trafficking in human beings who cooperate with the competent authorities*, COM (2002) 71, verfügbar unter eur_lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=52002PC0071 (Zugriff am 8. Januar 2014).

Europarat

2013 *Explanatory Report on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, verfügbar unter conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/197.htm (Zugriff am 3. Januar 2014).

GRETA

2013 *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria*, verfügbar unter www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/Reports/GRETA_2011_10_FGR_AUT_en.pdf (Zugriff am 5. Januar 2014).

Komitee für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau

2013 *Abschließende Bemerkungen des Komitees für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau Österreich*, verfügbar unter www.frauen.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=52368 (Zugriff am 10. Februar 2014).

Menschenrechtsbeirat

2011 *Bericht des Menschenrechtsbeirates zu Identifizierung und Schutz von Opfern des Menschenhandels*, verfügbar unter www.bmi.gv.at/cms/BMI_MRB/mrb/berichte/files/Bericht_der_AG_Menschenhandel_Endversion.pdf (Zugriff am 6. Januar 2014).

Österreichisches Parlament

2013 *Erläuterungen zur Umsetzung der Europaratskonvention*, verfügbar unter www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/I/I_01565/imfname_065440.pdf (Zugriff am 6. Januar 2014).

Republik Österreich

2013 *National Action Plan on Combatting Human Trafficking (2012-2014)*, verfügbar unter www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/5/8/3/CH2288/CMS1314878545824/3__nationaler_aktionsplan_2012-2014.pdf (Zugriff am 3. Januar 2014).

UNHCR

2006 *Guidelines on International Protection – The application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked*, verfügbar unter www.unhcr.org/443b626b2.html (Zugriff am 6. Januar 2014).

Österreichische Gesetzgebung

Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, BGBl. Nr. 51/1991.

Asylgesetz, BGBl. I Nr. 100/2005 in der Fassung von BGBl. I Nr. 87/2012.

BFA-Verfahrensgesetz, BGBl. I Nr. 87/2012 in der Fassung von BGBl. I Nr. 68/2013.

Familienlastenausgleichsgesetz, BGBl. Nr. 376/1967.

Fremdenpolizeigesetz, BGBl. I Nr. 100/2005 in der Fassung von BGBl. I Nr. 68/2013.

Kinderbetreuungsgeldgesetz, BGBl. I Nr. 103/2001.

Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, BGBl. I Nr. 100/2005 in der Fassung von BGBl. I Nr. 68/2013.

Strafgesetzbuch, BGBl. Nr. 60/1974.

Strafprozessordnung, BGBl. Nr. 631/1975 in der Fassung von BGBl. I Nr. 33/2011.

Internationale Verträge

Vereinte Nationen

Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 in der durch das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Jänner 1967 geänderten Fassung, verfügbar unter www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005235 (Zugriff am 13. Februar 2014).

Übereinkommen gegen Folter und andere grausame unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, verfügbar unter www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000888 (Zugriff am 8. Januar 2014).

Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, verfügbar unter www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000741 (Zugriff am 10. Februar 2014).

Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, verfügbar unter www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20004510 (Zugriff am 8. Januar 2014).

Europäische und EU-Gesetzgebung

Das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission

2000 *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, verfügbar unter www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf (Zugriff am 8. Januar 2014).

Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union

2008 *Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger*, verfügbar unter eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:01:DE:HTML (Zugriff am 8. Januar 2014).

2011a *Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates*, verfügbar unter eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:01:DE:HTML (Zugriff am 8. Januar 2014).

- 2011b *Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes*, verfügbar unter eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:01:DE:HTML (Zugriff am 8. Januar 2014).
- 2011c *Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten*, verfügbar unter eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:01:DE:HTML (Zugriff am 8. Januar 2014).
- 2013 *Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist*, verfügbar unter eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:01:DE:HTML (Zugriff am 8. Januar 2014).

Der Rat der Europäischen Union

- 2005 *Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft*, verfügbar unter eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:01:DE:HTML (Zugriff am 8. Januar 2014).
- 2004 *Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren*, verfügbar unter eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0081:DE:HTML (Zugriff am 8. Januar 2014).

Europarat

- 2005 *Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels*, verfügbar unter www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20005704 (Zugriff am 8. Januar 2014).
- 2010 *Europäische Menschenrechtskonvention*, verfügbar unter www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000308 (Zugriff am 8. Januar 2014).

