Ludwig Boltzmann Institut
Menschenrechte

ROMA COMMUNITIES IN ÖSTERREICH ALS BETROFFENE DES KINDERHANDELS?

Ergebnisse eines Forschungsprojekts 2013-2015

Helmut Sax (Hrsg.)

Ludwig Boltzmann Institut
Menschenrechte

© **Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte**
A: Freyung 6 (Schottenhof), Hof 1, Stiege II, 1010 Vienna, Austria
T: +43 (0) 1 42 77 274 20, F: + 43 (0) 1 4277 27429. E: bim.office@univie.ac.at, W: http://bim.lbg.ac.at
Fotos Titelblatt: Steffi Dittrich
Wien, 2015.

Das Forschungsprojekt wurde gefördert aus Mitteln des ISEC-Programms („Prevention of and Fight against Crime“) der EU-Kommission, mit Unterstützung durch das Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres, Wien.

EUROPA
INTEGRATION
ÄUSSERES
BUNDESMINISTERIUM
REPUBLIK ÖSTERREICH

Ludwig Boltzmann Institut
Menschenrechte

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 4

Teil I Länderbericht Österreich - *Helmut Sax, Astrid Winkler*

1. Zusammenfassung 6
2. Einleitung und Methodologie 7
3. Hintergrund zur Situation in Österreich 9
3.1. Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels in Österreich – Rahmenbedingungen und Praxis 9
3.2. Zur Situation der Roma in Österreich 12
4. Der Versuch einer Analyse: Von Kinderhandel betroffene Roma in Österreich 14
4.1. Europäischer und internationaler Kontext für die Beurteilung 15
4.2. Nationaler Kontext der Beurteilung 18
4.2.1. Medienanalyse 20
4.2.2. Quantitative Informationen zur Gefährdung von Kindern von Roma 22
5. Profile betroffener Kinder 25
6. Der Prozess des Kinderhandels 27
7. Unterstützung von minderjährigen Betroffenen und Schutzmechanismen 29
8. Elemente effektiver Involvierung von Roma-Gemeinschaften für nachhaltige Maßnahmen und Mechanismen 31
9. Schlussfolgerungen und Empfehlungen 33

Teil II Vielversprechende Initiativen zu Kinderschutz und Armutsmigration in Österreich - *Barbara Tiefenbacher, Helmut Sax*

1. Hintergrund 36
2. Beispiele von vielversprechenden Maßnahmen 37
2.1. Maßnahmen im Kontext Armutsmigration 37
2.2. Spezifisch kindorientierte Angebote für ArmutsmigrantInnen 41

Teil III - Runder Tisch Kinderschutz und Armutsmigration, Wien, März 2015 - *Gordana Maric, Helmut Sax*

1. Hintergrund 44
2. Ergebnisse 44

Teil IV Pilotmediation Kinderschutz und Roma - *Helmut Sax*

1. Zielsetzungen und Hintergrund 46
2. Ergebnisse 49

Abkürzungsverzeichnis 52
Literatur und Internet 53
Anhang 1 – Liste der interviewten ExpertInnen für den Länderbericht (Teil I) 56
Anhang 2 – Fragebogen für Stakeholder, für den Länderbericht (Teil I) 57

Vorwort

Diese Publikation widerspiegelt die Ergebnisse eines zweijährigen Forschungsprojekts, das sich mit Fragen von Kinderrechten, Kinderschutz und möglichen Gefährdungen durch Ausbeutung von Kindern und Kinderhandel beschäftigte. Diverse Strategiedokumente zur Bekämpfung von Kinderhandel, Aktionspläne aber auch mediale Darstellungen verweisen dabei häufig auf Kinder von Roma als besonders gefährdeter Gruppe, etwa im Zusammenhang mit Betteln von und mit Kindern.

Das gegenständliche Projekt „CONFRONT - Countering New Forms of Roma Child Trafficking: Participatory Approach" stellte sich zur Aufgabe, diese Darstellungen näher zu untersuchen, mögliche Zusammenhänge klarzustellen, aber auch stereotype Zuschreibungen zurückzuweisen. Geleitet von einem bulgarischen Forschungsinstitut, dem Center for the Study of Democracy (CSD), wurde das EU-kofinanzierte Projekt von Juli 2013 bis Juni 2015 in sieben Ländern durchgeführt: Bulgarien, Rumänien, Slowakei, Ungarn, Griechenland, Italien und Österreich. Für Österreich fungierte das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (BIM) als nationaler Partner, in Zusammenarbeit mit ECPAT Österreich, einer nichtstaatlichen Organisation gegen Kinderhandel und sexuelle Ausbeutung von Kindern, und mit Unterstützung durch das österreichische Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres.

Eine Besonderheit des Projekts lag darin, gerade angesichts der sensiblen Thematik die direkte Zusammenarbeit mit Roma bzw. Roma-Organisationen zu suchen, um ein besseres Verständnis für Situationen und mögliche Reaktionen zu erlangen. Gleichzeitig wurde auch in der Zusammenarbeit mit den anderen Projektpartnern rasch deutlich, dass es schwerwiegende Lücken in der Verfügbarkeit von grundlegenden Daten gibt, sowohl hinsichtlich der Lebensumstände von Roma-Gemeinschaften als auch über Ausbeutungsformen und Dimension von Kinderhandel insgesamt in den beteiligten Ländern.

Im Rahmen des Projekts waren alle Partner daher zunächst aufgefordert, auf nationaler Ebene Erhebungen durchzuführen, inwieweit besondere Umstände und Verletzlichkeiten von Roma-Kindern für Ausbeutung durch Kinderhandel und welche Reaktions- bzw. Präventionsmöglichkeiten bestehen. Die Ergebnisse wurden in einem Länderbericht (Teil I dieser Publikation) zusammengeführt. Des Weiteren lautete der Auftrag, Beispiele erfolgreicher, guter Praxis zum Umgang mit Kindern in gefährdenden Situationen zu identifizieren. Für den österreichischen Kontext zeigte sich dabei, dass die bisherigen Ansätze, einschließlich von Diskussionen zu Bettelverboten als Maßnahme zur Prävention von Kinderhandel, eindeutig zu kurz greifen und der Komplexität des Themas nicht gerecht werden. Allerdings wurden zuletzt Maßnahmen auf lokaler Ebene, in einzelnen Bundesländern, meist vor dem Hintergrund von Debatten über Armutsmigration, ergriffen, etwa Dialogprozesse und Angebote für Familien initiiert, deren Nachhaltigkeit zwar noch nicht nachgewiesen ist, aber zumindest als Beispiele „vielversprechender Praxis" betrachtet werden können (Teil II). Zum weiteren Erfahrungsaustausch trug im Rahmen des Projekts ein Runder Tisch zu „Kinderschutz und Armutsmigration" in Wien bei, dessen Ergebnisse in Teil III berichtet werden. Schließlich ermöglichte das Projekt die Entwicklung von Grundlagen für eine „Pilotmediation", also ein kultursensibles Vermittlungsangebot für Konfliktsituationen, wie sie in der Vergangenheit auch in Österreich zu Tage getreten waren, im Verhältnis von Akteuren wie Polizei, Kinder- und Jugendhilfe und Roma. Wesentliche Anforderungen für ein solches Mediationskonzept werden in Teil IV wiedergegeben. Somit vereint diese Publikation alle vier Projektschritte im Hinblick auf die Ergebnisse in Österreich.

Mit einer vergleichbaren Methodik fanden auch Untersuchungen in den sechs anderen Projektpartnerstaaten statt – diese Berichte, sowie ein vergleichender Synthesebericht durch die bulgarische Gesamtprojektleitung sind abrufbar auf der Website des Projekts unter http://childrentrafficking.eu/. Die vorliegende Publikation zu Österreich ist auf der Website des BIM verfügbar.[1]

Abschließend soll allen Partnern in der Umsetzung dieses komplexen Projekts in Österreich gedankt werden, dem BMEIA als Co-Fördergeber ebenso wie der Roma-Kontaktstelle im Bundeskanzleramt, den Gesprächspartnern bei den Interviews und TeilnehmerInnen am Runden Tisch und bei den Pilotmediationsworkshops, sowie den beteiligten Roma-Organisationen, insbesondere dem Verein Phurdo in Salzburg und dem Romano Centro in Wien, deren Sensibilität und Offenheit für das Thema entscheidend für die Umsetzbarkeit des Projekts waren. Ein Dankeschön schließlich an Astrid Winkler von ECPAT Österreich für die bewährte Zusammenarbeit, und an Julia Planitzer (Ludwig Boltzmann-Institut für Menschenrechte) sowie Barbara Tiefenbacher, Gordana Maric und Katharina Gugerell, für ihre Zusammenarbeit und Unterstützung im Zustandekommen dieses Berichts.

Helmut Sax, Wien 2015

[1] Siehe, http://bim.lbg.ac.at/en/confront-countering-new-forms-roma-children-trafficking-participatory-approach.

Teil I Länderbericht Österreich

Helmut Sax, Astrid Winkler,[2] Jänner 2015

1. Zusammenfassung

In öffentlichen Diskussionen werden immer wieder Verbindungen zwischen dem Phänomen des Menschenhandels und einer besonderen Betroffenheit von Kindern aus Roma-Familien hergestellt. Das Forschungsprojekt CONFRONT („*Countering New Forms of Roma Child Trafficking: Participatory Approach*“, 2013-15) beschäftigte sich mit Fragen, inwieweit solche Zusammenhänge tatsächlich bestehen, welche Zuschreibungen vorgenommen werden, aber auch, wie in Konfliktfällen, und unter Einbeziehung von Roma, Maßnahmen für eine Stärkung von Kinderschutz und Kinderrechten unternommen werden können. Der vorliegende Länderbericht versucht dabei, die Situation in Österreich zu beleuchten und Handlungsoptionen aufzuzeigen.

Zunächst zeigte sich im Laufe der Untersuchungen, dass Ausmaß und Formen der Betroffenheit von Roma von Kinderhandel in Österreich empirisch nur schwer erfassbar sind. Das liegt zum einen an gravierenden inhaltlichen Auffassungsunterschieden (zu Begriffen und Konzepten hinsichtlich Zugehörigkeit von Roma, Verständnis von Menschenhandel, Identifizierung von Betroffenen etc) zwischen Strafverfolgungsbehörden, Betreuungseinrichtungen, zivilgesellschaftlichen Gruppen im Bereich Armut, Bettelei und Migration und Roma-Organisationen, die schon in der Vergangenheit zu kontroversiellen öffentlichen Debatten geführt haben, bis hin zu Rassismusvorwürfen. Zum anderen wird eine fundierte Debatte durch allgemein unzureichende statistische und empirische Daten, sowohl in Hinblick auf Kinderhandel in Österreich, als auch generell zu Roma in Österreich, erschwert.

Der Bericht zeigt aber auch eine zugrundeliegende strukturelle Schwäche des Kinderschutzes im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe in Österreich auf, die von mangelnden Daten und Forschung zu Kindern, die gefährdet sind, marginalisiert und ausgebeutet zu werden, reicht, bis hin zu fehlenden, landesweit verfügbaren Mechanismen für eine konkrete Identifizierung und gezielte Unterstützung von Betroffenen solcher Gefährdungssituationen, einschließlich von Kinderhandel. Zur Schaffung solcher Instrumente und Angebote hat sich Österreich kinderrechtlich verpflichtet, und zwar unabhängig davon, ob diese Kinder Angehörige einer spezifischen ethnischen Minderheit, Nationalität oder einer anderen sozialen Gruppe sind.

Gleich zu Beginn soll jedenfalls festgehalten werden, dass jede Stereotypisierung von Gruppen, wie etwa ein generalisierender Verweis auf Roma-Kinder als „typische“ Opfer von Kinderhandel, mit impliziter Kriminalisierung von Eltern, abzulehnen ist, und dies auch nicht durch Ergebnisse der Forschung gestützt wird.[3]

---

[2] Helmut Sax ist Teamleiter am Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (BIM), Wien, zuständig für die Bereiche Kinderrechte, Frauenrechte und Menschenhandel; Astrid Winkler ist Geschäftsführerin des Vereins ECPAT Österreich. Die AutorInnen danken Julia Planitzer (BIM) für ihre Beiträge zum gesamten Forschungsprozess, sowie Judith Hameseder und Jana Löw für ihre Unterstützung in der Finalisierung des Länderberichts; Dank auch an Kamelia Dimitrova (CSD) und Brenda Breuil (William Pompe Institut) für wertvolles Feedback, sowie an Katrin Lankmayer für die Übersetzung des Länderberichts ins Deutsche.

[3] Eine EU-geförderte Studie zu Betteln mit Kindern kam 2012 in ähnlicher Weise zum Schluss, dass solche Praktiken nicht als “Roma-Tradition” bezeichnet werden können, siehe Healy/Rogoz, Report for the Study on Typology and Policy Responses to Child Begging in the EU, ICMPD 2012, 61. Als „Kind“ wird hier wie in allen anderen Abschnitten dieser Publikation jede Person unter 18 Jahren verstanden, in Übereinstimmung mit dem Konzept „Kind“ der UN-Kinderrechtskonvention (vgl. Art 1 KRK).

Einige Worte zur Terminologie: In diesem Bericht wird der Begriff „Roma“ verwendet zur Charakterisierung einer vielfältigen Gruppe von Menschen und Gemeinschaften – tatsächlich der größten Minderheit – in Europa, die sich verbunden sieht durch grundsätzlich gemeinsame Kultur und Sprache. Diese begriffliche Herangehensweise wurde seit dem World Romani Congress im Jahre 1971 von vielen Roma selbst gewählt; die Europäische Kommission folgt ihr 2011 in ihrem „EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020“; [4] und der Begriff Roma wird auch von österreichischen Roma-Organisationen verwendet um eine Vielfalt von Roma-Gemeinschaften, die in Österreich leben, umschreibend zu bezeichnen, einschließlich der Burgenland-Roma, Lovara, Kalderas, Kale, Gurbet, Arlija, Manouches und Sinti.[5]

2. Einleitung und Methodologie

Das Projekt “*Countering New Forms of Roma Child Trafficking: Participatory Approach* (CONFRONT)” ist eine gemeinsame Unternehmung von Forschungseinrichtungen in sieben EU-Mitgliedsstaaten (AT, BG, EL, HU, IT, RO, SK) unter der Leitung des Center for the Study of Democracy (CSD) in Sofia. Das mit Mitteln der EU-Kommission geförderte Projekt verfolgt drei zentrale Zielsetzungen: die Stärkung von Maßnahmen gegen Menschenhandel mit Fokus auf Roma-Kinder, indem durch die Entwicklung und Erprobung neuer Methoden partizipatorischer Forschung und Anwendung evidenzbasierter Analyse zu einem besseren Verständnis der Zusammenhänge zur Vermeidung des Menschenhandels beigetragen wird; das Empowerment von Roma-Gemeinschaften als Partner in der Entwicklung und Umsetzung von politischen Strategien und Maßnahmen gegen Menschenhandel; die Verbesserung der Unterstützung und Betreuung von minderjährigen Opfern in Herkunfts- und Zielländern durch die Entwicklung von Pilot-Initiativen für die Unterstützung von Kinderhandels-Opfern und die Sensibilisierung von Betreuungseinrichtungen und Kinderschutzbehörden für neue Formen des Menschenhandels und die Verbesserung der Koordination.

Ein zentrales Element zur Erreichung dieser Ziele ist die Erstellung eines nationalen Berichts zur Situation von Roma-Kindern in Bezug auf Menschenhandel, um zu einem besseren Verständnis der aktuellen Rahmenbedingungen, Wahrnehmungen und anderer Faktoren zu gelangen, als Basis für die Beurteilung, inwieweit Kinder aus Roma-Gemeinschaften von Formen der Ausbeutung wie Menschenhandel im jeweiligen Land betroffen sind. Konkret sollen laut dem Projektleitfaden in Bezug auf Zielländer wie etwa Österreich, Forschungsfragen beantwortet werden zum Ausmaß von Kinderhandel, zum Vorkommen bestimmter Formen wie Ausbeutung zum Zweck der Bettelei, krimineller Aktivitäten wie Diebstahl und sexueller Ausbeutung von Burschen, sowie Fragen zum Zugang zu Betreuung für betroffene Kinder und Erfahrungen mit grenzüberschreitenden Kooperationen, und zur Betroffenheit von Roma in solchen Situationen.

