

Bericht zur Entschließung 203

1616 der Beilagen XXII. GP - Ausschussbericht NR, vom 12. Juli 2006

(...)

2. In Aussicht genommene Maßnahmen, insbesondere

(...)

2.4. im Bereich der Identifizierung von Opfern

Diese Auflistung von Indikatoren soll dazu dienen, dass Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Polizei, der Strafverfolgungsbehörden, Fremden- und Bezirksverwaltungsdienststellen sowie staatlicher und nicht-staatlicher (Opfer-) Beratungsstellen eine Hilfestellung zur Identifizierung von Opfern zur Verfügung haben. Dazu wird aber angemerkt, dass bei Feststellung von einzelnen Punkten dies nicht bedeutet, dass zwingend Menschenhandel gegeben ist. Es sollte aber bei Wahrnehmung mehrerer solcher Indikatoren auf jeden Fall Verdacht geschöpft und nähere Ermittlungen aufgenommen, bzw. die Sicherheitsbehörden verständigt werden.

Grundsätzlich darf dazu ausgeführt werden, dass Opfer von Menschenhandel sich selten von sich aus als solche zu erkennen geben. Zumeist sind sie nicht aussagebereit und können Fragen zu Ereignissen aus sprachlichen, kulturellen oder sonstigen Umständen, wie Traumatisierung und vorhandener Angst, nicht sogleich beantworten. Hier ist einfühlsames, soziales und verständnisvolles, als auch vom zeitlichen Druck befreites Vorgehen nötig, um eine Vertrauensbasis aufzubauen, damit dann der vorliegende Sachverhalt zu einer schlüssigen Klärung und schlussendlich einer erfolgreichen Bekämpfung dieser Kriminalitätsform führen kann.

Ansatzweise werden hier nun einige Punkte aus dem ausgearbeiteten und großteils in internationaler Abstimmung erstellten Leitfaden dargestellt:

Feststellungen beim ersten Kontakt mit dem möglichen Opfer sind, dass

- die persönlichen Legitimationsurkunden (Reisepass, Personalausweis, etc.) nicht vorgewiesen werden können, da diese eine Begleitperson in Verwahrung hat oder sie an einem ihr unbekannten Orte aufbewahrt werden;
- falsche und verfälschte Identitätsausweise vorgewiesen werden und zur Herkunft keine oder falsche Angaben gemacht werden;
- kaum oder gar keine finanziellen Mitteln mitgeführt werden;
- keine konkreten Angaben zum Reiseziel und Dauer gemacht werden können;
- die Person unnatürliches, außergewöhnliches Verhalten zeigt, wie Unruhe, Angst, Misstrauen, Zurückgezogenheit;
- die Person offensichtlich einstudierte auswendig gelernte Angaben macht;
- es Spuren von Misshandlungen gibt;
- es kein oder nur sehr spärliches Reisegeback gibt; etc.

Bewertung der durchgeführten weiteren Abklärungen (Befragungen, Unterlagen, Ermittlungen)

Zur Situation der Person im Herkunftsland:

- schwierige soziale und ökonomische Verhältnisse, sowie keine Perspektiven im Herkunftsland;
- Person wurde im Herkunftsland eine lukrative Arbeit in Aussicht gestellt, wobei der versprochene Lohn im krassen Widerspruch zur Schul- und Ausbildung steht oder zu den realen Bedingungen im Zielland;
- Anwerbung durch Inserate, Zufallsbekanntschaften, etc.

- Person wurde eine Arbeitsbewilligung versprochen. Dies wird dann unter einem Vorwand, zumeist erst nach Ankunft, nicht eingehalten oder Zwischenlösung bis zum Erhalt angeboten;

- Angehörige, wie Eltern, Geschwister, eigene Kinder (eventuell Druckmittel); etc.

Zu den Modalitäten der Einreise:

- die Reisedokumente und Aufenthaltsgenehmigung wurden durch den Anwerber beschafft, bzw. finanziert;

- Begleitung bei den Behördenwegen;

- Begleitung bei der Reise;

- verwendete Transportmittel und Routen;
etc.