Europäische und EU-Judikatur

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

- Siliadin gegen Frankreich*, 26. Juli 2005, 73316/01.
- Rantsev gegen Zypern und Russland*, 7. Januar 2010, 25965/04.
- M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*, 21. Januar 2011, 30696/09.
- C.N. gegen das Vereinigte Königreich*, 13. November 2012, 4239/08.
- C.N. und V. gegen Frankreich*, 11. Oktober 2012, 67724/09.

Gerichtshof der Europäischen Union

- N.S. gegen SSHD (Innenministerium)*, 21. Dezember 2011, C-411/10,
- MEea*, 21. Dezember 2011, C-493/10.

Mediendokumente

Der Sonntag

- 2013 *Was Burjan tun würde...*, 30. Oktober, verfügbar unter www.der-sonntag.at/glaube/themen/0/articles/2013/10/29/a7657/detailinfo (Zugriff am 5. November 2013).

Der Standard

- 2013a *Sklaverei hinter Botschaftsmauern*, 13. April, verfügbar unter derstandard.at/1363707819201/Sklaverei-hinter-Botschaftsmauern (Zugriff am 5. November 2013).
- 2013b *Vielfach unerkannte moderne Sklaverei*, 20. Oktober, verfügbar unter derstandard.at/1381369204634/Vielfach-unerkannte-moderne-Sklaverei (Zugriff am 5. November 2013).

Die Presse

2010 *Die Unsichtbaren: Opfer von Menschenhandel – auch in Österreich*, 15. Oktober, verfügbar unter diepresse.com/home/blogs/rohrer/660087/Die-Unsichtbaren_Opfer-von-Menschenhandel-auch-in-Oesterreich (Zugriff am 5. November 2013).

2011 *Ausbeutung: Die Sklaven der Diplomaten*, 27. April, verfügbar unter diepresse.com/home/panorama/welt/653613/Ausbeutung_Die-Sklaven-der-Diplomaten (Zugriff am 5. November 2013).

Die Standard

2013 *Welche Familie verkauft die eigene Tochter?*, 17. Oktober, verfügbar unter diestandard.at/1381368867198/Welche-Familie-verkauft-die-eigene-Tochter (Zugriff am 5. November 2013).

Falter

2009 *Nigerianerinnen auf dem Straßenstrich: Das Geschäft mit der Ware Frau*, 5. September.

Kleine Zeitung

2013 *Prostitution in illegalen Massagestudios*, 20. November.

Kronen Zeitung

2013 *Sex-Sklaverei in Massagesalons*, 20. November.

Kurier

2013 *Razzia in Massage-Studios*, 20. November.

News

2010 *Verraten, verkauft – und abgeschoben*, 14. Oktober.

ORF

2013 *Zuflucht für Zwangsprostituierte in Wien*, 18. Oktober, verfügbar unter wien.orf.at/news/stories/2609787 (Zugriff am 5. November 2013).

Österreich

2013 *Chinesen-Mafia hielt Frauen als Sex-Sklavinnen*, 20. November.

Statistiken

Bundeskriminalamt

2013 *Polizeiliche Kriminalitätsstatistik*, verfügbar unter www.bmi.gv.at/cms/BK/publikationen/krim_statistik/start.aspx (Zugriff am 3. Januar 2014).

Bundesministerium für Inneres

2013a *Fremdenwesen Jahresstatistiken*, verfügbar unter www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken (Zugriff am 3. Januar 2014).

2013b *Asylstatistiken*, verfügbar unter www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylwesen/statistik/files/2013/Asylstatistik_Jahr_2012.pdf (Zugriff am 3. Januar 2013).

Eurostat

2012 *Asylanträge*, verfügbar unter epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics (Zugriff am 3. Januar 2013).

Statistik Austria

2013 *Gerichtliche Kriminalitätsstatistik*, verfügbar unter www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/kriminalitaet/verurteilungen_gerichtliche_kriminalstatistik/index.html (Zugriff am 3. Januar 2014).