Um in den Erhebungen ein strukturiertes, einheitliches Vorgehen zwischen den Projektpartner sicherzustellen, wurden im Laufe des Projekts auch zwei Workshops von der Gesamtprojektleitung organisiert, die sich mit methodischen Fragen beschäftigten: ein Treffen in Sofia (Februar 2014), zu partizipativer Forschung und ein weiteres in Budapest (Juni 2014), zur Datenanalyse; das Boltzmann Institut nahm an beiden Workshops teil.[6]

[4] European Commission, Communication “An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020”, COM(2011) 173 final, 5 April 2011.
[5] Siehe z.B. im Kontext des Antiziganismus-Berichts des Romano Centro, Antiziganismus in Österreich, 2013, 6.
[6] In Budapest vertreten durch ECPAT Österreich (Astrid Winkler, Martin Kaltenbacher) als AuftragnehmerInnen für den Implementierungsprozess in Österreich.

Dieser Bericht widmet sich der Situation in Österreich und versucht, die genannten Forschungsfragen zu beleuchten. Vorab muss bereits darauf hingewiesen werden, dass es während des gesamten Forschungsprozesses schwierig war, Art und Umfang der Betroffenheit von Kinderhandel in Österreich mit Kindern aus Roma-Gemeinschaften in Verbindung zu setzen. Es bestehen zum Teil gravierende Auffassungs- und Wahrnehmungsunterschiede zwischen Behörden, Einrichtungen, Zivilgesellschaft, einschließlich Roma-Organisationen, aber auch innerhalb von Roma-Gemeinschaften und Organisationen, inkl. Abgrenzungs- und Zuordnungsprobleme, die durch fehlende statistische und empirische Daten, sowohl in Hinblick auf Kinderhandel, als auch auf Roma-Kinder in Österreich, verstärkt werden.

Aus diesem Grund wurde, im Einklang mit der Projektmethodologie, eine Kombination aus quantitativen und qualitativen Methoden gewählt, mit einem Schwerpunkt auf letzterer. Zu diesem Zweck führte das Projektteam persönliche Interviews mit Stakeholdern in verschiedenen Bundesländern Österreichs durch (Wien, Oberösterreich, Salzburg), einschließlich VertreterInnen von Strafverfolgungsbehörden, Betreuungseinrichtungen, lokalen Behörden, zivilgesellschaftlichen Akteuren und Roma-Organisationen.[7] Darüber hinaus wurden Betreuungseinrichtungen in Wien, Linz und Salzburg besucht. Diese Aktivitäten wurden durch weitere Methoden ergänzt: einen Fragebogen, der an 28 Institutionen – die meisten davon Mitglieder der österreichischen inter-ministeriellen Task Force zur Bekämpfung des Menschenhandels[8] – verschickt wurde, und durch eine Medien-Analyse führender nationaler und regionaler Zeitungen im Hinblick auf Berichterstattung über Roma bzw. über Kinderhandel. Informationen über das Projekt wurden auch über das Netzwerk Kinderrechte Österreich verbreitet und im Rahmen einer Projektvorstellung anlässlich eines Treffens der österreichischen Roma-Dialogplattform im September 2014, die von der Kontaktstelle für die Implementierung der nationalen Roma-Strategie im Bundeskanzleramt organisiert wurde.

Der Forschungsprozess selbst startete mit einer Literaturanalyse, gefolgt von der Entwicklung eines Fragebogen für Nicht-Roma-Stakeholder – in erster Linie aus den Reihen der Task Force zur Bekämpfung des Menschenhandels, da diese AkteurInnen bereits mit Konzepten und Definitionen zu Menschenhandel vertraut sind. Für Roma-Stakeholder wurde zur besseren Vermittlung des Kontextes der Untersuchung und aufgrund der Sensibilität des Themas jedoch ein anderer Ansatz gewählt und persönlichen Interviews der Vorzug gegeben. Diese Entscheidung basierte auf früheren Recherchen, Erfahrungen zur bestehenden, oftmals kontroversiellen öffentlichen Debatte in Österreich und Feedback aus Roma-Gruppen. Dazu gehörte auch ein Hintergrundgespräch mit einer in der Stadtverwaltung von Wien tätigen Romni, das uns Einblick in den Kontext verschaffte und bekräftigte, jegliche Stereotype von Roma in Verbindung mit Kinderhandel zu vermeiden, die bis zur Kriminalisierung einer gesamten Gesellschaftsgruppe führen könnten.

Die Fragen im Fragebogen und in den Interviews waren grundsätzlich dieselben und zielten auf verfügbare quantitative Informationen (Umfang und Ausmaß von Kinderhandel in Österreich im Allgemeinen und spezifisch in Bezug auf Roma-Kinder, einschließlich der drei Arten von Ausbeutung, die in diesem Projekt im Zentrum stehen) und qualitative Aspekte ab (mögliche Opferprofile, Rekrutierungsmechanismen, Herausforderungen für Identifizierung von Betroffenen, Polizeiarbeit, Opferschutzmaßnahmen und inter-institutionelle Zusammenarbeit sowie Möglichkeiten der Kooperation mit Roma-Organisationen). Jedoch

[7] Siehe Liste der Interviewpartner im Anhang; den InterviewpartnerInnen war zugesichert worden, dass sie nicht namentlich angeführt werden.
[8] Der Task Force Arbeitsgruppe zu Kinderhandel gehören auch VertreterInnen der Polizei und der Kinder- und Jugendhilfe aus den Bundesländern, einschließlich der “Drehscheibe”, einer Einrichtung der Wiener Magistratsabteilung 11, an.

antworteten von 28 kontaktierten Institutionen nur insgesamt neun Bundesbehörden bzw. zivilgesellschaftliche Organisationen (Bundeskanzleramt/Roma Kontaktstelle, Bundesministerium für Familien und Jugend, Bundesministerium für Inneres, Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres, IOM Wien, LEFÖ-Interventionsstelle für Betroffene von Frauenhandel, Solwodi Wien, Salvatorianer-Orden, Wiener Institut für Internationalen Dialog und Zusammenarbeit/VIDC) und vier Bundesländer auf den Fragebogen (Wien, Niederösterreich, Salzburg – zum Teil mit widersprüchlichen Informationen von zwei Akteuren, und Tirol). Von diesen 13 Rückmeldungen beinhalteten allerdings nur drei (Bundesministerium für Inneres, Bundesländer Wien und Niederösterreich) tatsächlich spezifische Informationen über eine mögliche Betroffenheit von Roma-Kindern von Menschenhandel. Die große Mehrheit der übrigen Rückmeldungen hatte entweder keine Fälle identifiziert oder keine spezifischen Informationen zu Roma gesammelt (siehe Kapitel 4 zu den Ergebnissen).

Für die Recherche in Österreich wurden keine Kinder direkt interviewt. Die methodischen Projekt-Richtlinien stützten zwar einen insgesamt partizipativen Forschungsansatz, vor allem im Hinblick auf eine direkte Zusammenarbeit mit Roma-Organisationen; eine direkte Einbeziehung von Kindern wurde aber freigestellt, bzw. sollte von den Partnern auf Basis von Erwägungen vor Ort entschieden werden. Wie wichtig solch ein sensibler Ansatz war, zeigten bereits erste Diskussionen mit Stakeholdern in Wien, einschließlich Roma-Organisationen, die darauf hinwiesen, dass etwa eine unmittelbare Befragung von Kindern nach möglichen Ausbeutungserfahrungen höchst problematisch wäre bzw. eine Bereitschaft von Eltern zur Zusammenarbeit im Projekt fraglich. Dass ein kinderpartizipativer Ansatz im Kontext Kinderhandel grundsätzlich umsetzbar ist, wurde durch frühere Forschungen bestätigt;[9] allerdings hätte es dazu eines spezifischeren, expliziteren Forschungsdesigns einschließlich entsprechender Ressourcen bedurft, um einen ethisch vertretbaren Prozess und aussagekräftige Ergebnisse zu gewährleisten.

3. Hintergrund zur Situation in Österreich

Die folgenden Abschnitte bieten einen Überblick über die Rahmenbedingungen von Maßnahmen gegen Menschenhandel in Bezug auf Kinder einerseits, sowie zur Situation von Roma in Österreich andererseits. Kapitel 4 unternimmt sodann den Versuch einer Analyse zur Frage, inwiefern Roma-Kinder in Österreich von Menschenhandel betroffen sind, auf Grundlage bestehender Ergebnisse aus internationalen bzw. europäischen Monitoringprozessen zu Österreich und der im Rahmen dieses Projekts erhobenen quantitativen und qualitativen Informationen. Kapitel 5 bis 8 beleuchten dabei spezifische Aspekte von Identifizierung und Opferschutz, und Kapitel 9 fasst die Schlussfolgerungen zusammen.

3.1. Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels in Österreich – Rahmenbedingungen und Praxis

Im Einklang mit internationalen und regionalen Übereinkommen[10] und entsprechend den Verpflichtungen nach EU-Recht, vor allem in Bezug auf Richtlinie 2011/36/EU des

[9] Siehe zB schon, Dottridge, Mike, Kids as Commodities? Child Trafficking and What to do about it, Terre des Hommes, 2004, mit Überlegungen in Chapter 11 zu möglichen Formen der partizipativen Forschung mit Kinderhandelsopfern.

[10] Hier seien insbesondere folgende von Österreich ratifizierte Verträge genannt: das Fakultativprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention gegen Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie (rat.: 2004), das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen-

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, hat Österreich Menschenhandel, einschließlich Kinderhandel, unter gerichtliche Strafe gestellt, im Wege der Schaffung eines eigenen Straftatbestands in § 104a des Strafgesetzbuchs. Als Kinderhandel wird demnach in Absatz 5 unter Strafe gestellt, wenn jemand „eine minderjährige Person mit dem Vorsatz, dass sie ausgebeutet werde (Abs. 3), anwirbt, beherbergt oder sonst aufnimmt, befördert oder einem anderen anbietet oder weitergibt," wobei „Ausbeutung" nach dem erwähnten Absatz 3 „die sexuelle Ausbeutung, die Ausbeutung durch Organentnahme, die Ausbeutung der Arbeitskraft, die Ausbeutung zur Bettelei sowie die Ausbeutung zur Begehung mit Strafe bedrohter Handlungen [umfasst]". Die Freiheitsstrafdrohung beträgt in diesen Fällen ein bis zehn Jahre Haft. Zu betonen ist, an dieser Stelle, dass Betteln mit Kindern in Österreich zwar verwaltungsstrafrechtlich geahndet wird,[11] dass dies jedoch nicht sofort auch eine gerichtliche Strafbarkeit wegen Kinderhandels bedeutet - § 104a StGB erfordert in Bezug auf Kinder eine konkrete Tathandlung, wie zB Rekrutierung, in Verbindung mit einem konkreten Vorsatz der Ausbeutung, etwa durch erzwungenes Betteln, oder erzwungene Begehung von Straftaten, dh es werden Zwangssituationen geschaffen und ausgenutzt zum eigenen Vorteil des Erwachsenen. Nicht jede Kindeswohlgefährdung impliziert bereits Ausbeutung und nicht jede Ausbeutung ist gleichbedeutend mit Kinderhandel – in all diesen Fällen kann dies allerdings sehr wohl ein Einschreiten der Kinder- und Jugendhilfe erfordern. Gerade im Kontext Kinderhandel wird deutlich, dass Anforderungen seitens Strafverfolgung und Anforderungen seitens Opferschutz separat zu beurteilen sind. Im Bereich Opferschutz speziell bei Menschen- und Kinderhandel wurden etwa auch einschlägige legislative Maßnahmen ergriffen, u.a. im Aufenthaltsrecht, beim Zugang zu Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen und zu Prozessbegleitung bzw. Opferschutz vor Gericht.[12]

Strategische Grundlage für Aktivitäten gegen Menschenhandel in Österreich bildet der Nationale Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels,[13] der von der österreichischen Task Force gegen Menschenhandel vorbereitet und vom Ministerrat angenommen wird.

In dieser Task Force sind die wichtigsten staatlichen Behörden, die in Maßnahmen gegen Menschenhandel involviert sind, ebenso vertreten wie Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen; den Vorsitz führt das Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres, in Person der Nationalen Koordinatorin gegen Menschenhandel, einer Sektionsleiterin des BMEIA. Die Task Force agiert als zentrale Koordinationsstelle und stellt den wichtigsten Eckpfeiler eines nationalen Kooperations- und Opferschutzkonzeptes (*national referral mechanism*) für Betroffene von Menschenhandel im Allgemeinen dar.[14] Zur Fokussierung ihrer Arbeit hat die Task Force bis 2015 drei Arbeitsgruppen eingerichtet, zu den Themen Prostitution, Arbeitsausbeutung und Kinderhandel. Aufgrund ihrer kompetenzrechtlichen Zuständigkeit im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der

---

und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (rat.: 2005), das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (rat.: 2006).

[11] Für Wien, vgl. § 2 Abs 1 lit b Landessicherheitsgesetz.

[12] Einen Überblick und eine Analyse in Bezug auf Opfer von Kinderhandel bieten die Ergebnisse des EU-Projekts ARECHIVIC (2011-2013), verfügbar unter http://childrentrafficking.eu; siehe auch, Nonchev/Mancheva (eds), Assisting and Reintegrating Child Victims of Trafficking – Improving Policy and Practice in the EU Member States, CSD, 2013, und für Ergebnisse aus Österreich, Sax (ed.) Kinderhandel – Strukturen und Maßnahmen zur Unterstützung betroffener Kinder in Österreich und im EU-Vergleich, BIM/NWV, 2014.

[13] Zum aktuell Vierten NAP 2015-2017, siehe die Website des Außenministeriums, http://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/menschenrechte/schwerpunktthemen/kampf-gegen-menschenhandel/

[14] Ein Überblick zu den Aktivitäten findet sich im aktuellen Bericht der Task Force: http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Menschenrechte/3_Oesterreichischer_Bericht_2012-2014.pdf .

Sozialhilfe sind gerade auch die Bundesländer aufgefordert, Vertreter in die Arbeitsgruppe Kinderhandel zu entsenden. In der Praxis allerdings zeigt sich ein uneinheitliches Bild der Intensität der Mitwirkung der Bundesländer.