Arbeitsstelle und dortige Situation:

- Person wird überwacht und hat eingeschränkte Bewegungsfreiheit;

- Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften oder am Arbeitsplatz;

- kein eigener Wohnungsschlüssel;

- Überdurchschnittlich hohe Arbeitszeiten und Ausübung der Tätigkeit auch im Krankheitsfalle;

- Verhinderung von sozialen Kontakten;
etc.

Typisch bei sexueller Ausbeutung:

- Person war nicht bekannt, dass sie in der Prostitution tätig sein würde;

- oder: der Person war eine Tätigkeit in der Prostitution bekannt, aber nicht die ausbeuterischen Bedingungen;

- Person darf Kunden nicht ablehnen oder bestimmte Tätigkeiten nicht verweigern;

- Person muss häufig ihren Arbeitsort wechseln;
etc.

Finanzielle Modalitäten:

- Person erhält keinen oder einen sehr geringen Arbeitslohn ausbezahlt;

- oder:

- Person kann nicht über ihren Lohn verfügen, weil:

- hohe Reise-oder Vermittlungsschulden zu begleichen sind (Schuldknechtschaft);

- ein unverhältnismäßig hoher Anteil der Einkünfte an den Arbeitgeber, Vermittler, Zuhälter oder weiteren Personen bezahlt werden muss;

- festgelegte tägliche/wöchentliche Mindesteinnahmen bzw. Umsätze wie Getränkeanimation) erzielt werden müssen;

- Überweisungen in die Heimat erfolgen, wobei die Empfänger nicht die Angehörigen sind;

- unverhältnismäßig hohe Kosten für Unterkunft, ärztliche Versorgung oder Verlängerung Aufenthaltsgenehmigung, usw. anfallen;

- Strafzahlungen wegen Zu widerhandlungen von Vorgaben erfolgen;

Psychische und physische Einwirkung:

- Person erleidet sexuelle, psychische und/oder physische Gewalt;

- Person oder ihren Angehörigen (vorwiegend im Heimatland) wird mit Gewalt, wirtschaftlicher Vernichtung, behördlicher Verfolgung gedroht;

- Person wird seitens der Täterschaft mit Anzeige und Verhaftung oder Abschiebung wegen fehlender Aufenthalts- oder Arbeitsbewilligung gedroht;

- die Täter bzw. die Täterinnen prahlen mit ihren guten Kontakten zu hiesigen Behörden und Polizeibeamten und -beamtinnen;

Die ausgearbeiteten Kriterien werden in Zukunft allen zuständigen Behörden zu Verfügung gestellt werden, damit sie sich bei ihrer Entscheidungsfindung auf nachvollziehbare Faktoren stützen können.

(...)

2. In Aussicht genommene Maßnahmen, insbesondere

(...)

2.2. zur Praxis der Visaerteilung

Um den Menschenhandel im Vorfeld zu verhüten, führt das BMaA seit dem Jahr 2002 eine Präventionskampagne durch. Dabei wurden die österreichischen Vertretungsbehörden in Risikoländern angewiesen, besonders gefährdete Personengruppen bei Anträgen auf Visa und Aufenthaltstitel über mögliche Risiken und Gefahren, die rechtliche Lage in Österreich und über Notrufnummern zu informieren. Dies erfolgt durch persönliche Gespräche sowie mit Hilfe eines in die jeweilige Landessprache übersetzten Merkblatts.

