

17. FEBRUAR 2021

## MENSCHENHANDEL IN EUROPA

INTERVIEW ZUM KOMMENTAR ZUM ÜBEREINKOMMEN DES EUROPARATS  
ZUR BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS  
MIT JULIA PLANITZER UND HELMUT SAX

**Julia Planitzer** und **Helmut Sax** vom Ludwig Boltzmann Institut für Grund- und Menschenrechte (LBI-GMR) haben einen umfassenden Kommentar zum Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels herausgegeben. [A Commentary on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings](#) bietet Orientierungshilfen für die Interpretation aller Artikel des Übereinkommens und trägt zu einem besseren Verständnis von Menschenhandel und den damit zusammenhängenden Menschenrechtsverpflichtungen der Mitgliedsstaaten bei.

Obwohl das [Übereinkommen des Europarates](#) Menschenhandel als Angelegenheit der Menschenrechte ansieht und Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten definiert, ist das genaue Ausmaß dieser Menschenrechtsverpflichtungen oftmals unklar. Der Kommentar von Julia Planitzer und Helmut Sax stellt eine erste aktuelle und umfassende Analyse dar.

### WAS LEISTET EIN KOMMENTAR ZU EINEM ÜBEREINKOMMEN ODER EINER KONVENTION? WARUM IST ES WICHTIG, DASS KONVENTIONEN KOMMENTIERT WERDEN?

**Planitzer:** Kommentierungen sind wichtig, weil sie die Umsetzung der in Konventionen festgehaltenen Verpflichtungen von Staaten unterstützen. Ein Kommentar soll zeigen, woher sich Bestimmungen ableiten und welche Prinzipien zugrunde liegen – und auch, wie eine Bestimmung entstanden ist.

Oft ist eine Bestimmung das Ergebnis langwieriger Diskussionen und vielleicht auch ein Kompromiss, der versucht, mehrere Interessen zu vereinen. Ein Kommentar hilft dabei, zu verstehen, warum eine gültige Bestimmung entsprechend formuliert ist.

**Sax:** Es kommt auch vor, dass in Konventionen verwendete Begriffe unklar sind. Wenn dies der Fall ist oder der Umfang von Maßnahmen missverständlich sein kann, dann schafft das auch für die Umsetzung in der Praxis Probleme. Durch den Kommentar tragen wir dazu bei, dass solche Unklarheiten zumindest verringert werden. Beispielsweise verlangt die Umsetzung des Übereinkommens gegen Menschenhandel „einen auf die Menschenrechte gestützten Ansatz“. Mit dem Kommentar versuchen wir, genauer zu erklären, was damit gemeint

ist.

## WAS MÖCHTE DER JÜNGST ERSCHIENENE KOMMENTAR IN BEZUG AUF MENSCHENHANDEL ERREICHEN?

**Planitzer:** Das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels ist das erste Rechtsinstrument, das Menschenhandel als Verletzung der Menschenrechte definiert. Obwohl dieses Übereinkommen bereits seit 2008 in Kraft ist und von 48 Staaten ratifiziert wurde, bestand bisher keine umfassende Kommentierung dieses Instruments.

Der Kommentar will dazu beitragen, ein gemeinsames Verständnis der Vertragsparteien/der Staaten für die Umsetzung der Verpflichtungen zu schaffen, da es wichtig ist, dass in der Region des Europarats ein kohärenter Standard besteht. Da Menschenhandel meist grenzüberschreitend geschieht, ist es wichtig sicherzustellen, dass Staaten ähnliche Standards haben, um besser in der Strafverfolgung oder in der Unterstützung von Betroffenen zu kooperieren.

**Sax:** Außerdem hat das Übereinkommen gegen Menschenhandel einen unabhängigen Überprüfungsmechanismus namens GRETA ([Group of Experts on Action against Trafficking](#)) geschaffen. GRETA führt Länderbesuche durch und evaluiert die Umsetzung des Übereinkommens in den Staaten. Der Kommentar enthält erstmals eine Analyse all dieser Länderberichte und bespricht die Bewertungen von GRETA.