Im Kontext Frauenhandel wurde bereits 1998 mit der Nichtregierungsorganisation LEFÖ-IBF (LEFÖ-Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels) eine Anlaufstelle mit einem spezifischem Mandat zur Identifizierung und Unterstützung von Betroffenen des Frauenhandels geschaffen; und 2013 startete MEN VIA als Projekt des Männergesundheitszentrums, das einem Wiener Spital angegliedert ist, und Unterstützung für männliche Betroffene von Menschenhandel bietet. Doch ein vergleichbares spezialisiertes und bundesweites Kooperations- und Opferschutzkonzept für gehandelte Kinder in Österreich existiert in Österreich bislang nicht. GRETA, die vom Europarat eingesetzte ExpertInnengruppe, welche die Einhaltung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel überwacht, kritisierte Österreich bereits in ihrem ersten Bericht 2011 für das Fehlen solcher kindfokussierter Mechanismen und forderte insbesondere ein verstärktes Engagement der Bundesländer, um ihre Verantwortung gegenüber ausgebeuteten Kindern wahrzunehmen. Des Weiteren äußerte GRETA Bedenken in Hinblick auf eine ungenügende Gewährung einer Erholungs- und Bedenkzeit für Betroffene, Probleme im Zugang zu Entschädigung für Opfer von Menschenhandel, sowie hinsichtlich des Fehlens von Standards für eine spezifische, auf einer umfassenden Kindeswohlprüfung basierenden Risikoanalyse für Verfahren für eine sichere Rückkehr von Kindern in ihre Herkunftsländer.[15]

Österreich gilt vor allem als Ziel- und Transitland für Kinderhandel. Was Ausbeutungsformen betrifft, so ist die Situation schwer zu beurteilen, vor allem wenn man sich auf statistische Daten verlassen soll. Laut Kriminalitätsbericht des Bundesministeriums für Inneres waren in den beiden Jahren 2012 und 2013 jeweils lediglich drei Opfer von Menschenhandel nach § 104a StGB unter 18 Jahre alt.[16] Laut Antworten zum CONFRONT-Fragebogen und früheren Informationen aus der Task Force Arbeitsgruppe Kinderhandel betrafen diese Fälle vor allem Mädchen, die zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung gehandelt wurden.[17] Jedoch nahm die Arbeitsgruppe im Jahr 2012 auch Bezug auf mutmaßliche Opfer, die zum Zweck der Ausbeutung zur Begehung einer Straftat gehandelt wurden (Wien: 118 mutmaßliche Fälle von Kinderhandel, einschließlich Diebstahl, Bettelei[18] oder sexueller Ausbeutung, zwischen 2009 und 2011, hauptsächlich aus Ungarn, Slowakei, Bulgarien und Rumänien; Niederösterreich: Ausbeutung zur Begehung von Straftaten, aus Osteuropa; Tirol: Drogenhandel, vor allem aus Nordafrika/Maghreb). In vielen dieser Fälle waren die Kinder sogar unter 14 Jahre alt und daher in Österreich strafunmündig, weshalb diese Fälle auch nicht in der Kriminalstatistik aufscheinen.[19]

Die gravierenden Unterschiede zwischen der Anzahl von mutmaßlichen Fällen von Kinderhandel und der wesentlich geringeren Anzahl an Fällen, die zu strafrechtlichen Ermittlungen führen, können auch mit dem Fehlen eines nationalen Kooperations- und

[15] Council of Europe, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria, GRETA(2011)10, 15 September 2011, Appendix I (in weiterer Folge: CoE/GRETA, Report on Austria, 2011).
[16] Bundesministerium für Inneres, Kriminalitätsbericht 2012, und 2013, siehe http://www.bmi.gv.at/cms/bmi_service/start.aspx#t_download.
[17] Siehe entsprechender Bericht der Arbeitsgruppe, Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend/Arbeitsgruppe Kinderhandel im Rahmen der Task Force Menschenhandel, Bericht 2009-2011 „Prävention von Kinderhandel und Schutz der Opfer von Kinderhandel“, 2012, 20.
[18] Bettelei ist keine Straftat in Österreich, allerdings gibt es auf Ebene der Bundesländer Verwaltungsstrafgesetze gegen Betteln mit Kindern, wie z.B. in Wien. Für einen Überblick über den rechtlichen Rahmen, siehe, Healy/Rogoz, Report for the Study on Typology and Policy Responses to Child Begging in the EU, ICMPD 2012, S. 96.
[19] Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend/Arbeitsgruppe Kinderhandel im Rahmen der Task Force Menschenhandel, Bericht 2009-2011 „Prävention von Kinderhandel und Schutz der Opfer von Kinderhandel“, 2012, 20-24.

Opferschutzkonzeptes für Kinderhandel und den damit zusammenhängenden fehlenden Standards für die Identifizierung von Betroffenen und die Dokumentation von Fällen in Zusammenhang gebracht werden. Zudem gibt es in Österreich weder ein systematisches, zentralisiertes statistisches Instrument zur Erhebung der Zahlen von Betroffenen von Menschen- und Kinderhandel insgesamt, noch eine Stelle, die derartige Informationen sammeln und auswerten könnte, wie etwa ein unabhängiger Nationaler Berichterstatter (vgl. in den Niederlanden). Wie im folgenden Kapitel aufgezeigt wird, wiegt dieses bestehende und bekannte Problem[20] der unzureichenden Datenerfassung zu Ausmaß und Formen von Kinderhandel sowie fehlender Standards zur Identifizierung in Österreich, gerade im Hinblick auf eine Beurteilung der möglichen Betroffenheit von Roma von Kinderhandel, besonders schwer.[21]

3.2. Zur Situation der Roma in Österreich

Denn der Mangel an aussagekräftigen statistischen Daten setzt sich bedauerlicherweise fort in Bezug auf Lebensbedingungen von Kindern von Roma, die in Österreich leben. Dies mag auf unterschiedliche Faktoren zurückzuführen sein – von den traumatischen Erfahrungen der Roma in Österreich in der nationalsozialistischen Vergangenheit und damit verbundener Zurückhaltung im Bekenntnis der Volksgruppenzugehörigkeit bis hin zum Fehlen einer langfristigen, umfassenden Forschungsstrategie. Hinzu kommt, dass sich die in Österreich lebenden Roma selbst aus unterschiedlichen Gruppen zusammensetzen. Der Österreichische Nationale Bericht zur Roma-Strategie an die Europäische Kommission von 2011 stellte dazu fest: „*Roma in Österreich sind nicht als homogene Gruppe zu bezeichnen. Ihr Erscheinungsbild ist heterogen und umfasst nicht nur die Angehörigen der autochthonen Minderheit der Roma (Volksgruppe der Roma), sondern auch Roma als Zuwanderer und Zuwanderinnen jüngerer Zeitperioden und – vereinzelt – durchreisende Roma, vor allem aus EU-Ländern*."[22]

Im Laufe der Geschichte erreichten verschiedenste Roma-Gruppen zu unterschiedlichen Zeiten Österreich: Roma siedelten im Burgenland bereits seit dem 15. Jahrhundert, ebenso einige frühe Sinti-Gruppen, die aus dem Süden Deutschlands, Böhmen und Mähren kamen. Im 19. Jahrhundert kamen Lovara nach Österreich und in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts Roma aus dem Balkan (z.B. Kalderas, Gurbet, Arlije);[23] seit dem Fall des Eisernen Vorhangs und dem Zusammenbruch Ex-Jugoslawiens traten weitere Gruppen hinzu.[24] Die meisten Roma in Österreich sind sesshaft und leben in den östlichen Gebieten Österreichs und/oder größeren Städten, vor allem in Wien. Die EU-Osterweiterung im 21. Jahrhundert führte schließlich zu weiterer Migration, Daten zu diesen Entwicklungen fehlen jedoch weitgehend.[25] Abgesehen von Diskriminierung und sozialer Exklusion, die Roma bereits seit früheren Zeiten erfahren hatten, waren die Roma in Österreich während des

[20] Siehe, CoE/GRETA, Report on Austria, 2011, paras. 62 and 106.
[21] Gleichzeitig sollte Kritik aus anderen Kontexten an Österreich als Anlass genommen werden, verstärkte Aufmerksamkeit der Verbesserung der Verfügbarkeit von Daten und Intensivierung von Forschung über und mit Roma zu widmen, siehe unten 3.2 (aus nationaler Perspektive) und 4.1 (aus europäischer Perspektive).
[22] Bundeskanzleramt, EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020 - Politische und rechtliche Maßnahmen, 2011, 5.
[23] Siehe Halwachs, D. W., Roma and Romani in Austria, Graz 2004, 1, und die Webseite des Romani Projekts: http://romaniprojekt.uni-graz.at/ der Universität Graz. Ein Überblick zur Situation der Roma in Österreich findet sich auch in: European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy, FRANET National Focal Point - Social Thematic Study The situation of Roma: Austria, Graz 2012, 9.
[24] Vgl. Romani Projekt, http://romaniprojekt.uni-graz.at/.
[25] Siehe Benedik/Tiefenbacher/Zettelbauer, Die imaginierte "Bettlerflut" – Temporäre Migrationen von Roma/Romnija, Konstrukte und Positionen, 2013, 13, eine der aktuellsten Studien zur Migration von Roma nach Österreich, die gängige Stereotype über BettlerInnen in der lokalen und nationalen Politik und den Medien in Frage stellt und die Notwendigkeit für weitere Forschung mit Roma-Gemeinschaften (einschließlich der Beschäftigung mit Sprachbarrieren) betont.

Nazi-Regimes bis 1945 traumatischen Erfahrungen ausgesetzt, mit Verfolgung, Deportation und Ermordung in Konzentrationslagern, lange Zeit danach jedoch ohne Anerkennung als Opfer des Nazi-Terrors. 1995 starben vier Roma durch einen Bombenanschlag in Oberwart, Burgenland, der zu einem fremdenfeindlichen Täter mit psychischer Störung zurückverfolgt wurde.[26]

Diese historischen Entwicklungen führten zu einer besonderen Sensibilität in der österreichischen Gesellschaft - bei Roma und Nicht-Roma - in Hinblick auf Themen, die mit Roma in Zusammenhang stehen. Das äußert sich auch in ambivalenten Bemühungen, vor allem inklusive Herangehensweisen zu finden und zu fördern, und weniger eine gruppenfokussierende Betrachtung von Roma (inkl. in Forschung und Datensammlung). Dies hatte aber auch zur Folge, dass es bis heute schwierig ist, an verlässliche Informationen über diese Volksgruppen zu gelangen, die ihrerseits beitragen könnten, Stereotypen und Vorurteilen gegenüber Roma, einschließlich zu Bettelei oder Kinderhandel, zu begegnen.

Selbst demographische Daten zur Gesamtzahl der in Österreich lebenden Roma variieren stark. So besteht eine große Diskrepanz zwischen der Volkszählung aus 2001, die auch Informationen über Minderheiten-Sprachen abgefragt hatte und in der 6.273 Personen angaben, Romanes in Österreich zu sprechen,[27] und anderen Quellen, meist Schätzungen, die von mehr als hunderttausend Angehörigen sprechen (siehe unten). Anzumerken ist, dass die Zensus-Daten aus 2001 auf freiwilliger Basis erhoben wurden, da es keine Verpflichtung gibt, sich als Angehörige einer ethnischen Minderheit zu deklarieren. Die österreichische Regierung argumentiert dies insbesondere mit dem Holocaust an österreichischen Roma und Sinti während der Nazizeit,[28] sowie mit Gründen des Datenschutzes und anderen rechtlichen Gründen (in Verbindung mit dem Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten und dem Volksgruppengesetz 1976). Die tatsächliche Anzahl der in Österreich lebenden Roma erscheint signifikant höher – der Österreichische Bericht zur Roma-Strategie 2011 spricht von etwa 50.000 Roma in Österreich,[29] während das Thara-Projekt der Volkshilfe, das Roma am Arbeitsmarkt unterstützt, von bis zu 100.000 Roma alleine in Wien lebend ausgeht.[30]

Verschiedene historische Migrationsbewegungen, traumatische Erfahrungen in der Vergangenheit, andauernde Formen der sozialen Exklusion, aber auch die offizielle Anerkennung von Roma 1993 als ethnischer Minderheit nach dem Volksgruppengesetz (einschließlich verfassungsrechtlich gewährleisteter Rechte wie Schulen mit Minderheiten-Sprachen und Subventionierung kultureller Aktivitäten) sowie steigende Selbstorganisation haben jeweils den Status der Roma in Österreich geprägt. 1991 wurde der Kulturverein der Roma in Österreich als Interessensvertretung der Roma gegründet,[31] sowie das Romano Centro, mit einem Aufgabenbereich, der auch die Zusammenarbeit mit jenen Roma umfasst, die erst seit den 1960er Jahren aus Südosteuropa (und danach) zugezogen sind.[32] Auch während der Recherchen für dieses Projekt musste festgestellt werden, dass Verbindungen zwischen autochthonen Roma, die oft seit Jahrhunderten in Österreich leben, und

[26] Siehe Baumgartner / Freund, Roma politics in Austria, Cultural Association of Austrian Roma, Wien 2007, verfügbar auf http://www.kv-roma.at/FRAMES/Romapolitik/Roma%20English%202007.pdf.
[27] Statistik Austria, Volkszählung – Textband: Demographische, soziale und wirtschaftliche Struktur der österreichischen Bevölkerung, Wien 2007, 243.
[28] Bundeskanzleramt, EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020 - Politische und rechtliche Maßnahmen, Wien 2011, 6. Siehe auch: BKA, Fortschrittsbericht zur Umsetzung der österreichischen Roma Strategie, 2013, 9.
[29] Ibid, 6. Diese Zahl wurde auch von der Europäischen Kommission in ihrer Länderbericht-Zusammenfassung von Österreich für die Erhebung von 2014 verwendet.
[30] Volkshilfe/Thara, Hintergrundinformationen: Situation von Roma in Österreich, Presse-Aussendung 3. April 2014, http://www.volkshilfe.at/thara.
[31] Baumgartner / Freund, Roma politics in Austria, Cultural Association of Austrian Roma, Wien 2007, 16.
[32] Ibid. 16.

allochthonen Gruppen, die im späten 20. Jahrhundert ankamen sind, nur begrenzt bestehen. Dies trifft umso mehr auf jene Roma zu, die zuletzt aus Gründen der Armut, Ausgrenzung und Arbeitslosigkeit aus Südosteuropa, wie z.B. Bulgarien, Rumänien oder Bosnien-Herzegowina Österreich erreichten. Auch von Seiten der Behörden scheint es, dass staatliche Unterstützungsmaßnahmen jene Roma außerhalb der bereits etablierten Gruppen mit rechtlichem Minderheitenstatus kaum erreichen.

Rechtlich betrachtet kann Österreich einen ausgebauten Minderheitenschutz vorweisen (z.B. für slowenische und kroatische Gruppen), der auf Teil III, Abschnitt V des Staatsvertrags von St. Germain und Art 8 BV-G zurückgeht. Wie bereits erwähnt, umfasst der Minderheitenschutz auch die Anerkennung der Roma als Minderheit nach dem Volksgruppengesetz 1976 sowie deren Vertretung im Volksgruppenbeirat. Österreich ist seit 1998 auch Vertragspartei des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten.

Im Rahmen der Verpflichtungen durch die Mitgliedschaft in der Europäischen Union rief Österreich 2011 eine nationale Roma-Strategie ins Leben, mit Schwerpunkten zu Bildung, Beschäftigung, Gesundheit und Wohnen, und richtete eine nationale Kontaktstelle im Bundeskanzleramt für die Implementierung der Strategie ein. Die Aktivitäten umfassen unter anderem regelmäßige Treffen einer Dialogplattform, die aktuelle Themen mit Bedeutung für Roma und Nicht-Roma aufgreift.[33] Im September 2014, anlässlich einer Diskussion zur Stereotypisierung von Roma in den Medien, beschäftigte sich einer von mehreren Runden Tischen mit dem Umgang der Medien mit dem Thema Kinderhandel, wobei auch das CONFRONT-Projekt präsentiert werden konnte.[34]

In Hinblick auf aktuellere Entwicklungen im Bereich der Migration liegt seit 2013 eine wissenschaftliche Studie vor, die ihren Fokus auf das Phänomen der „Armutsreisenden“ richtete, insbesondere in der Stadt Salzburg. Insgesamt wurden dazu 175 Personen zwischen Februar und Mai 2013 in zwei Phasen interviewt, wobei 41% bzw. 74% der Befragten in der jeweiligen Phase Roma waren. Die Mehrheit von ihnen kam aus Rumänien, einige aus Polen und der Slowakei; einige wenige aus Ungarn, der Tschechischen Republik und Bulgarien. Ihre Einkommensbeschaffung in Österreich konzentrierte sich auf Betteln, Gelegenheitsarbeiten und in einzelnen Fällen auf Prostitution. ArmutsmigrantInnen aus Rumänien tendierten dazu, die Reise zu organisieren und in Salzburg innerhalb der Familie oder mithilfe von Freunden oder Nachbarn zu bleiben. Gemeinsam mit Erwachsenen kamen dabei auch 39 Kinder nach Österreich, um mit ihren Eltern gemeinsam zu betteln.[35]

4. Der Versuch einer Analyse: Von Kinderhandel betroffene Roma in Österreich

Nach diesem knappen Überblick zu Rahmenbedingungen in Österreich in Bezug auf Menschenhandel einerseits und Roma in Österreich andererseits, bietet das folgende Kapitel eine erste Analyse möglicher Betroffenheit von Kindern von Roma von Kinderhandel. Dazu werden zunächst internationale und europäische Standards, welche als Referenzrahmen für österreichische Umsetzungsmaßnahmen dienen sollten, dargestellt, samt Einschätzungen

[33] Informationen über die österreichische Roma-Strategie, deren Beurteilung durch die EU, die Dialogplattform und die nationale Kontaktstelle finden sich auf der Webseite des Bundeskanzleramtes: https://www.bka.gv.at/site/7660/default.aspx.
[34] Siehe unten, 4.2, zu den Ergebnissen dieses Dialogs.
[35] Schoibl, Notreisende und Bettel-MigrantInnen in Salzburg, Salzburg, Juni 2013.

der jeweiligen internationalen/regionalen Überwachungsgremien, gefolgt von einem Versuch einer ersten eigenen Einschätzung zur Situation in Österreich im Rahmen dieses Projekts.