Diese Initiative fußt auf der Überlegung, dass die österreichischen Vertretungsbehörden die ersten offiziellen Stellen der Republik Österreich sind, mit denen potentielle Opfer des Menschenhandels in einem Szenario mit legaler Einreise zu tun haben. Oft sind sie aufgrund der Situation in ihren Herkunftsländern Behörden gegenüber insgesamt misstrauisch eingestellt, es ist daher wichtig zu vermitteln, dass die österreichischen Behörden auf der Seite der Opfer und nicht der Täter stehen. Im Sommer 2006 wurden aktualisierte Informationen über LEFÖ-IBF (Interventionsstelle für Betroffene von Frauenhandel der NRO „Lateinamerikanische Emigrierte Frauen in Österreich“) an die betroffenen Vertretungsbehörden versandt. Diese Art der Kooperation soll auch in Zukunft betrieben werden. Ferner ist beabsichtigt, im Wege der österreichischen Vertretungsbehörden auch Kontakte zu einschlägigen lokalen NRO zu knüpfen, um auch deren Informationen verfügbar zu machen.

Im Bereich des Fremdenrechts stellen die Bestimmungen des § 24 FPG den gesetzlichen Rahmen für Showtänzerinnen, Tabledancer und Prostituierte dar.

Sonderbestimmungen zur Erteilung von Visa zu Erwerbszwecken

§ 24. (1) Die Aufnahme

1. einer bloß vorübergehenden selbständigen Erwerbstätigkeit (§ 2 Abs. 4 Z 16);

2. einer bloß vorübergehenden unselbständigen Tätigkeit (§ 2 Abs. 4 Z 17) oder

3. einer Tätigkeit, zu deren Ausübung eine Beschäftigungsbewilligung nach § 5 AuslBG Voraussetzung ist,

im Bundesgebiet ist nur nach Erteilung eines Aufenthalts-Reisevisums möglich. In diesem Fall ist dem Fremden unter Berücksichtigung des § 21 Abs. 1 und im Fall der Anwendbarkeit des Ausländerbeschäftigungsgesetzes bei Vorliegen einer Sicherungsbescheinigung nach § 11 AuslBG ein Aufenthalts-Reisevisum bis zu sechsmonatiger Gültigkeitsdauer zu erteilen.

(2) Abs. 1 findet auf Fremde, die zur sichtvermerksfreien Einreise berechtigt sind, zur Aufnahme einer Tätigkeit gemäß Abs. 1 Z 3 keine Anwendung.

(3) Teilt eine Behörde nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz der zuständigen Vertretungsbehörde im Ausland mit, dass einem Fremden, der der Sichtvermerkspflicht unterliegt, ein Aufenthaltsstitel erteilt werden wird, so ist ihm unter Berücksichtigung des § 21 Abs. 1 Z 1, 3 und 4 ein Aufenthaltsvisum mit viermonatiger Gültigkeitsdauer zu erteilen.

Gemäß § 24 (1) Z 1 oder 2 FPG kann ein Visum D+C als nationales Visum für einen Aufenthalt von mehr als drei bis maximal sechs Monate Aufenthaltsdauer entsprechend den nationalen Voraussetzungen erteilt werden. Dieses Visum kann gleichzeitig ab dem ersten Tag seiner Gültigkeit für höchstens drei Monate auch als einheitliches Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt im gesamten Schengenraum (Visum C) gelten, sofern es unter Einhaltung der gemeinsamen Voraussetzungen und Kriterien der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion (GKI) erteilt wurde.

Da Prostitution in manchen Fällen im Zusammenhang zum Thema Menschenhandel steht, ist von den für die Visumbearbeitung und -erteilung zuständigen Behörden auf größtmögliche Sorgfalt bei der Fallbearbeitung zu achten. Mit Erlass des BM.I vom 10. Juli 2006 wurden Richtlinien betreffend Showtanz, Tabledance und Prostitution festgelegt, die diese Aspekte berücksichtigen.

Bei Showtänzerinnen und Tabledancern ist in den meisten Fällen - je nach dem wahren wirtschaftlichen Gehalt ihrer Tätigkeit - von einer Bewilligungspflicht nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz auszugehen. In diesen Fällen wäre - neben den allgemeinen Vorlagepflichten bei der Visumerteilung sowie allfälligen ergänzenden Unterlagen - eine Beschäftigungsbewilligung oder Sicherungsbescheinigung des AMS vorzulegen.