## IST DAS THEMA MENSCHENHANDEL AUCH IN UND FÜR ÖSTERREICH RELEVANT?

**Planitzer:** Auf jeden Fall – auch in Österreich gibt es Menschenhandel. Häufig wird Menschenhandel ausschließlich mit Frauenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung assoziiert. Allerdings gibt es in Österreich auch weitere Formen des Menschenhandels, insbesondere zum Zweck der Arbeitsausbeutung und Kinderhandel. Arbeitsausbeutung kommt in Österreich beispielsweise im Bausektor oder in der Landwirtschaft vor. Kinder, die zu Bettelerei, Prostitution oder Kleinkriminalität gezwungen werden, sind Opfer von Kinderhandel. Die Bekämpfung dieser verschiedenen Formen benötigt eine funktionierende Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Behörden.

Im Bereich der Arbeitsausbeutung ist es etwa wichtig, dass Kontrollbehörden wie die Finanzpolizei, aber auch Arbeitsinspektorate, Menschenhandel erkennen, um Strafverfolgungsbehörden informieren zu können. Bei Kinderhandel ist es wiederum sehr bedeutend, dass geklärt ist, wie betroffene Kinder am besten betreut werden können, und dass die Vertretungsbefugnis für das Kind möglichst rasch abgeklärt wird.

**Sax:** Das Ausmaß von Menschenhandel in Österreich ist schwierig einzuschätzen, allerdings zeigen manche Akteure durch ihr Zahlenmaterial, wie viele Betroffene beispielsweise identifiziert oder betreut werden. Der [Lagebericht zu Schlepperei und Menschenhandel des Bundesministeriums für Inneres](#) spricht von 119 identifizierten Betroffenen im Jahr 2019. Die Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels [LEFÖ-IBF](#) hat im Jahr 2019 336 Frauen und Mädchen beraten, betreut und begleitet. Die [Opferschutzeinrichtung Men Via](#) unterstützt männliche Betroffene von Menschenhandel. Zudem gibt es in Wien auch die Beratungseinrichtung für undokumentiert Arbeitende ([UNDOK](#)) zu arbeitsrechtlichen Fragen.

In Österreich werden Aktivitäten gegen Menschenhandel von der 2004 gegründeten [Task Force gegen Menschenhandel](#) unter dem Vorsitz des Außenministeriums koordiniert. In der Task Force sind alle relevanten Bundesministerien und Regierungsstellen, die Bundesländer, die Sozialpartner sowie spezialisierte Nichtregierungsorganisationen vertreten. Auch das LBI-GMR ist Mitglied dieser Task Force und bringt sich gerade aktiv ein in die Erarbeitung eines neuen „Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels“ für die Jahre 2021 bis 2023.

Im Bereich Kinderhandel waren wir an der Erstellung von [Handlungsorientierungen zur Identifizierung von und zum Umgang mit potenziellen Opfern von Kinderhandel](#) beteiligt, die darstellen, wann und wie Akteure, zum Beispiel Jugendämter, Polizei oder Asylbehörden, tätig werden müssen, wenn der Verdacht auf Kinderhandel entsteht.

## **AN WEN RICHTET SICH DER KOMMENTAR DER KONVENTION GEGEN MENSCHENHANDEL? WAS KANN DIE PUBLIKATION BEWIRKEN ODER ERMÖGLICHEN?**

**Planitzer:** Der [Kommentar zur Konvention gegen Menschenhandel](#) bietet erstmals eine vollständige und aktuelle Analyse und Interpretation des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels. Die Publikation stellt in kompakter Form die Standards und Menschenrechtsverpflichtungen dar, enthält für jeden Artikel eine Analyse der Entstehungsgeschichte, setzt den Artikel in den Kontext anderer Rechtsinstrumente und bereitet Interpretationsfragen auf. Damit ist der Kommentar für Praxis und Forschung eine wichtige Grundlage, um beispielsweise Maßnahmen gegen Menschenhandel zu weiterzuentwickeln.

**Sax:** Der Kommentar richtet sich im Grunde an alle Personen, die mit der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen gegen Menschenhandel befasst sind. Das können Mitarbeiter\*innen eines Ministeriums sein oder NGO-Vertreter\*innen einer Opferschutzeinrichtung. Die Kommentierung zu der Bestimmung, die den Zugang zu Entschädigung für Betroffene des Menschenhandels regelt, könnte beispielsweise für

Richter\*innen und Staatsanwält\*innen relevant sein. Weiters richtet sich der Kommentar auch an die Forschung, die entscheidende Grundlagen für Maßnahmen gegen Menschenhandel schafft.