An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass für die daran anschließende weitergehende Analyse ab Kapitel 5 die Struktur dieses Berichts an die Situation in Österreich angepasst wurde. Eine spezifische Auswertung etwa in Bezug auf drei spezifische Formen des Menschenhandels (Bettelei, Taschendiebstahl, sexuelle Ausbeutung), die an sich im Fokus des CONFRONT-Projekts standen, konnte angesichts unzureichender Datenlage nur beschränkt vorgenommen werden, da vorhandene Informationen regelmäßig nicht ausreichend disaggregiert werden. Unterkapitel 4.2.2 trägt jedoch die vorhandenen qualitativen Informationen zu den drei Formen der Ausbeutung zusammen, wohingegen die folgenden Kapitel 5 bis 8 spezifischere Aspekte zu Gefährdung, Prozessen, Schutz und Kooperation, einschließlich Maßnahmen der Kooperation mit Roma, behandeln.

4.1. Europäischer und internationaler Kontext für die Beurteilung

Im Zusammenhang mit den politischen Rahmenbedingungen und Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels in der EU befasst sich die Europäische Kommission zunehmend mit der Situation von Roma-Kindern. Priorität B („Prävention“) der Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016 [36] betont den Bedarf an bewusstseinsbildenden Maßnahmen vor allem in besonderen Risikogruppen, und nennt hier explizit Roma. Priorität E („neu auftretende Probleme“) verlangt Maßnahmen, um die geschlechterspezifische Dimension von Menschenhandel und die Situation von gefährdeten Gruppen, darunter Kinder, insbesondere SchulabbrecherInnen, zurückgelassene Kinder, unbegleitete Kinder und Kinder mit Behinderungen, sowie Roma, besser zu verstehen.[37]

Die Kommission gab außerdem 2014 eine große Studie zu Menschenhandel mit gefährdeten Gruppen in Auftrag. Interessanterweise beinhaltet aber weder der Zwischenbericht über die Umsetzung der EU-Strategie zur Beseitigung des Menschenhandels von Oktober 2014[38] noch das zweite Arbeitspapier zu Daten über Menschenhandel von EUROSTAT desselben Monats[39] die Thematik von Roma-Kindern als Betroffene des Menschenhandels.

Was die Evaluierung von Österreich im Rahmen der Umsetzung der EU Roma-Strategie betrifft, so zeigen die Ergebnisse der letzten Bewertung der Umsetzung in Österreich ein gemischtes Bild. Österreich wurde für seine Bemühungen zur inklusiven Bildung (z.B. durch pädagogische Assistenten, organisiert z.B. vom Romano Centro), Initiativen auf dem Arbeitsmarkt, wie etwa das Projekt Thara, und einige Mainstreaming- und Kulturaustausch-Initiativen gelobt. Andererseits wurde wiederholt der Mangel an konsequentem Monitoring und Wirkungseinschätzung (*impact assessment*) dieser Mainstreaming-Bemühungen sowie der mangelnde Ausbau von erfolgreichen lokalen Initiativen kritisiert.[40]

Kinderhandel wurde in der Evaluierung nicht behandelt, allerdings bietet die EU-Bewertung im Rahmen der Roma-Strategie einen wichtigen politischen Rahmen für die nächsten Schritte im Bereich der Situation der Roma. Dies wird auch in Hinblick auf ein besseres

[36] Siehe, http://ec.europa.eu/anti-trafficking/node/4037.
[37] Die Strategie verweist auch explizit auf die von der EU geförderte Studie von ICMPD, Study on the Typology of and Policy Responses to Child Begging in the EU, JLS/2009/ISEC/PR/008-F2.
[38] COM(2014) 635 final, 17. Oktober 2014.
[39] siehe, http://ec.europa.eu/anti-trafficking/.
[40] Report on the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies COM(2014) 209 final, 2.4.2014 und Commission Staff Working document SWD(2014) 121 final – für Österreich, siehe Seiten 6 und 7.

Verständnis der Gefährdung von Roma-Kindern in Österreich, einschließlich durch Kinderhandel, von großer Relevanz sein, und dies unabhängig davon, ob sie zur autochthonen Gruppe der Roma in Österreich gehören oder zu den erst kürzlich zugezogenen Gruppen. Laut der nationalen Kontaktstelle in Österreich sollen die Bedenken der Europäischen Kommission in Hinblick auf mangelnde Daten und Wirkungseinschätzung in Österreich durch eine Serie von qualitativen Forschungsprojekten zerstreut werden, mit drei großen Studien, die 2013/14 in den Bereichen Arbeitsmarkt/Wohnen/Freizeit, Gesundheit und Bildung in Auftrag gegeben wurden.[41] Erste Ergebnisse in Bezug auf die Gesundheitssituation von Roma-MigrantInnen (vor allem aus Rumänien und Bulgarien) unterstreichen einen Bedarf vor allem von Kindern, was Gesundheitserziehung betrifft und identifizieren auch Sprachbarrieren als zentralen Aspekt von Gefährdung, da weniger Unterstützung von außen erreicht wird. Ergebnisse der Bildungsstudie werden im Februar-Treffen der Dialogplattform vorgestellt.[42]

Was den Europarat betrifft, so wurden Roma-Kinder als mögliche Betroffene von Kinderhandel in Österreich nur implizit bzw. während des Besuchs 2011 im Rahmen des Monitorings des Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels angesprochen. GRETA hat nichtsdestoweniger die österreichischen Behörden nachdrücklich dazu aufgefordert, auf Bundes- und Länderebene ein nationales Kooperations- und Opferschutzkonzept speziell für gehandelte Kinder zu schaffen, um eine systematische und konsequente Identifizierung und angemessene Unterstützung aller betroffenen Kinder zu gewährleisten.[43]

Andererseits schenkte man Roma-Kindern im Dialog zwischen dem Beratenden Ausschuss des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten und der österreichischen Bundesregierung besondere Aufmerksamkeit. Obwohl kein spezifischer Fokus auf Menschenhandel gelegt wurde, gab der Ausschuss im Juni 2011 eine recht kritische dritte Stellungnahme („*Opinion*") im Hinblick auf die Situation sowohl autochthoner als auch allochthoner Roma in Österreich ab.[44]

Der Beratende Ausschuss zum Rahmenübereinkommen stellt darin fest, dass Personen, die der Roma-Minderheit angehören, nach wie vor erheblichen Schwierigkeiten ausgesetzt sind, vor allem was den Zugang zu Bildung und formaler Arbeit betrifft. Wichtige Dienstleistungen und Beratung können der Roma-Bevölkerung im Burgenland und in Wien zwar auch durch eigene Roma-Angehörige angeboten werden, mit Unterstützung durch Bundes- und Landeseinrichtungen. Jedoch fehlt es nach wie vor an einem umfassenden, langfristigen Programm zur Förderung tatsächlicher Chancengleichheit, das in enger Zusammenarbeit mit Roma-VertreterInnen entworfen und umgesetzt werden sollte. Was das andauernde Problem der Datensammlung speziell zu Roma betrifft, so gibt sich der Ausschuss mit der österreichischen Position der mangelnden gesetzlichen Grundlage für eine umfassendere Datensammlung über Ethnizität nicht zufrieden, sondern verlangt, dass in zukünftigen Volkszählungen in Bezug auf Sprachen auch die Angabe von Romanes-Varianten möglich sein muss, ebenso wie umfassendere Forschungsbemühungen. Darüber hinaus fordert der Ausschuss eine Überprüfung bestehender Schulbücher, um Stereotype von Roma zu überwinden und die Verfolgung während der Nazi-Zeit zu behandeln. Außerdem äußert der Ausschuss seine Besorgnis über die unverhältnismäßig hohe Anzahl von Roma-Kindern in Sonderschulklassen und ihren verhältnismäßig niedrigen Anteil im Bereich der höheren Bildung. Österreich wird daher aufgefordert, seine Bemühungen zur Verbesserung der

[41] Siehe, https://www.bka.gv.at/site/7660/default.aspx, vor allem erste Ergebnisse von L&R Sozialforschung.
[42] Siehe, https://www.bka.gv.at/site/7660/default.aspx.
[43] Siehe, CoE/GRETA, Report on Austria, 2011, para. 106. Für mehr Details zu Herausforderungen im Kampf gegen Kinderhandel in Österreich, siehe oben, 3.1. sowie die Ergebnisse des ARECHIVIC Projekts, dokumentiert in Sax (ed.) Kinderhandel – Strukturen und Maßnahmen zur Unterstützung betroffener Kinder in Österreich und im EU-Vergleich, BIM, 2014.
[44] Third Opinion on Austria adopted on 28 June 2011, ACFC/OP/III(2011)005.

Chancengleichheit für Roma-Kinder auszubauen und in enger Zusammenarbeit mit Roma umfassende Herangehensweisen an bestehende Herausforderungen zu finden. Abschließend stellt der Ausschuss fest, dass rassistische und fremdenfeindliche Vorfälle ebenso nach wie vor und mit gewisser Regelmäßigkeit berichtet werden ebenso wie es zu Aussagen von PolitikerInnen käme, die zu inter-ethnischen Konflikten beitragen können.

In ihrer Stellungnahme zur *Opinion*,[45] verweist die österreichische Bundesregierung auf die formelle Anerkennung der Roma als Volksgruppe, ihre Bemühungen in Bezug auf die EU-Roma-Strategie, aber auch auf die Tatsache, dass eine Mehrheit der Roma in Österreich nicht zur autochthonen nationalen Minderheit gehören, sondern MigrantInnen sind. Defizite in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Wohnen und Arbeitsmarkt stünden oft in Zusammenhang mit einem niedrigen sozio-ökonomischen Hintergrund, der bereits zur Zeit der Ankunft in Österreich bestehe, und sollten nicht speziell als Problem von Roma gesehen werden, so die Bundesregierung. Österreich sei sich zudem der Notwendigkeit entschlossener Maßnahmen im Bereich der Integration bewusst, wie die Entwicklung des Nationalen Aktionsplans für Integration und zuletzt die Schaffung eines Staatssekretariats für Integration zeigen. „Es ist davon auszugehen, dass alle Maßnahmen zur Förderung der Integration und alle Maßnahmen für sozial- oder bildungsmäßig benachteiligte Gruppen speziell auch Roma zugute kommen.“[46]

Nichtsdestoweniger insistiert das Ministerkomitee des Europarates in seiner abschließenden Resolution zur Situation in Österreich darauf, dass nicht nur ein Fokus auf Mainstreaming-Aktivitäten gelegt wird, sondern verlangt von Österreich auch, „[m]ittels intensiver Beratungen und in enger Zusammenarbeit mit Roma-VertreterInnen […] langfristige Programme zur Förderung einer tatsächlichen Gleichstellung und Teilnahme der Angehörigen der Roma-Volksgruppe in allen Bereichen des öffentlichen Lebens auszuarbeiten, umzusetzen und regelmäßig zu überprüfen;“[47] – eine Empfehlung, die auch in Einklang mit der Kritik und den Empfehlungen der Europäischen Kommission im Rahmen der Roma-Strategie steht.

Auf internationaler Ebene kritisierte der UN-Kinderrechteausschuss bereits 2008[48] den Mangel an verfügbaren Daten zu Kinderhandel in Österreich und verwies auf das Fehlen eines nationales Kooperations- und Opferschutzkonzept für minderjährige Opfer des Menschenhandels gemäß internationalen Standards. Daher empfiehlt der Ausschuss die Schaffung einer bundesweiten Strategie zu Koordination, Schutz und Unterstützung von Opfern von Kinderhandel gemäß den Anforderungen des Zusatzprotokolls zur UN-Kinderrechtskonvention, sowie ausreichend Mittel für eine interdisziplinäre Unterstützung für minderjährige Opfer, ein effektives Berichtswesen und ein nationales Kooperations- und Opferschutzkonzept (NRM) mit den notwendigen Vorkehrungen für kindgerechte Ermittlungen in Fällen von Kinderhandel, hinreichendem Training von RechtsvertreterInnen und MitarbeiterInnen in Einrichtungen, Zugang zu Entschädigung für Opfer von Kinderhandel sowie die Gewährleistung von Kindeswohlprüfungen bei Rückkehrentscheidungen, einschließlich nachfolgendem Monitoring.

Zuletzt bewertete 2013 der Ausschuss der Vereinten Nationen für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte auch den Schutz der Rechte der Kinder, einschließlich von Roma, in

[45] Bundeskanzleramt, Stellungnahme der Republik Österreich zur Opinion des Beratenden Ausschusses im dritten Monitoringverfahren nach dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 2011.
[46] Bundeskanzleramt, Stellungnahme der Republik Österreich zur Opinion des Beratenden Ausschusses, 4.
[47] Resolution CM/ResCMN(2012)7 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Austria, adopted by the Committee of Ministers on 13 June 2012, https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=49816.
[48] UN Committee on the Rights of the Child, Concluding Observations: Austria, UN Doc CRC/C/OPSC/AUT/CO/1 (22 October 2008), in relation to Austria’s implementation of the Optional Protocol to the CRC on sale of children, child prostitution and child pornography.

Österreich. In diesem Zusammenhang äußerte der Ausschuss Besorgnis über die hohen Schulabbruchsraten unter migrierenden Kindern (29,8 Prozent) und Kindern mit Migrationshintergrund (15,6 Prozent), speziell Mädchen und Roma. Der Ausschuss zeigte sich auch besorgt über die unverhältnismäßig hohe Anzahl von Kindern von Roma, die Sonderschulen besuchen, und ihr verhältnismäßig niedriger Anteil im Bereich der höheren Bildung, was ihre Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt entscheidend beeinflusst. Daher empfiehlt das Gremium, dass Österreich seine Bemühungen intensiviert, Schulabbrüchen vorzubeugen, und sicherstellt, dass Ausbildungsangebote und spezielle Programme zur Wiedereingliederung in die Schule in allen Bundesländern zur Verfügung stehen. Ferner regt der Ausschuss an, dass spezifische Strategien zur Förderung des Zugangs und der Einschreibung in Schulen und Universitäten für Roma entwickelt werden, basierend auf einer umfassenden Begutachtung möglicher Hindernisse in diesem Zusammenhang.[49]

Außenpolitisch bedeutsam sind des Weiteren auch die Analysen des US Department of State im Hinblick auf ihre Bewertung nationaler Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels. Diese Ergebnisse wird in den jährlichen TIP-Reports („*Trafficking in Persons*“) dargestellt. Im TIP-Report zu Österreich 2014 stellte das US-Außenministerium unter anderem fest, dass auch körperlich und geistig behinderte Personen sowie Roma-Kinder Opfer von Zwangsbettelei geworden waren.[50] Auch der 2011 *Breaking the Silence* Bericht des European Roma Rights Centre (ERRC) und von People in Need verweist auf Österreich als Land, das wiederholt in US-amerikanischen TIP-Berichten in Bezug auf Roma als potenziell gefährdete Gruppe für Menschenhandel genannt wird (TIP-Berichte aus 2006, 2007 und 2010).[51] Der ERRC-Bericht behandelt auch die Zusammenhänge zwischen bestimmten Gefährdungssituationen für Ausbeutung und Menschenhandel, einschließlich in den Bereichen der Prostitution, Bettelei, Kleinkriminalität, Zwangsarbeit und Kinderheirat, und weist auch auf derartige Vorkommnisse innerhalb einiger Roma-Gruppen hin. Gleichzeitig betont der Bericht, dass es keine spezifische „Roma-Gefährdung“ gibt und auch keinen Hinweis darauf, wonach Menschenhandel eine „kulturelle Praxis“ der Roma sei.[52] Dahingegen würden folgende Faktoren zur Gefährdung von Roma beitragen, selbst Opfer von Menschenhandel zu werden: Armut und soziale Exklusion, Arbeitslosigkeit, ethnische und Geschlechterdiskriminierung, Mangel an Bildung, Aufwachsen in staatlicher Betreuung, häusliche Gewalt und Drogenmissbrauch; im Fall von Roma-Kindern sind Prostitution, Zwangsarbeit, Bettelei und Kinderheirat gefährdende Faktoren für Kinderhandel.[53]

4.2. Nationaler Kontext der Beurteilung

Um die Schwierigkeiten einer Analyse der möglichen Betroffenheit von Kinderhandel unter Roma zu erklären, erscheint es wichtig, die diversen europäischen und internationalen Monitoring-Prozesse zur Situation von Roma-Kindern und Kinderhandel in Österreich zu verstehen.