Ausgeschlossen ist dabei jede „Nebentätigkeit“, z.B. Prostitution oder Erwerb durch (Getränke-) Animation, da diese durch den erteilten Einreisestitel nicht gedeckt wären.

Bei der Ausübung der Prostitution handelt es sich hingegen typischerweise um eine -nicht gemäß AuslBG bewilligungspflichtige - selbständige Erwerbstätigkeit. Mindestvoraussetzung zur Visumerteilung ist das Vorhandensein der allgemeinen materiellen Voraussetzungen (Krankenversicherung, Unterkunft und Unterhaltsmittel), sowie der besonderen Voraussetzungen (Gesundheitsnachweis gemäß § 21 Abs. 4 Z 2 FPG; keine Umgehung der einschlägigen Vorschriften, die die Prostitution nach den landesgesetzlichen Vorschriften regeln; u.a.).

In die Gesamtbeurteilung des Visumantrages sind insbesondere folgende

Überlegungen mit einzubeziehen:

– War die Visumwerberin bereits in Österreich oder einem anderen EU-Staat nachweislich legal als Prostituierte tätig und hat sie sich dabei an die gesetzlichen Vorschriften (Untersuchungen, Versicherung, Steuern) gehalten? Die Einhaltung einschlägiger Vorschriften und die dazu nötigen Behördenkontakte können als Indiz dafür angesehen werden, dass die Betroffenen sich über die Art der Tätigkeit im Klaren sind, und die Möglichkeit zur Druckausübung für Dritte eingeschränkter ist.

– Liegt überdies ein zeitlicher Folgeantrag vor, ist das Vorleben in Österreich zu beachten (legale/illegale Ausübung der Prostitution, Vorlage der relevanten rechtlichen und medizinischen Unterlagen der seinerzeitigen Tätigkeit) und auf die Sechsmonatsfrist Bedacht zu nehmen.

– Bei Erstanträgen sind Faktoren maßgeblich, die eine Zukunftsprognose dahingehend ermöglichen, ob es der Visumwerberin möglich sein wird, sich an die österreichische Rechtsordnung zu halten. Dabei ist auch die Frage der bereits legal ausgeübten Prostitution im Heimatland oder in einem anderen EU-Staat zu betrachten. Darüber hinaus sollte durch die Erbringung des Nachweises der bereits ausgeübten Tätigkeit die Gefahr wegfallen, dass sich Frauen aufgrund falscher Informationen (z.B. „Lockangebot“ als Kellnerin etc.) auf einen Aufenthalt einlassen. - Bei der Gesamtbeurteilung des Visumantrages ist insbesondere zu prüfen, ob die Visumwerberin ausgebeutet werden könnte.

Bei Einhaltung dieser Kriterien kann das Menschenhandelsrisiko maßgeblich reduziert werden.

2.3. im Bereich der Fälschungssicherheit, Rechtmäßigkeit und Gültigkeit von Reisedokumenten

a) Fälschungssicherheit

- Reisepass:

Am 16.06.2006 bzw. 28.08.2006 wurden in Österreich neue Reisedokumente (gewöhnlicher RP, Dienst-, Diplomaten-, Fremdenpass und Konventionsreisedokument) eingeführt, die nach Vorgaben der EU auch einen integrierten Datenträger enthalten (ausgenommen Kinderpass). Seit 25.10.2006 ist (auf freiwilliger Basis) auch die Beantragung eines Kinderpasses mit Datenträger möglich.

Durch diese Maßnahme sind alle neu ausgestellten Reisepässe auf dem derzeit neuesten Sicherheitsstandard und weisen ein einheitliches Layout auf.