**Planitzer:** Neben der Buchversion des Kommentars ist dieser übrigens auch [online kostenfrei per „Open Access“](#) verfügbar, um einen Zugang für alle Interessengruppen zu gewährleisten, was durch eine Förderung des Wissenschaftsfonds ([FWF](#)) ermöglicht wurde.

### **DIE KONVENTION GEGEN MENSCHENHANDEL IST SEIT 2008 IN KRAFT UND VON 48 STAATEN RATIFIZIERT. WAS ZEIGT SICH AN POSITIVEN ENTWICKLUNGEN, WO LIEGEN HERAUSFORDERUNGEN UND HANDLUNGSBEDARF?**

**Planitzer:** Die Konvention ist ein Meilenstein in Bezug auf die Definition von Rechten von Betroffenen. Der Europarat hat damit die Standards des im Jahr 2000 angenommenen [Palermo-Protokolls der Vereinten Nationen](#) weiterentwickelt. Insbesondere der Zugang zu Unterstützung wurde in der Konvention des Europarats zu einer Verpflichtung für Staaten. Das bedeutet, dass Betroffene z. B. das Recht auf eine Unterkunft und Betreuung haben.

Weiters wurde geregelt und verpflichtend festgelegt, dass Betroffene unter bestimmten Voraussetzungen Zugang zu einem Aufenthaltstitel bekommen. Zudem dürfen Betroffene im Rahmen einer Erholungs- und Bedenkzeit nicht abgeschoben werden. Viele Betroffene sind zum Zeitpunkt der Identifizierung undokumentiert im Land. Verpflichtende Maßnahmen zur Identifizierung von Menschenhandel und für den Aufenthalt der Betroffenen führen dazu, dass Betroffene als solche erkannt werden und nicht wegen fehlender Aufenthaltstitel das Land verlassen müssen.

Das Übereinkommen hat maßgeblich dazu beigetragen, mehr Bewusstsein dafür zu schaffen, dass Betroffene Recht auf Entschädigung für die erlittene Ausbeutung haben. Es gibt nach wie vor Lücken in der Umsetzung dieser Verpflichtung des Übereinkommens, dennoch haben sich Gesetze und Abläufe in Staaten verbessert. Betroffene können durch Gerichtsverfahren oder durch allgemeine Fonds für Verbrechenopfer beispielsweise Schadenersatz erhalten oder können nicht erhaltenen Lohn einfordern.

**Sax:** Der Überprüfungsmechanismus GRETA hat in den vergangenen Jahren die Identifizierung von Kindern als Betroffene als europaweit größte Lücke in der Umsetzung der Konvention identifiziert. Es mangelt in vielen Staaten an klaren Abläufen und Kooperationsritten zwischen den einzelnen Akteuren wie Polizei, Kinder- und Jugendhilfe und Asylbehörden, aber auch an spezifischen Unterstützungsangeboten für junge Menschen, die sich oft in besonders problematischen Abhängigkeitsverhältnissen befinden.



**Dr.in Julia PLANITZER** ist Associated Expert am [Ludwig Boltzmann Institut für Grund- und Menschenrechte](#) und Mitglied von GRETA.

Kinderrechtsexperte **Dr. Helmut SAX** ist Senior Researcher am [Ludwig Boltzmann Institut für Grund- und Menschenrechte](#) und war 2011–2018 Mitglied von GRETA.

Druckfähige Fotos zum Download:

[https://gmr.lbg.ac.at/de/interview\\_menschenhandel\\_2021](https://gmr.lbg.ac.at/de/interview_menschenhandel_2021)

(Julia Planitzer ©Hörmandinger / Helmut Sax ©Europarat)

---

## PUBLIKATION

**A COMMENTARY ON THE COUNCIL OF EUROPE CONVENTION ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS**, herausgegeben von Julia Planitzer und Helmut Sax, Ludwig Boltzmann Institut für Grund- und Menschenrechte, mit Beiträgen von V. Espig, N. Katona, B. Linder, S. Mullally, R. Piotrowicz, J. Planitzer, C. Rijken, H. Sax, K. Simonova, V. Stoyanova

[Die kostenfreie online Version ist hier verfügbar.](#)

Die Publikation wurde gefördert vom FWF

**FWF**

Der Wissenschaftsfonds.