---

[49] Committee on Economic, Social and Cultural Rights - Concluding observations on the fourth periodic report of Austria, UN Doc. E/C.12/AUT/CO/4 (13. Dezember 2013).
[50] US Department of State, Trafficking in Persons Report 2014, Country Narrative: Austria, 2014, 83.
[51] European Roma Rights Centre (ERRC) and People in Need (PiN), Breaking the Silence: Trafficking in Romani Communities, Budapest, 2011, 37 and 38.
[52] Ibid., 76. Siehe die ähnliche Aussage hinsichtlich Kinder-Bettelei (“*child begging cannot be considered a ‘Roma tradition’* ”) in Healy/Rogoz, Report for the Study on Typology and Policy Responses to Child Begging in the EU, ICMPD 2012, 61.
[53] Ibid., 77. Zum Bedarf nach Klarstellung des Konzepts der Ausbeutung von Kindern im Allgemeinen, siehe auch, Council of the Baltic Sea States/ Child Centre/Expert Group for Cooperation on Children at Risk, Children Trafficked for Exploitation in Begging and Criminality - A challenge for law enforcement and child protection, 2013, 38 to 42. Analyse zu Österreich, siehe Kapitel 5.

Wie bereits erwähnt, besteht ein genereller Mangel an statistischen und empirischen Daten zu Kinderhandel in Österreich, was durch die Tatsache verstärkt wird, dass es kein umfassendes System der Datensammlung und -analyse gibt. Aktuell beschränken sich Bemühungen in diese Richtung auf die Berichterstattung zum Nationalen Aktionsplan durch die österreichische Task Force gegen Menschenhandel, wobei es keine systematische Sammlung von bestimmten Kerndaten gibt, insbesondere im Bereich der Unterstützung von gehandelten Kindern. Dies würde Koordination und Kooperation zwischen den Bundesländern und dem Bund erfordern. Schwierigkeiten bereiten hier bereits der Mangel an Verständnis und Klarheit der Definition von Menschenhandel sowie von Konzepten wie z.B. die Irrelevanz des Einverständnisses (zur Ausbeutung) oder die sogenannte „*non-punishment*"-Klausel, d.h. die Nicht-Bestrafung für Straftaten, die das Opfer erzwungenermaßen aufgrund der Ausbeutungssituation setzen muss – durchwegs essentielle, und in anderen Ländern etablierte Konzepte in der Bekämpfung von Menschenhandel, um eine weitere Kriminalisierung der Opfer zu verhindern.

Herausforderungen bestehen auch darin, die nötige Sensibilität an den Tag zu legen, wenn es um Roma-Kinder als potenzielle gefährdete Gruppe geht. Zum einen muss die Komplexität der Roma als inhomogene Gruppe beachtet werden – „Roma in Österreich" kann sich zB auf Gruppen beziehen, die seit hunderten von Jahren in Österreich leben und mittlerweile Teil des „Mainstreams" geworden sind, manche wohnen direkt in Wien oder aber in ländlichen Gebieten, manche sind gut organisiert in kulturellen Initiativen, andere mit Problemen konfrontiert, am Arbeitsmarkt Fuß zu fassen; und wieder andere, die erst kürzlich in Österreich angekommen sind, und über keine Verbindungen zur etablierten Community, die in Österreich lebt, verfügen.

Darüber hinaus zeigte die Diskussion der Roma Dialog-Plattform im September 2014 über den Umgang der Medien mit dem Thema Kinderhandel und die Wahrnehmung der Öffentlichkeit, dass ein solcher Mangel an Sensibilität und Verständnis von allen Stakeholdern ausgehen kann, seien es Nicht-Roma oder Roma. Ebenso wie es keine Gruppe wie „Kinder" oder „Jugendliche" gibt, sollten generalisierende und stereotype Aussagen über soziale Gruppen von allen Beteiligten vermieden werden. Außerdem wurde über die Qualität der Kommunikation in Medien diskutiert, einschließlich dem Bewusstsein über mögliche Auswirkungen von Aussagen, Sensibilität für Kontext, Geschichte, Diskriminierung und Rassismus. Der Bedarf an Bewusstseinsbildung und Training zum Thema Sensibilität und Qualität der Kommunikation zwischen allen relevanten Berufsgruppen, einschließlich JournalistInnen, Strafverfolgung und Justiz, Betreuungseinrichtungen und NGOs wurde ebenso betont wie die Notwendigkeit, proaktiv Unterstützungsmaßnahmen zu setzen, um ein schützendes Umfeld für Kinder zu schaffen, insbesondere durch die Stärkung von Kinderschutzsystemen und -behörden (z.B. durch eine breitere Verfügbarkeit von Roma-DolmetscherInnen), Maßnahmen im Bereich der sozialen Unterstützung, Rechtsschutz für Kinder und Unterstützung der Zivilgesellschaft.

Ein typisches Beispiel für die Notwendigkeit verstärkter Anstrengungen in diesem Bereich ist die Kontroverse, die sich nach Aussagen des Leiters der „Drehscheibe", einem spezialisierten Krisenzentrum der Wiener Kinder- und Jugendhilfe für unbegleitete Minderjährige, einschließlich Opfer von Kinderhandel, gebildet hatte. Im Frühjahr 2013 gab der Leiter Interviews in deutschen und österreichischen Medien über Roma und wurde mit Aussagen zitiert von einem „Geschäftsmodell" der Ausbeutung von Roma-Kindern durch einige individuelle Roma.[54] Dies führte zu einer umfangreichen und kontroversiellen öffentlichen Debatte in Österreich. Seine Aussagen wurden als rassistisch und/oder unsensibel in Hinblick auf die Diskriminierung und Exklusion der Roma bezeichnet, während der Leiter sich auf konkrete Erfahrungen mit einzelnen Fällen berief und jede

[54] Siehe, http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/roma-clans-elend-als-geschaeftsmodell-12092059.html; http://derstandard.at/1363711136203/Norbert-Ceipek-Bleibe-solange-ich-fuer-Kinder-etwas-tun-kann.

Generalisierung zurückwies. Sein Dienstgeber in Wien untersagte ihm weitere öffentliche Stellungnahmen, was zu weiteren Diskussionen führte. Ebenso stießen seine Aussagen bei einigen Roma-Organisationen auf heftige Ablehnung.[55] Im Dezember wurde ein erster Antiziganismus-Bericht von einer der führenden Roma-Organisationen Österreichs, dem Romano Centro, veröffentlicht.[56] Dieser Bericht kritisierte auch die Aussagen des Einrichtungsleiters über Roma und Kinderhandel.

Als weiteres Beispiel für die Notwendigkeit eines sensiblen Dialogs zwischen allen Stakeholdern mag der Fall einer Vierjährigen dienen, die in Wien auf der Straße mit ihrer Großmutter bettelnd aufgefunden wurde. Die Polizei nahm sie zu einer Polizeistation mit, trennte die beiden Personen und brachte das Kind für zwei Tage zur „Drehscheibe", während sie versuchte, die Identität der Personen zu ermitteln; es gelang schließlich, die Eltern des Kindes in Bulgarien auszuforschen und nach Wien zu bringen zur Identifizierung ihres Kindes. Aus Sicht der Kinderschutzbehörden war es legitim, sofort und im besten Interesse des Kindes zu handeln und den Fall näher zu untersuchen. Der Fall erlangte die Aufmerksamkeit der „Bettellobby", einer zivilgesellschaftlichen Initiative, die für die Rechte von bettelnden Menschen gegen Diskriminierung eintritt. Die Initiative vertrat die Meinung, dass die Trennung des Mädchens von der Großmutter und das weitere Vorgehen der Behörden überschießend, unsensibel und nicht notwendig waren.[57]

Im Allgemeinen stellte sich die Situation in Österreich während der Recherchen für das CONFRONT-Projekt derart dar, dass einige internationale Berichte und nationale Stakeholder Roma-Kinder nicht nur als gefährdete Gruppe, sondern auch als eindeutig Betroffene bezeichneten, während Roma-Organisationen solche Aussagen meist zurückweisen - was fehlt ist eine differenziertere Betrachtung auf beiden Seiten. Diese Situation und jeder Versuch einer Beurteilung wird durch den Mangel an formalisierten Standards zur Identifikation von Opfer von Kinderhandel und empirischer Daten zu Lebensbedingungen von Roma, Armutsreisenden und MigrantInnen insgesamt erschwert. Das Krisenzentrum für Kinder „Drehscheibe" in Wien kann zwar als wesentliche Quelle an Informationen über unbegleitete Minderjährige betrachtet werden, der Anteil der Opfer von Kinderhandel unter ihnen, und insbesondere der Anteil von Roma, bleibt aber letztlich mangels weitergehender Standards nur Einschätzungen vorbehalten.

4.2.1. Medienanalyse

Vor diesem kontroversiellen Hintergrund und als Versuch, zusätzliche Datenquellen für Beurteilungen zu generieren, entschied sich das Projektteam in Österreich, auch eine überblicksweise Medienanalyse als zusätzliches Forschungselement zu inkludieren, insbesondere um zu eruieren, inwiefern Kinder von Roma in Medien mit Opfern von Kinderhandel in Verbindung gebracht werden.

Zu diesem Zweck wurde analysiert, wie Medien einerseits über Roma in Österreich generell und andererseits spezifisch über mögliche Fälle von Kinderhandel unter Roma berichten. Vier führende bundesweite Zeitungen (Der Standard, Die Presse, Kurier und Kronen-Zeitung) sowie vier Zeitungen mit einem eher regionalen Fokus (Salzburger Nachrichten, Oberösterreichische Nachrichten, Kleine Zeitung/Steiermark und Vorarlberger Nachrichten) und ein Wochenjournal (Profil) wurden ausgewählt und auf Berichte in Zusammenhang mit Roma, Kinder und Menschenhandel zwischen Oktober 2013 und September 2014 überprüft. Insgesamt wurden 186 Artikel identifiziert, wobei bemerkt werden muss, dass es signifikante

[55] Siehe, http://derstandard.at/1363711159312/Vom-Elend-der-Stereotypisierung.
[56] Siehe: http://www.romano-centro.org/index.php?option=com_docman&Itemid=18&lang=de.
[57] Siehe Blog-Beitrag unter: https://bettellobbywien.wordpress.com/2014/10/14/4-year-old-romani-child-taken-into-state-care-a-report-bericht-einer-kindesabnahme-in-wien/#more-2237.

Überschneidungen in der Berichterstattung zum selben Fall in nationalen und regionalen Zeitungen als auch aufeinanderfolgende Artikel zu denselben Fällen gab.

Für die Analyse wurde die Erwähnung von Roma in Medienberichten anhand bestimmter Schlüsselwörter und Dimensionen gruppiert, wie z.B.: Diskriminierung, Rassismus, Armut/(fehlende) Unterstützung, Bettelei, Zusammenleben/lokale Konflikte, Vergangenheitsbewältigung (in Bezug auf Roma als Opfer des Nazi-Terrors), Politik, sowie spezifische Fälle von Ausbeutung/Kinderhandel.

Die Ergebnisse zeigten, dass die Themen, die in Medienberichten am meisten mit Roma in Verbindung gebracht werden, Folgende sind: Rassismus (einschließlich etwa der Zerstörung eines Denkmals zur Erinnerung an die Verfolgung der Roma durch die Nazis in Salzburg im Mai 2014 und rassistische Aussagen in sozialen Medien), Bettelei (unabhängig vom Alter) und Politik (insbesondere in Salzburg im Zuge der Wahlen im März 2014, sowie in Graz/Steiermark und in Wien) sowie lokale Konflikte zwischen fahrenden Roma und der lokalen Bevölkerung (Salzburg, Wels/Oberösterreich im Zusammenhang mit einem Campier-Verbot am lokalen Messegelände). Wenig überraschend weckten breitere Themen wie Rassismus und Bettelei größeres bundesweites Interesse, während Herausforderungen für die lokale Politik auch eher in den regionalen Zeitungen behandelt wurden.

Was Kinder betrifft, so zeigte die Medienanalyse gemischte Ergebnisse. Abgesehen vom Medieninteresse am Fall „Maria“ (einem Mädchen, das in Griechenland identifiziert und mit bulgarischen Familien in Verbindung gebracht wurde), der in Medien quer durch Europa und darüber hinaus behandelt wurde, gab es interessanterweise wenig Berichterstattung über die Situation von Roma-Kindern in Österreich. Lediglich einige Fälle mit großer öffentlicher Anteilnahme, in denen Kinder potentielle Opfer von Menschenhandel/Ausbeutung wurden, sowie die bereits erwähnte Kontroverse über die Aussagen des Leiters der *Drehscheibe* in Wien und die darauffolgende Kritik und Rassismus-Vorwürfe, nicht nur von Roma-Vertretern sondern auch Behördenvertretern, erlangten einiges an medialer Aufmerksamkeit.

Die Medienanalyse zwischen Oktober 2013 und September 2014 zeigte demnach, dass nur wenige (nationale) Fälle von Kindern in den Fokus der Öffentlichkeit gelangten: Ein Fall einer arrangierten Ehe zwischen einem 17-jährigen Burschen in Österreich mit geistiger Beeinträchtigung, dessen Eltern die Eltern einer 13-jährigen Bosnierin bezahlt hatten, die nach Österreich zur „Heirat“ gebracht wurde, mit dem Sohn Geschlechtsverkehr hatte und letztendlich schwanger wurde. Die Eltern des Burschen wurden zu fünf Jahren Haft verurteilt – nicht wegen Menschenhandels, sondern wegen Anstiftung zu schwerem sexuellen Missbrauch von Unmündigen.[58] Zwei weitere Fälle von ausgebeuteten Kindern wurden im Zusammenhang mit einem Buben und einem Mädchen berichtet, die von der Polizei beim Taschendiebstahl an öffentlichen Plätzen in Wien betreten wurden. In beiden Fällen ging es zunächst um die Alterseinschätzung. Der Bub wurde vom Richter im Zweifel als (straf-) unmündig freigesprochen. Nach seiner Freilassung wurde er zur „Drehscheibe“ gebracht, verließ die Einrichtung aber am selben Tag wieder und tauchte unter. Das Mädchen, offensichtlich zur selben Gruppe von Kindern/Jugendlichen, die zum Stehlen ausgebeutet wurden, gehörend, wurde als mündig erachtet und letztlich für wiederholten Diebstahl mit einer milden Strafe verurteilt (neun Monate, acht davon bedingt), da selbst die Richterin feststellte, dass sie nicht nur als Täterin sondern auch als Opfer angesehen werden müsse. Nichtsdestoweniger wurde keine Anklage wegen Kinderhandel gegen jene Personen erhoben, die sie zu diesen Straftaten gezwungen hatten. Dies wirft Fragen in Bezug auf die Effektivität der Strafverfolgung im Bereich Kinderhandel auf; ebenso erscheint zweifelhaft, inwieweit das Bestrafungsverbot für Opfer von erzwungenen Straftaten bei Menschenhandel in der Praxis in Österreich effektiv wirkt. Diese Klausel soll die Bestrafung von Personen, die

[58] Siehe, Die Presse, 5. November 2013, http://diepresse.com/home/panorama/wien/1472563/Verlobung-mit-13Jaehriger-arrangiert_Haftstrafe-?from=suche.intern.portal.

im Zuge der Ausbeutungssituation zu Straftaten gezwungen werden, verhindern (Art 26 Europaratskonvention gegen Menschenhandel). Laut Medienberichten (und Angaben der „Drehscheibe“ in Bezug auf die letzten beiden Kinder) waren alle drei Kinder Angehörige von Roma-Familien.[59]

Die Diskussion über Kinderhandel/Bettelei, Diebstahl und die mögliche Verwicklung einiger Personen mit Roma-Hintergrund darin ist nach wie vor aktuell. Wie aber die Medienanalyse zeigte, beschränkt sich das Interesse der Medien auf einige wenige Fälle. Berichte über Roma-Kinder sind in der Regel mit anderen Themen verbunden, die üblicherweise bzw. stereotyp über Roma im Allgemeinen berichtet werden (insb. Armut bzw. Rassismus). Es besteht wenig mediales Interesse an den spezifischen Gefährdungen von Kindern. Schließlich muss angemerkt werden, dass die Medien, aber ebenso andere Berufsgruppen (von Politik bis zu Kinder- und Jugendhilfe und NGOs sowie Roma selbst) nur begrenztes Verständnis davon haben, was konzeptionell oder nach einschlägigen Rechtsvorschriften unter „Menschenhandel“ und/oder „Ausbeutung“ zu verstehen ist und welche Reaktionen darauf angemessen wären.