Weitere Maßnahme zur Erhöhung der Fälschungssicherheit:

- Im Laufe des Jahres 2007 wird zusätzlich ein neues Sicherheitsmerkmal (Sekundärlichtbild, Schattenbild) in neu ausgestellte Reisepässe integriert. Das im Reisepass gedruckte und auf dem Chip gespeicherte Lichtbild des Passinhabers bzw. der Passinhaberin wird mittels Laser in Form von feinen Löchern in das Papier gebrannt. Diese Technik der „Laserperforation“ erzeugt damit ein zusätzliches „Schattenbild“, das nur dann sichtbar wird, wenn die Personalisierungsseite gegen eine Lichtquelle gehalten wird (Verhinderung des Austauschs des Lichtbildes).

- Personalausweis

Der „neue“ Personalausweis (Kartenform, Ausstellung seit Jänner 2002) ist derzeit auf dem neuesten Sicherheitsstandard.

b) Rechtmäßigkeit von Reisedokumenten

Reisedokumente (Reisepass/Personalausweis) werden auf Grundlage der Gesetze nur nach persönlichem Erscheinen (Identitätsfeststellung) im Zuge eines eigenen Verwaltungsverfahrens ausgestellt.

c) Gültigkeit von Reisedokumenten

Reisedokumente (Reisepass/Personalausweis) werden abhängig vom Alter des Passinhabers bzw. der Passinhaberin zeitlich befristet ausgestellt.

* Bzgl. der Punkte b) und c) sind derzeit keine weiteren Maßnahmen geplant.

(...)

2.6. über Maßnahmen zur Sicherstellung einer Erholungs- und Bedenkzeit der Opfer gemäß Art. 13 des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels

Im durch das Bundesministerium für Inneres ausgearbeiteten Handbuch, das rechtlich die Qualität eines behördeninternen Erlasses besitzt, wurde bezüglich der Opfer des Menschenhandels unter anderem Folgendes geregelt: Um den betroffenen Opfern die Entscheidung über die Vorgehensweise betreffend ihre Zukunft und den weiteren Aufenthalt in Österreich oder eine Rückkehr in die Heimat zu ermöglichen, ist diesen Personen eine Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen zu gewähren. Während dieser Zeit sind von den Behörden keinerlei aufenthaltsbeendende Maßnahmen zu setzen.

2.7. über die Hintanstellung aufenthaltsbeendernder Maßnahmen bei Opfern sowie die Anwendung des § 72 Abs. 2 des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes (Gewährung humanitärer Aufenthaltstitel)

Gemäß § 72 Absatz 1 NAG (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz) kann die Behörde in besonders berücksichtigungswürdigen Fällen aus humanitären Gründen von Amts wegen eine Aufenthaltsbewilligung erteilen. Gemäß Absatz 2 kann zur Gewährleistung der Strafverfolgung von gerichtlich strafbaren Handlungen oder zur Geltendmachung und Durchsetzung von zivilrechtlichen Ansprüchen im Zusammenhang mit solchen Handlungen Drittstaatsangehörigen, insbesondere Zeuginnen, Zeugen oder Opfern von Menschenhandel oder grenzüberschreitendem Prostitutionshandel eine Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen für die erforderliche Dauer, mindestens jedoch für 6 Monate, erteilen.

Wenn festgestellt wurde, dass es sich um Opfer des Menschenhandels handelt, können für diese Personen (und unter Umständen auch für Kinder dieser Personen) Aufenthaltsbewilligungen aus humanitären Gründen von mindestens 6 Monaten Gültigkeitsdauer gewährt werden, wenn es die persönliche Situation des Opfers erforderlich macht, unabhängig davon, ob die Bereitschaft besteht, mit den Behörden zusammenzuarbeiten.

Rechtlicher Hintergrund für diese Bestimmung ist die Umsetzung des bereits genannten Übereinkommens des Europarats sowie die Richtlinie der Europäischen Union, RL 2004/81/EG 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. Über die Bestimmungen dieser Richtlinie hinaus werden in Österreich auch dann humanitäre Aufenthaltsbewilligungen erteilt, wenn die Betroffenen sich entschließen, nicht mit den Behörden zusammenzuarbeiten, wenn das die persönliche Situation der Opfer erforderlich macht.