Judikatur des Asylgerichtshofs

Albanien

B13 308.657-1/2008/15E, B13 419.566-1/2011/7E, B13 421.367-1/2011/10E, B13 436.213-1/2013/10E, B14 310.688-1/2008/10E

Armenien

D18 417.220-1/2011/14E, D18 417.222-1/2011/19E, E12 308.901-1/2008-11E

Bulgarien

B15 259.484-2/2008/4E

China

C1 426.624-1/2012/5E, C3 230.247-0/2008/6E, C3 319.385-1/2008/5E, C3 415.123-1/2010/6E, C4 402.811-1/2008/7E, C7 409.659-1/2009/3E

Ecuador

S13 409.528-1/2009/3E

Georgien

D8 310.844-2/2008/2E, D16 408.498-2/2010/10E, E3 312.852-2/2008-19E, E5 314.716-1/2008-14E

Indien

C16 419.234-2/2012/2E

Indonesien

C1 405.596-1/2009/2E

Iran

E3 401.105-1/2008-5E

Kasachstan

S7 410.699-2/2010/2E

Kenia

A6 425.185-1/2012/5E, D9 315422-1/2008/11E

Kirgisistan

D4 262.366-0/2008/18E

Kosovo/UNSC 1244

B1 409.791-1/2009/6E, B8 316.685-1/2008/2E

Moldawien

D14 224.276-2/2011/2E, D14 252.654-0/2008/10E, D15 242.222-18/2008/37E, D15 252.655-0/2008/35E, D15 267.091-0/2008/1E, D15 407.393-1/2009/2E

Mongolei

B13 225.163-0/2008/19E, C13 414.537-1/2010/2E, C13 416.821-1/2010/2E, C14 400.047-1/2008/3E, C14 413.542-1/2010/19E, C14 415.840-1/2010/2E, C16 256.899-2/2008/12E, C16 261.613-0/2008/33E, C16 268.402-0/2008/11E, C16 300.199-1/2008/12E, C16 313.237-2/2012/5E, C16 315.268-1/2008/6E, C16 315.787-1/2008/13E, C16 319.323-1/2008/17E, C16 412.026-1/2010/5E, C16 414.468-1/2010/13E, C16 417.298-1/2011/6E, C16 420.259-1/2011/3E, C16 420.261-1/2011/3E, S17 407.366-1/2009-2E

Nepal

C9 317190-2/2009/3E

Nigeria

A3 252.767-2/2010/4E, A3 267.177-2/2008/11E, A5 302.716-2/2010/2E, A5 307.904-2/2010/2E, A5 316.595-2/2010/2E, A5 319.290-1/2008/5E, A5 416.618-1/2010/5E, A6 239.056-0/2008/15E, A6 254.626-2/2010/2E, A6 412.282-1/2010/3E, A6 414.161-2/2011/4E, A6 422.265-1/2011/4E, A8 248.862-3/2011/2E, A11 318.721-2/2010/2E, A13 400.356-2/2010/2E, A13 402.051-2/2010/3E, A13 404.420-1/2009/5E, A13 407.985-2/2011/2E, A13 420.864-2/2013/3E, A13 420.864-1/2011/2E, A13 420.864-1/2011/2E, A13 420.863-1/2011/2E, A14 253.200-0/2008/17E, A14 405.416-2/2010/2E, A14 408.512-3/2012/3E, A14 428.731-1/2012/3E, C1 250.813-0/2008/8E, C15 263.728-0/2008/25E, D18 254.486-2/2009/11E, D18 423.342-1/2011/10E, S4 406.400-1/2009/2E, S6 437.742-1/2013/3E, S7 317.933-2/2009/2E, S16 414.161-1/2010-7E, S18 410.900-1/2010-12E, S18 421.440 1/2011/5E, S20 412.132-1/2010-4E

Ruanda

A14 418.644-1/2011/2E

Rumänien

E17 300.806-1/2008/21E

Russische Föderation

D17 240.172-0/2010/31E

Serbien

B2 301.636-3/2012/9E, B3 230.189-3/2011/4E, B5 416.911-1/2010/2E, B9 417.308-1/2011/2E

Sierra Leone

A6 433.737-1/2013/4E

Staatenlos

D16 414.311-1/2010/13E

Tansania

A6 425.182-1/2012/5E

Ukraine

D7 235.721-0/2008/22E, D7 300.168-2/2009/2E, D7 304.578-3/2010/2E, D7 304.578-2/2010/2E, D7 402.613-1/2008/18E, D7 429.124-2/2012/6E, D8 244.313-2/2008/18E, D8 246.063-2/2008/20E, D12 304.725-1/2008/8E

Ungeklärt

A14 313.619-1/2008/11E

Weißrussland

D17 223.411-2/2008/15E

Vietnam

C16 304.281-1/2008/7E

Judikatur des Verfassungsgerichtshof

U882/12, 10. Oktober 2010

U 76/2013-15, 21. November 2013

Judikatur des Verwaltungsgerichtshof

2011/23/0064, 23. Februar 2011

2008/21/0423, 18. September 2008