4.2.2. Quantitative Informationen zur Gefährdung von Kindern von Roma

Was die Anzahl von Fällen, Formen von Kinderhandel, Herkunft von gehandelten Kindern im Allgemeinen sowie Betroffenheit von Kindern von Roma betrifft, so gibt es in Österreich so gut wie keine verlässlichen Daten. Dies führt zu einer großen Diskrepanz zwischen Angaben der Polizei und jenen von Betreuungseinrichtungen, wie etwa in Wien.

Wie bereits erwähnt weist der polizeiliche Kriminalitätsbericht lediglich jeweils drei Fälle von Kinderhandel in 2012 und 2013 aus – alle von ihnen Mädchen, aber ohne Angabe weiterer Details zur Ausbeutungsform. Aus den Informationen der Strafverfolgungsbehörden (Interview 6)[60] und früheren Berichten der Task Force kann geschlossen werden, dass diese Fälle vor allem sexuelle Ausbeutung betrafen, sowie einen Fall von Ladendiebstahl. Typischerweise werden aber für Bettelei und Diebstahl jüngere Kinder, oft unter 14 Jahren, eingesetzt.

Was die Auswertung der Fragebögen für das CONFRONT-Projekt betrifft, so sind die Ergebnisse zu Österreich ebenso wenig aussagekräftig, sowohl in Hinblick auf mögliche Involvierung von Roma, als auch Kinderhandel im Allgemeinen. Eine Rückmeldung aus Niederösterreich bezog sich auf lediglich ein Mädchen aus Nigeria als mutmaßliches Opfer von Kinderhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung im Jahr 2011; für 2012 wurde kein Fall berichtet; für danach wurde auf weitere zwei Mädchen aus Nigeria verwiesen, ebenfalls mutmaßliche Opfer von Kinderhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Alle drei Mädchen waren älter als 14 Jahre. Darüber hinaus wurde von einer unspezifischen „großen Anzahl“ von Kindern unter 14 Jahren berichtet, die in Niederösterreich mutmaßlich in Bettelei verwickelt wären, es konnten jedoch keine exakten Daten genannt werden. Was Salzburg betrifft, so wurde von der Landesregierung kein Fall von Kinderhandel für 2013 gemeldet, eine andere Quelle berichtete jedoch von zwei möglichen Fällen im Bereich sexueller Ausbeutung. Aus Tirol wurde berichtet, dass bisher keine Roma-Kinder als mögliche Opfer von Kinderhandel identifiziert wurden. Außer Wien (siehe unten), erreichten uns von den übrigen Bundesländern keine Rückmeldungen. Auch die anderen Ministerien (Familien und Jugend, Außenministerium und die Roma Kontaktstelle im Bundeskanzleramt) konnten keine Informationen liefern. IOM berichtete von 14 unbegleiteten Minderjährigen im Jahr 2011, bei denen sie bei der freiwilligen Rückkehr assistierten, sowie fünf Kindern in 2012 (vor allem

[59] Siehe, Die Presse, 7. Februar 2014, http://diepresse.com/home/panorama/wien/1559825/Zwolfjaehriger-uber-zwei-Wochen-in-UHaft?from=suche.intern.portal.
[60] Details zu den Interviews, siehe Annex.

aus Russland und Afghanistan). Daten aus 2013 waren zur Zeit dieser Erhebung noch nicht verfügbar, allerdings wurde kein Fall zwischen 2011 und 2013 als Fall von Kinderhandel identifiziert.

Die „Drehscheibe“ zählt zu den wenigen staatlichen Einrichtungen in Österreich, die sich spezifisch um unbegleitete Minderjährige kümmert und daher auch detailliertere Informationen über ihre Zielgruppe liefern kann, einschließlich zu Verdachtsfällen zu Opfern von Kinderhandel. Alle anderen interviewten ExpertInnen konnten lediglich mehr oder weniger „anekdotische Belege“ über „einzelne Fälle“ liefern, in denen es einen Verdacht auf Kinderhandel/Ausbeutung gab. Das betrifft vor allem die Frage zum Ausmaß der Betroffenheit von Roma-Kindern.[61] Wie die Ergebnisse des CONFRONT-Projekts aus dem Blickwinkel eines Ländervergleichs zeigen, gibt es auch eine auffällige Diskrepanz zwischen der Anzahl von identifizierten Fällen von Kinderhandel z.B. zwischen Bulgarien und Rumänien einerseits, und Österreich als Zielland andererseits. So berichtet Rumänien von 24 identifizierten rumänischen minderjährigen Opfern in Österreich im Jahr 2013 und Bulgarien von fünf Opfern von Kinderhandel (Ausbeutung zum Zweck der Bettelei), die von Österreich 2013 rückgeführt wurden, wohingegen diese Fälle offensichtlich nicht in österreichischen Statistiken aufscheinen.[62]

Die „Drehscheibe“ legte ihrerseits folgende Daten vor: Im Jahr 2013 wurden insgesamt 202 Kinder in der Einrichtung aufgenommen, davon 136 fremde Kinder, die nicht um Asyl ansuchten, und 66 Kinder, die um Asyl ansuchten. Die Mehrheit waren männlich (115 Burschen und 87 Mädchen). Hauptherkunftsländer waren Afghanistan, Russland, Slowakei, Bosnien Herzegowina, Kosovo, Irak, Rumänien, Ungarn und Pakistan. Die Gründe, warum die Kinder in der „Drehscheibe“ aufgenommen wurden, waren: Taschendiebstahl (42%); Unterbringung im Rahmen des Asylverfahrens (33%); irregulärer Aufenthaltsstatus (8%); Bettelei (8%); Prostitution (6%) bzw. „Sonstige Straftaten“ (3%).

In jenen Fällen, in denen es einen Konflikt mit dem Gesetz gab (dh ohne AsylwerberInnen), betrafen die Straftaten bzw. Verwaltungsübertretungen: Taschendiebstahl (63%); irregulären Aufenthaltsstatus (12%); Bettelei (11%); Prostitution (9%) bzw. „Sonstiges“ (5%).

Nach Einschätzung des Leiters der Einrichtung, könnten etwa 50% dieser Kinder Opfer von Kinderhandel/Ausbeutung sein. Dennoch kam es zu keinen Strafverfahren wegen Kinderhandel.

Was die Altersgruppen betrifft, so betonte der Leiter der „Drehscheibe“, dass die Alterseinschätzung schwierig ist. Er schätzt, dass Kinder, die durch Bettelei ausgebeutet werden, zumeist zehn bis 13 Jahre alt sind und dass etwa ein Drittel der Kinder über 18 Jahre als sein könnten.[63]

Der Bericht der österreichischen Task Force von 2012 spricht von insgesamt 315 unbegleiteten Minderjährigen, die in der „Drehscheibe“ zwischen 2009 und 2011 betreut wurden. Davon wurden 118 Fälle von Kindern unter 14 Jahren als mögliche Fälle von Kinderhandel identifiziert.[64] Jedoch konnte laut Information der Polizei dieser Verdacht nur in drei Fällen bestätigt werden.

---

[61] Interview 6 (Polizei) bestätigte aber, dass die Chancen auf Identifizierung und Strafverfolgung gestiegen seien, seit aufgrund der 2011 EU Menschenhandels-Richtlinie auch Menschenhandel zum Zweck der Bettelei eine Straftat darstellt.
[62] Siehe Nonchev/Mancheva, CONFRONT Synthesis report, CSD 2015.
[63] Dieser Kommentar bezieht sich speziell auf junge Menschen, die um Asyl in Österreich angesucht haben, und manchmal angeben, jünger als 18 Jahre alt zu sein.
[64] Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, 2. Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels 2009-2011 - Umsetzung des Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels von Jänner 2009 bis Dezember 2011, S. 7,

Alle bislang genannten Daten betreffen Kinder allgemein und beziehen sich nicht konkret auf Kinder von Roma. Was mögliche Fälle von Kinderhandel etwa zum Zweck der Ausbeutung durch Bettelei und die Gefährdung von Roma-Kindern betrifft, so muss zunächst abermals betont werden, dass es einen allgemeinen Mangel an verlässlichen Daten auch zu Bettelei von Kindern in Österreich gibt, was bereits im Zuge einer großen EU-Studie zu Kinderbettelei von ICMPD aus dem Jahr 2012 festgestellt wurde.[65] Daher beschränkt sich ein Großteil der Informationen auch hinsichtlich der Volksgruppe der Roma auf Schätzungen – laut „Drehscheibe" haben demnach „fast alle Fälle (98%)" einen Roma-Hintergrund, mit wenigen Ausnahmen, in denen Kinder um Asyl ansuchen. Es wurde jedoch ebenso betont, dass derartige Fälle von Bettelei nicht notwendigerweise Fälle von Kinderhandel (also zB gezielter Rekrutierung für Betteln) darstellen – tatsächlich würde es sich nur bei etwa einem Fünftel um mutmaßliche Opfer von Kinderhandel handeln.

Darüber hinaus wies die „Drehscheibe" darauf hin, dass es keine Statistiken oder Standards der Dokumentation zu bettelnden Kindern in Österreich gebe. Die Zahlen der Einrichtung beziehen sich lediglich auf jene Kinder, die – regelmäßig von der Wiener Polizei identifiziert – in der Institution aufgenommen würden (und beinhalten daher zB keine Kinder, die zur Bettelei gezwungen wurden, aber die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen).

Zur Frage, wie die Roma-Angehörigkeit denn nachgewiesen werden könne, wurde erklärt, dass manche Kinder sich selbst als Roma bezeichnen und in anderen Fällen die Umstände des Falles (Herkunftsgebiet, Familienname, Sprache) Hinweise geben würden. Ähnliches berichtete die Strafverfolgung (Interview 6), die aufgrund von konzentrierten polizeilichen Maßnahmen mit Fokus auf organisierte Bettelei Expertise in diesem Gebiet aufbauen konnte.

Ähnliche Anteile von Roma-Kinder unter den Betroffenen von Kinderhandel zum Zweck der Bettelei wurden auch von der Task Force Arbeitsgruppe Kinderhandel im Jahr 2012 berichtet; diese Zahlen basieren jedoch selbst wiederum auf Informationen der „Drehscheibe" Wien. Laut jenem Bericht seien 90% der mutmaßlichen Opfer von Kinderhandel im Bereich Bettelei, Diebstahl oder Prostitution Angehörige von Roma-Minderheiten aus Südosteuropa (Bulgarien, Ungarn, Slowakei, Rumänien).[66]

ExpertInnen aus Salzburg (Interviews 8-11) und Linz (Interview 12, 13) berichteten über das Phänomen der „Armutsreisenden", die mehrheitlich aus Rumänien, Bulgarien, aber auch aus der Slowakei, Ungarn und manchmal aus Balkan-Ländern kommen und maximal zwei bis drei Monate in der Stadt bleiben. Die Anzahl dieser Gruppen sei in den letzten vier bis fünf Jahren gestiegen. Üblicherweise betteln sie oder verkaufen Kleinigkeiten (Blumen, Magazine) in den Straßen oder spielen Instrumente. Etwa 60-70% dieser Gruppen werden den Roma zugeordnet. Diese Familien kommen oft mit Kindern. Jedoch gab keiner der lokalen ExpertInnen (einschließlich jener, die direkt mit dem Betroffenen arbeiten) an, dass die Kinder ausgebeutet oder gehandelt würden. Die Eltern wüssten oft nicht, wo sie die Kinder unterbringen könnten und nehmen sie mit auf die Straße, da es keine Betreuung gebe. In den meisten Landeshauptstädten in Österreich wurden für diese Gruppen bisher lediglich Notschlafplätze während der Wintermonate eingerichtet Jedoch akzeptieren diese Einrichtungen in der Regel nur Erwachsene, keine Familien mit Kindern. Beide Städte, Linz und Salzburg, waren zum Zeitpunkt der Recherche in 2014 dabei, in Kooperation mit NGOs

---

http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aussenpolitik/menschenrechte/schwerpunktthemen/kampf-gegen-menschenhandel.html.

[65] Healy / Rogoz, Report for the Study on Typology and Policy Responses to Child Begging in the EU, ICMPD 2012, 92.

[66] Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, Arbeitsgruppe Kinderhandel, Bericht 2009-2011 „Prävention von Kinderhandel und Schutz der Opfer von Kinderhandel", S. 23, http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aussenpolitik/menschenrechte/schwerpunktthemen/kampf-gegen-menschenhandel.html.

(z.B. der Caritas) Strukturen aufzubauen, um Basisleistungen für diese „Armutsreisenden“ anbieten zu können, einschließlich Kinderbetreuungsangebote während des Tages. Der einzige Fall von Kinderhandel, der in Salzburg mit Betteln in Verbindung gebracht und erfolgreich von der Polizei verfolgt wurde, betraf erwachsene Opfer mit Behinderung. Was die Anzahl der Armutsreisenden betrifft, so sind derzeit 120 Familien sind in Salzburg bekannt; in Linz registrierte eine NGO 126 Erwachsene und 43 Kinder (Jänner-April 2014).

Laut Informationen der „Drehscheibe“ in Wien (Interview 5) sind „praktisch alle“ Kinder, die nach einem Taschendiebstahl von der Polizei zur Drehscheibe gebracht und aufgenommen werden[67] Angehörige der Roma und scheinen speziell in Wien als Teil einer größeren Gruppe zu agieren.[68] Die Identifikation als Roma basiert wiederum in der Regel auf Selbst-Identifikation der Kinder. Die Strafverfolgungsbehörde (Interview 6) bestätigte, dass Fälle von Eigentumsdelikten sowie Bettelei die häufigsten Formen der Ausbeutung von Roma-Kindern seien, konnte jedoch keine spezifischen Zahlen zur Verfügung stellen. Keiner der ExpertInnen aus Salzburg oder Linz berichteten von dieser Form der Ausbeutung in ihren Bundesländern.

Der Bereich der sexuellen Ausbeutung von Burschen und der Gefährdung von Roma-Kindern war der schwierigste Teil der Forschung und es ließ sich im Wesentlichen kein überprüfbarer Nachweis dafür finden. In Wien waren der „Drehscheibe“ keine Fälle von männlichen Opfern bekannt, lediglich Mädchen aus Ungarn, der Slowakei oder Tschechien, die der sogenannten „Loverboy“-Methode zum Opfer gefallen waren, jedoch ohne Roma-Hintergrund.

Eine Expertin aus Salzburg (Interview 8) berichtete von Prostitution unter Jungen in bestimmten Gebieten des Stadtzentrums. Jedoch existiere diese Situation seit vielen Jahren und betreffe keine Roma. Eine weitere Expertin (Interview 7) bestätigte, dass sie von mehreren jüngeren Burschen wisse (10, 11 Jahre alt). Sie berichtete auch von einem Fall von Prostitution von jungen Frauen/Mädchen, mit denen eine andere NGO befasst war. In diesem Fall stammten die jungen Frauen/Mädchen aus einem bestimmten Ort in der Slowakei. Jedoch startete diese Gemeinde selbst eine Initiative, um dies zu stoppen.

5. Profile betroffener Kinder

Wie bereits in Kapitel 4 dargestellt, beruhen die Informationen in diesem Kapitel nicht auf quantitativen Erhebungen, sondern auf einem qualitativen Zugang mithilfe von ExpertInneninterviews, die persönliche Erfahrungen widerspiegelten, teilweise aber auch auf anekdotischen Informationen beruhen, gerade was die Frage betrifft, inwieweit Verdachtsfälle tatsächlich Kinder von Roma betreffen. Es ist dabei aufgrund der wenigen identifizierten Fälle, des Mangels an einheitlicher Identifizierung und Standards der Dokumentierung innerhalb Österreichs sowie mangelnden statistischen Daten zu Kinderhandel letztlich nicht möglich, grundlegend zwischen verschiedenen Ausbeutungsformen zu unterscheiden, es lassen sich aber gewisse gemeinsame Merkmale für mögliche Gefährdungen und Risikofaktoren identifizieren.

[67] Wie bereits erwähnt, fallen etwa 42% von insgesamt 202 Kindern, die in das Zentrum gebracht wurden, in diese Gruppe.
[68] In Interview 5 wurde erwähnt, das seine steigende Anzahl von Kinder aus der Balkan Region, einschließlich Bosnien und Mazedonien, in Wien in Taschendiebstähle verwickelt seien. Manche von ihnen, die von der Polizei in die Drehscheibe gebracht wurden, verschwanden daraufhin aus der Einrichtung und wurden später in anderen Europäischen Städten von der Polizei unter ähnlichen Umständen aufgegriffen.

Die „Drehscheibe“ (Interview 5) schätzt, dass „98% der Kinder” im Bereich Bettelei Roma-Hintergrund haben können.[69] Etwa 20% der Bettelei habe kriminellem Hintergrund, dh. könnte als Kinderhandel gesehen werden. Damit sei aber keine Verallgemeinerung im Hinblick auf Roma impliziert, sondern nur der Verweis darauf, dass es auch innerhalb dieser Gruppe, wie in anderen Gruppen auch, Personen gäbe, die bestehende Gefährdungen von Kinder, wie Armut, für kriminelle Zwecke ausnutze. 80% seien organisiert innerhalb der erweiterten Familie oder einer bestimmten lokalen Gruppe. Von Seiten des Romano Centro (Interview 2) wird hingegen eine Beteiligung von Roma im derartigen Ausmaß bestritten. Der Experte aus Linz (Interview 12) berichtete im Zusammenhang mit Betteln, dass ein Bettler am Tag etwa 20-30 Euro einnehme.

Taschendiebstahl betrifft laut „Drehscheibe“ zu „fast 100%“ Roma (wiederum basierend überwiegend auf Selbst-Identifikation der Kinder als „Roma“) und dabei hauptsächlich Mädchen. Dies wurde vom Polizei-Experten bestätigt (Interview 6). Die Mädchen würden dazu gezwungen, bis zu 350 Euro am Tag zu verdienen. Wenn sie dies nicht liefern konnten, werden sie Gewalt ausgesetzt oder der Prostitution zugeführt (als Mittel der Bestrafung, Interview 6). Darüber hinaus können viele Kinder weder lesen noch Zahlen verstehen und gehen nicht zu Schule (Interview 5). Erhebliche Sprachbarrieren erhöhen die Gefährdung dieser Kinder und erschweren es, sie zu erreichen und Vertrauen aufzubauen.

„Opferprofile“ in Fällen von sexueller Ausbeutung von Burschen konnten mangels überprüfbarer Daten nicht erstellt werden.

Der Familienhintergrund spielt ganz allgemein eine wichtige Rolle bei Verdachtsfällen von Kinderhandel. Laut Polizei und „Drehscheibe“ gibt es in Bezug auf Erfahrungen in Wien einen zentralen Unterschied zwischen der Ausbeutung zur Bettelei und zu kriminellen Aktivitäten (Taschendiebstahl): während Bettelei vor allem innerhalb der Familie organisiert wird, wird der Taschendiebstahl von kriminellen Organisationen, die grenzüberschreitend in Europa tätig sind, kontrolliert. Zieht man auch die Informationen zu Bettelei aus einer Studie in Salzburg[70] und die Informationen aus Linz (Interview 12) in Betracht, so betrifft auch dort Bettelei – und nicht notwendigerweise Kinderhandel zum Zweck der Ausbeutung von Bettelei - vor allem Familien. Kinder werden einerseits als „Assistenten“ involviert oder andererseits einfach aufgrund der Tatsache, dass es keine alternative Kinderbetreuung gibt, auf die Straße zum Betteln, Zeitung Verkaufen etc. mitgenommen.

Der Vertreter der Polizei (Interview 6) betonte die Problematik der hohen Abhängigkeit und Loyalität innerhalb von Familien. Ein Familienmitglied kontrolliere die Kinder und da diese Kinder in dieser Umgebung aufgewachsen seien stellen sie in der Regel keine Anweisungen in Frage und sehen sich in der Folge auch nicht als Opfer von Ausbeutung oder Kinderhandel. Vielmehr wage es so gut wie keines der Kinder, gegen Familienmitglieder auszusagen, da es aus der Familie ausgestoßen würde. Dies führt zu Problemen bei der Strafverfolgung. Manche Mädchen leben unter besonderem Druck in Zusammenhang mit Praktiken wie Frühverheiratung und Mitgiftzahlungen der Eltern an die Familie des Ehemannes. Dabei handelt es sich aber nicht um Fälle „organisierter Kriminalität“, sondern um Fragen problematischer Familienverhältnisse.

Darüber hinaus weist der Polizei-Experte darauf hin, dass derartige starke Abhängigkeiten auch in anderen engen Gemeinschaften bestehen, nicht nur unter Roma. Als Beispiel nennt er nigerianische Frauen und Mädchen, die durch lokale Voodoo/Juju-Rituale „psychologisch

[69] Die Gesamtgruppe, auf die sich die Verhältnisangaben des Experten beziehen, umfasst dabei alle Kinder, die im Jahr 2013 in der „Drehscheibe“ aufgenommen worden waren, also etwa 8% von 202 Kindern, dh weniger als 20 Fälle im Jahr, siehe dazu das Vorkapitel.
[70] Schoibl, Notreisende und Bettel-MigrantInnen in Salzburg, Juni 2013.

gefangen“ seien, die dann von Menschenhändlern („Madames“) als Instrument der persönlichen Kontrolle über die Mädchen verwendet würden.

Weiters weist der Polizei-Experte (Interview 6) darauf hin, dass die ausbeuterische Situation der Abhängigkeit innerhalb eines Familiensystems zum Teil auch dadurch erreicht wird, dass dem Kind eine „Win-Win-Situation“ vorgetäuscht werde, indem es für die Befolgung von Anweisungen des leitenden Erwachsenen belohnt werde. Zum Beispiel dürfe das Kind, wenn es den Auftrag hat, eine bestimmte Anzahl von Dingen in einem Geschäft zu stehlen, manche davon als persönliche „Belohnung“ behalten. Insgesamt führt dieses System zur Situation, dass es für die Kinder sehr schwer ist, diese Abhängigkeit in Frage zu stellen oder gar daraus auszubrechen oder von außen Hilfe zu suchen. Es wurde zudem darauf hingewiesen, dass Roma Kinder oft auch staatlichen Behörden nicht vertrauen und sich eher auf interne Systeme der Konfliktlösung verlassen. Dieses Verhalten kann natürlich auch als Reaktion bzw. Mechanismus infolge von jahrelangen Erfahrungen der Diskriminierung durch staatliche Behörden gesehen werden.

Es ist erwähnenswert, dass fast alle der anderen Experten zwischen “Kinderhandel” und “organisierter Bettelei innerhalb der Familie” unterschieden. Für sie wird Kinderhandel vorwiegend erst dann in Betracht gezogen, wenn eine externe Person/Gruppe Kinder missbraucht um Profit zu erlangen, was Teil einer kriminellen Struktur sein kann. Innerhalb einer Familie wird dieses Verhalten kaum als „Kinderhandel“ wahrgenommen. Die Mehrheit der Roma in Österreich würden laut ExpertInnen ihre Kinder auch nicht „handeln“, sondern hätten keine andere Möglichkeit, als diese in ein System zu inkludieren, das Familieneinkommen generiert (Interview 7, 8, 10, 11, 12). Rechtlich betrachtet kann eine Begehung auch von Kinderhandel auch innerhalb der Familie erfolgen, aber die gravierenden Auffassungsunterschiede zwischen den Akteuren können als ein Indikator dafür gesehen werden, dass es noch erheblicher weiterer Sensibilisierung und Reflektion zu Konzepten und Verständnis von Ausbeutung von Kindern bzw. Kinderhandel als Straftat, soziales Phänomen oder Kinderschutzthema sowie angemessener Maßnahmen bedarf.

Andere Faktoren, die von ExpertInnen genannt wurden, die zu (mehrfachen) Gefährdungen von Kindern, einschließlich Roma-Kindern, führen können, umfassen: mangelnde Geburtenregistrierung/Identitätsdokumente (Interview 5); mangelnde (höhere) Bildung bzw. hohe Raten an Analphabetismus (Interview 5); soziale Probleme bzw. persönliche Krisensituationen, in denen man „nichts zu verlieren“ hat; Diskriminierung und Mangel an (Job-)Perspektiven im Heimatland. Diese Faktoren können durch Erfahrungen von Gewalt und (sexueller) Ausbeutung, die das Kind weiter traumatisieren bzw. stigmatisieren, zusätzlich erschwert werden (Interview 5 und 6).

6. Der Prozess des Kinderhandels

Wie schon angemerkt, vertritt der Experte der „Drehscheibe“, (Interview 5) dass die überwiegende Anzahl der nicht strafmündigen Kinder, die in seine Einrichtung wegen Taschendiebstahl gebracht werden, Angehörige der Roma sind, und verweist auf Fälle krimineller Strukturen bei einzelnen Gruppen. Diese – quantitativ nur wenigen - Akteure hätten grenzüberschreitende Mechanismen der Rekrutierung und Kontrolle über die Ausbeutung dieser Kinder für kriminelle Aktivitäten entwickelt, wie beispielsweise den Taschendiebstahl mit Zielgruppe Touristen. Er beobachtete Elemente eines „Rotationssystems“, in dem Kinder in einem Land nur für eine kurze Zeit bleiben und sobald sie in Schwierigkeiten mit den Behörden gelangen, sofort in ein anderes Land verbracht würden. Solche Gruppen hätten auch Einfluss in den Heimatländern und würden sogar Druck auf andere Roma-Gruppen ausüben, obwohl die Mehrheit der Roma-Gemeinschaften sie nicht unterstützen würde. Er betonte, dass eine derartige Ausbeutung auch in anderen

sozialen Gruppen stattfinden könne und dass sie nicht spezifisch für Roma sei, aber die starke Rolle der Gemeinschaft unter Roma mache es einfacher, solche Mechanismen der Kontrolle über Kinder zu erreichen. Der Polizei-Experte (Interview 6) bestätigte internationale Ermittlungen in mehreren EU-Ländern und auch den Aspekt von effektiver Kontrolle durch familiäre Abhängigkeiten.

Im Hinblick auf Systeme zur konkreten Identifizierung betroffener Kinder als Fälle von Kinderhandel und ihre Weitervermittlung an qualifizierte Schutzeinrichtungen räumen die ExpertInnen ein, dass die vorhandenen Mechanismen zum Schutz von Kindern in Österreich schwach ausgebildet sind. Laut Interview 5 gibt es außerhalb Wiens kaum Fälle, die von der Polizei identifiziert werden und das Bewusstsein über Kinderhandel unter SozialarbeiterInnen ist nach wie vor niedrig. Die Staatsanwaltschaften nutzen die Strafgesetzgebung gegen Menschenhandel kaum, stattdessen eher andere Tatbestände in Verbindung mit der Straftat (z.B. Diebstahl). Jedoch führt diese Nichtanwendung dazu, dass die Kinder auch nicht von der „*non-punishment*"-Klausel profitieren. Der Experte berichtete von einem 13-jährigen Mädchen, dessen Akt bei der Polizei bereits 400 (!) Fälle von Diebstahl umfasst. Folgerichtig wäre mehr Training für bestimmte Berufsgruppen und eine bessere und strukturierte Kooperation zwischen Bund und Ländern nötig. So sollte zum Beispiel jedes Bundesland Mechanismen/Strukturen ähnlich der „Drehscheibe" in Wien schaffen.[71]

Die Zukunftsperspektiven eines Opfers von Kinderhandels und Möglichkeiten, in Österreich zu bleiben, hängen laut dem Experten der „Drehscheibe" von der Rolle der Eltern im Fall ab – Kinder können zu den Eltern nur dann zurückkehren, wenn eine individuelle Risikoeinschätzung erfolgt ist im Hinblick auf eine mögliche Beteiligung der Eltern in eine Kindeswohlgefährdung oder gar Kinderhandel. Wenn die Eltern im Ausland leben, versucht die „Drehscheibe" mit der Behörde, die für Kinder und Jugendliche im Heimatland zuständig ist, in Kontakt zu treten. Prinzipiell sollte auch die Meinung des Kindes respektiert werden. Die Behörden im Heimatland müssten dann zunächst prüfen, ob das Kind überhaupt registriert ist oder vermisst wird. Die Schulbehörde sollte auch über das Kind informiert werden, was einen gewissen Druck auf die Eltern ausüben könnte, das Kind zur Schule zu schicken und nicht wieder ins Ausland (Prävention von erneutem Kinderhandel). Jedoch gibt es kein standardisiertes Verfahren der Risikoeinschätzung in Österreich vor der Rückkehr eines Kindes, um einem erneuten Kinderhandel vorzubeugen,[72] lediglich die „Drehscheibe" in Wien hat ein Netzwerk an Kontakten und Schutzeinrichtungen in einigen relevanten Herkunftsländern aufgebaut. Wird keine Gefährdung erkannt, wird in der Praxis einer raschen Rückkehr der Kinder der Vorrang gegeben – Kinderschutzbehörden im Ausland müssen auch bestehende Rechtsverhältnisse und Rechte von Eltern im Herkunftsland respektieren. Allerdings zeigte die Erfahrung, dass auch bestehende informelle Kooperationsmechanismen zur Beurteilung von Gefährdungen aufgrund von Entwicklungen in den Herkunftsländern raschen Änderungen unterworfen sein können, was zu Schwierigkeiten bei der sicheren Rückkehr der Kinder führen kann. So zum Beispiel erscheint die Kooperation mit Bulgarien „noch gut zu laufen", nicht jedoch mit Rumänien: Mithilfe der „Drehscheibe" wurden dort zwar spezialisierte Krisenzentren zwischen 2005 und 2007 ähnlich wie in Bulgarien aufgebaut, aber aufgrund von instabilen politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen in Rumänien wurden die Ressourcen dieser Zentren später gekürzt, manche wurden geschlossen und Angestellte eingespart (Interview 5). Die Kooperation mit Rumänien basiert nicht auf einem klar geregelten

[71] Eine detaillierte Diskussion zu den Schwächen des derzeitigen Systems in Österreich, aber auch Elementen der guten Praxis, einschließlich von anderen Ländern, findet sich in den Berichten und der vergleichenden Analyse des ARECHIVIC Projekts, in Sax (ed.) Kinderhandel – Strukturen und Maßnahmen zur Unterstützung betroffener Kinder in Österreich und im EU-Vergleich, BIM, 2014, und Nonchev/Mancheva (eds), Assisting and Reintegrating Child Victims of Trafficking – Improving Policy and Practice in the EU Member States, CSD, 2013.
[72] Winkler, Qualitative Analyse zur Betreuung und Integration von Opfern des Kinderhandel – Evaluierungsbericht Österreich, 81, in: Sax (ed.) Kinderhandel – Strukturen und Maßnahmen zur Unterstützung betroffener Kinder in Österreich und im EU-Vergleich, BIM, 2014.

Kooperationsmechanismus oder Opferschutzkonzept wie in Bulgarien. Der Leiter der „Drehscheibe“ würde sich in den Herkunftsländern auch eine zentrale Datenbank für zurückgekehrte Kinder wünschen, um Behörden die Möglichkeit für ein weiteres Monitoring von Fällen zu ermöglichen. Hilfreich wäre auch eine grenzüberschreitende Datenbank zur Identifizierung und Feststellung der Herkunft eines Kindes. Dies würde zur Verifizierung beitragen, ob jene Personen, die sich als gesetzliche VertreterInnen eines Kindes ausgeben, auch die erforderlichen Nachweisdokumente bei sich führen. Die Behebung des Mangels an einheitlichen und sicheren Rückkehrverfahren aus Österreich durch klare Standards in Bezug auf Kinder wurde bereits in den dritten Nationalen Aktionsplan 2012-2014 aufgenommen, aber bisher ohne konkrete Resultate.

Der Polizei-Experte (Interview 6) beschrieb sehr kritisch die Herausforderungen bei Ermittlungen von Fällen von Kinderhandel. Einerseits würden Kinder oft eingeschüchtert, sodass sie gar keine Aussage machen, oder sie würden angewiesen, vorgefertigte Aussagen zu tätigen, die kaum glaubhaft sind. Andererseits fehle es der Polizei in Österreich an Ressourcen – Ermittlungen in Fällen von Menschenhandel seien zeit- und personalaufwendig, Observationen können Monate dauern. Er weist auch darauf hin, dass die Staatsanwaltschaft oft auf andere Tatbestände als Menschenhandel ausweicht, die weniger Ressourcen und einfachere Nachweise erfordern. Die „*non-punishment*“-Klausel, dh die Nichtbestrafung von Opfern wegen der Begehung von Straftaten als unmittelbare Folge der Zwangslage, wird kaum angewandt, insbesondere wenn Fälle gar nicht nach „Menschenhandel“ verfolgt werden. Der Experte nennt weiters den Mangel an politischen Willen, vor allem im Bereich Arbeitsausbeutung. Es sei wesentlich einfacher, Bordelle und Prostitution zu kontrollieren, als Vorgänge im Wirtschaftsleben.

7. Unterstützung von minderjährigen Betroffenen und Schutzmechanismen

Wie bereits erwähnt, gibt es kein spezifisches Kooperations- und Opferschutzkonzept (*national referral mechanism*, NRM) in Österreich, das Grundlage einer Zusammenarbeit zwischen allen relevanten Akteuren bei der Identifizierung und Unterstützung von Opfern von Kinderhandel bilden könnte. Das wichtigste existierende Modell der Unterstützung für mutmaßliche Opfer besteht in Wien, basierend auf der Praxis der „Drehscheibe“ der Stadt Wien.[73] Ein Teil der Kontroverse rund um die Debatte, in welchem Ausmaß Roma-Kinder betroffen sind und manche Gruppen in Kinderhandel verwickelt sein könnten, beruht auch auf diesem Mangel an qualifizierten Mechanismen. Einheitliche Standards für die Identifizierung, Beurteilung von Fällen und Kooperation mit relevanten Stakeholdern, einschließlich Zivilgesellschaft und Roma-Organisationen, wären essentiell.

Aktuell wird ein Kind in Wien vor allem von der Polizei identifiziert (oft nach Meldungen von Personen, die das Kind oder einen Erwachsenen mit Kind betteln gesehen haben). Das Kind wird daraufhin in die „Drehscheibe“ gebracht und dort aufgenommen. Wie gesetzlich vorgeschrieben ist die „Drehscheibe“ (als spezialisiertes Krisenzentrum für unbegleitete Minderjähre und Teil der Wiener Kinder- und Jugendhilfe) in Fällen von akuter Gefährdung des Kindeswohls befugt, die vorläufige Obsorge für maximal acht Tage wahrzunehmen (bevor das Gericht über die Obsorge entscheidet). Die Einrichtung versucht in dieser Zeit, DolmetscherInnen zu organisieren und tritt für gewöhnlich mit der Botschaft und der Kinderschutzbehörde des Herkunftslandes in Verbindung, um eine Beurteilung der Situation vorzunehmen. Jedoch hängt diese grenzüberschreitende Kooperation von den jeweiligen

[73] Kritische Analyse zu den Implikationen des Fehlens derartiger Instrumente in Österreich, siehe, Sax (ed.) Kinderhandel – Strukturen und Maßnahmen zur Unterstützung betroffener Kinder in Österreich und im EU-Vergleich, BIM, 2014.

Einzelumständen ab (Interview 5). Letzten Endes scheint die Verlässlichkeit der Einschätzung möglicher Perspektiven zu einem hohen Grad auf persönlichen Beziehungen zwischen den involvierten Personen zu basieren. Denn Standards, z.B. in Hinblick auf Risikoeinschätzung/Prävention von erneutem Menschenhandel, Beurteilung des *refoulement*-Verbots oder Monitoring nach der Rückkehr sind aktuell weder zwischen den Bundesländern Österreichs abgestimmt noch zwischen in der Zusammenarbeit mit anderen Staaten harmonisiert.

Das Betreuungsangebot der „Drehscheibe“ umfasst Unterkunft und Verpflegung sowie Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen. Im Rahmen von Ermittlungen der Polizei wird das Kind in der Regel innerhalb der Einrichtung befragt und nicht auf einer Polizeiinspektion. Dies kann als Beispiel „guter Praxis” verstanden werden.

Zu den größten Herausforderungen zählt die „Drehscheibe“ zum einen ihre beschränkten Kapazitäten, zum anderen bestehende Sicherheitsbedenken. Die Einrichtung wurde zwar 2014 in ein anderes – großzügigeres – Gebäude verlegt, aber während eines Besuchs vor Ort wurde erklärt, dass dies nur eine vorübergehende Lösung für die Dauer der Renovierung des ursprünglichen Gebäudes. In Österreich gibt es keine geschlossenen Einrichtungen nach dem Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz. Die Adresse der Einrichtung – auch an ihrem neuen Standort - ist öffentlich bekannt und beklagt wird, dass MenschenhändlerInnen daher weiterhin einfach Einfluss auf die Kinder ausüben können. Die „Drehscheibe“ berichtet, dass die Mehrheit der Kinder die Einrichtung frühzeitig verlassen – laut ihren eigenen Daten würden Kinder

- die Einrichtung selbst verlassen/untertauchen (63%),
- ins Herkunftsland zurückkehren (12%),
- an andere Einrichtungen weiter geleitet (12%),
- an andere Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe weitergeleitet (7%),
- in Einrichtungen von Vertragspartnern untergebracht (4%),
- ins Gefängnis kommen (2%).

Außerhalb Wiens, in den anderen Bundesländern, gibt es keine vergleichbare derartige spezialisierte Einrichtung (zu LEFÖ-IBF, siehe unten). Gehandelte Kinder würden vorübergehend in regionale Krisenzentren aufgenommen, aber üblicherweise sind die Mitarbeiter von Krisenzentren nicht dafür ausgebildet, mit dieser spezifischen Gruppe von Kindern zu arbeiten. In Einzelfällen werden Mädchen ab 15 Jahren in die Betreuung von LEFÖ-IBF im Kontext von Frauenhandel aufgenommen. Einige ExpertInnen (Interview 6, 13) sehen einen Bedarf, ähnliche Strukturen wie in Wien auch in anderen Bundesländern zu etablieren. Die meisten ExpertInnen unterstützen die Idee, spezialisierte Teams innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe einzurichten, die mit verschiedenen Zielgruppen wie Familien von Roma, “Armutsreisenden“ und anderen arbeiten sollten. Auch kulturelle Mediation wird als hilfreich angesehen.

Opfer von Menschen- bzw. Kinderhandel haben in Österreich das Recht auf psycho-soziale und juristische Prozessbegleitung. LEFÖ-IBF, die größte Betreuungseinrichtung für Betroffene von Frauenhandel in Österreich, hat ein Mandat auf Basis einer Kooperation mit dem Justizministerium, diese Dienstleistungen ihren Klientinnen anzubieten, jedoch liegt der Fokus von LEFÖ auf erwachsenen Frauen, und erfasst nur in Einzelfällen Mädchen ab 15/16 Jahren. Bisher wurde noch kein Fall von der „Drehscheibe“ an LEFÖ-IBF für die Übernahme der Prozessbegleitung zugewiesen. Der Rechtsschutz für Opfer von Kinderhandel kann daher kaum gewährleistet werden.[74]

[74] Siehe Diskussionen in Österreich: Nowak / Sax / Weichselbaum, Kinderhandel in Österreich. Aktuelle öffentlich-rechtliche Fragestellungen zu Kooperation und Opferschutz. Rechtsgutachten des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte. In: ACTnow - Anti-Child-Trafficking, Rechtliche Herausforderungen im Kampf gegen Kinderhandel, LexisNexis, Wien 2013. S. 3-25.

Ein mögliches Modell des Opferschutzes im Kontext Bettelei wird derzeit in Salzburg und Linz diskutiert. So sollen Tageszentren mit speziellen Programmen für Kinder angeboten werden. Obwohl derartige Einrichtungen nicht speziell für gehandelte Kinder wären, könnten sie, sofern das Projekt erfolgreich ist, eine weitere Möglichkeit bieten, Kinder und ihre Familien zu erreichen; und jene Personen, die in die Einrichtung kommen, könnten bessere Chancen auf angemessene Unterstützung erhalten oder gegebenenfalls sogar als Opfer von Ausbeutung und/oder Kinderhandel identifiziert werden.

Der Experte der „Drehscheibe“ (Interview 5) ist überzeugt, dass Zugang zu Bildung und Ausbildung im Herkunftsland der Schlüssel zur Verringerung der Gefährdung von Kindern ist, Opfer von Menschenhandel zu werden. Als gutes Beispiel nennt er Pleven (Bulgarien), wo ein Unterstützungssystem aufgebaut wurde, einschließlich Unterkunft, Schulen und Trainingszentren. Familien müssen für diese Leistungen nicht bezahlen und die Kinder erhalten Zukunftsperspektiven.

Alle ExpertInnen betonen, dass die Verbesserung der sozialen Situation und Lebensbedingungen und insbesondere auch die Schaffung von Arbeitsplätzen die beste Prävention von Kinderhandel wären.

Was die grenzüberschreitende Kooperation der Polizei und Justiz betrifft, so räumt die Polizei (Interview 6) ein, dass es Raum für Verbesserungen gibt (angefangen von unvollständigen Personenstandsregistern bis zu fehlender IT-basierter Administration, Fälle von Korruptionsverdacht, nicht-harmonisierte rechtliche Rahmenbedingungen etc.).

Aus Polizeisicht erscheint die Kooperation zwischen Bund und Länder innerhalb Österreichs im Bereich der Kriminalpolizei gut zu funktionieren (Interview 6). Der Polizei-Experte betonte außerdem die Wichtigkeit der Kooperation mit NGOs wie LEFÖ-IBF und ECPAT, vor allem im Bereich des Trainings (einschließlich Sensibilität gegenüber Stereotypisierung) – allgemein wurde das Kooperationsmodell in Wien zwischen Polizei und „Drehscheibe“ für erfolgreich befunden. Ein ähnlicher Mechanismus für die anderen Bundesländer wäre wichtig. In Linz wird die Kooperation zwischen den verschiedenen Stakeholdern als „gut und positiv“ beschrieben. Alle Stakeholder, einschließlich Polizei, sind überzeugt, dass das konkrete Phänomen Bettelei nicht nur mit einem „Sicherheits-Ansatz“ durch Strafverfolgungsmaßnahmen und Kriminalisierung gelöst werden kann, sondern vor allem durch ein Unterstützungssystem für jene, die betroffen sind. In Salzburg erscheint die Kommunikation und das Erzielen von Vereinbarungen über einheitliche Vorgehensweisen zwischen Polizei und anderen Stakeholdern schwieriger zu sein.

Die meisten ExpertInnen bestätigen einen gewissen Mangel an Bewusstseinsbildung und Übernahme von Verantwortung der Kinder- und Jugendhilfebehörden auf Ebene der Länder und Bezirke. Hauptschwierigkeiten seien unzureichende Ressourcen sowie Weiterbildungsmöglichkeiten zum Thema Menschenhandel.

8. Elemente effektiver Involvierung von Roma-Gemeinschaften für nachhaltige Maßnahmen und Mechanismen

Wie in Kapitel 3 dargelegt, stellt sich das Verhältnis zwischen Roma-Gemeinschaften in Österreich als sehr komplex dar; manche von ihnen leben seit Jahrhunderten hier, andere sind erst kürzlich zugezogen. Die meisten Organisationen haben einen Fokus auf jene Gruppen, die seit langer Zeit in Österreich sind. Nur wenige, wie das Romano Centro (Wien), Ketani (Linz), Phurdo (Salzburg) konzentrieren sich mehr auf die migrierenden/fahrenden Roma.

Laut Interview 9 laufen Kooperationen zwischen den verschiedenen Roma-Vertretern in Österreich recht gut. Wie schon erwähnt, gibt es verschiedene Roma-Vereine in Österreich, wobei der Kulturverein der Roma als wesentliche Interessenvertretung der Roma in Österreich gilt. Wie schon zu Beginn diskutiert, liegt der Fokus der Arbeit jedoch auf autochthonen Roma, die als Volksgruppe mit Minderheitenstatus in Österreich anerkannt sind; diese verfügen auch teilweise über gute Kontakte zu Behörden und Politik. Demgegenüber ist der Zugang zu zB Förderungen für Aktivitäten von neu zugezogenen Roma weniger gesichert. In den letzten Jahrzehnten wurden mehr Vereine mit Kontakten auch zu migrierenden Roma geschaffen, wie etwa das Romano Centro, Ketani und – erst kürzlich – Phurdo in Salzburg. Letztgenannter Verein arbeitet vor allem mit Roma und Sinti, die in mehreren Gruppen seit den 1960er Jahren aus dem Balkan oder später aus Osteuropa zugewandert sind. Phurdo ist aktuell die einzige Organisation, die spezifisch mit Roma arbeitet, die auch als „Armutsreisende“ bezeichnet werden, und auch als PendlerInnen zwischen verschiedenen osteuropäischen Herkunftsländern und Österreich migrieren. ExpertInnen berichteten auch von Konflikten und fehlendem Interesse für die Roma aus Osteuropa. Was definitiv fehlt, ist eine gemeinsame Herangehensweise oder Strategie in Hinblick auf das Phänomen der Armutsreisenden, sowohl Nicht-Roma als auch Roma-Gruppen betreffend. Dies gilt umso mehr für das sensible Thema des Kinderhandels und zur Frage, was angemessene Maßnahmen und Reaktionen gerade auch aus der Sicht der Roma-Gemeinschaften wären.

Der Vertreter der „Drehscheibe“ würde eine Diskussion bzw. Stellungnahme von Roma-Organisationen zu Kinderhandel/Ausbeutung begrüßen, da er der Meinung ist, dass jene, die in kriminelle Aktivitäten durch Ausbeutung von Kindern involviert sind, das Ansehen der gesamten Gemeinschaft beschädigen. Eine offene Diskussion wäre wichtig. Darüber hinaus bräuchte es SozialarbeiterInnen mit Roma-Hintergrund, damit mit den Kindern in ihrer eigenen Sprache gesprochen werden kann. Das würde es einfacher machen, Vertrauen zum Kind aufzubauen. Im Allgemeinen bräuchte es auch mehr qualifizierte gesetzliche VertreterInnen, die Obsorge übernehmen, in den Kinder- und Jugendhilfebehörden in Österreich. Weiters wäre eine bessere Kooperation mit Roma erforderlich, um Dolmetschdienste für Romanes gerade auch in Fällen mit Kindern sicher stellen zu können. Bisher war die Diskussion zwischen Roma-Organisationen und der „Drehscheibe“ jedoch von der öffentlichen Kontroverse über Stereotypisierung und Rassismus überschattet.

In Interview 6 wurde angemerkt, dass Roma über den Status von Kindern, z.B. im Zusammenhang mit Bildung und Geschlechterrollen, reflektieren sollten. Ein strenges „Nulltoleranz“-Signal von führenden Personen innerhalb der Gemeinschaft gegen Ausbeutung wäre wichtig. Der Polizei-Vertreter verwies auch auf erfolgreiche Zusammenarbeit mit dem Leiter des Kulturvereins der Österreichischen Roma in Bezug auf gemeinsame Trainingsaktivitäten mit der Polizei.

Ein weiterer Experte (Interview 12) bemerkte, dass häusliche Gewalt in Roma-Gemeinschaften zu thematisieren wäre, auch im Hinblick auf Bewusstseinsbildung für Kinder, die sich selbst oft nicht als Opfer von Gewalt sehen würden.

In Interview 9 wurde darauf hingewiesen, dass „politische Korrektheit“ nicht immer hilfreich sei. Zum Beispiel würde der Ausdruck „Armutsreisende” mehr und mehr als Synonym benutzt, wenn dennoch „Roma und Sinti“ gemeint wären. Er selbst als Rom „würde das seltsam finden“, dass immer weniger Leute den Terminus Roma verwenden, wobei gleichzeitig jeder wüsste, wer mit dem Terminus „Armutsreisende“ gemeint sei.

Oft entstehen in Österreich Konflikte zwischen jenen Stakeholdern, die darauf hinweisen, dass Ausbeutung/Menschenhandel auch in Roma-Gemeinschaften existiert, und jenen, die bestreiten, dass es dieses Problem unter Roma gibt (siehe Interview 2). Studien von

außerhalb Österreichs zeigen, dass „organisierte Bettelei“ kein profitables Geschäft für Ausbeuter sei.[75] Vor allem zivilgesellschaftliche Gruppen, die sich für die Nicht-Diskriminierung von Bettlern einsetzen (zB „Bettellobby“), kritisieren oft Polizei und Kinder- und Jugendhilfe dafür, letztlich den Nachweis klarer Fälle von Menschen- bzw. Kinderhandel nicht erbringen zu können. In der Zwischenzeit, wie schon in der Medienanalyse oben diskutiert (4.1), bestehen Stereotypisierung und Rassismus gegen Roma weiterhin in Österreich fort, sogar ein Denkmal für die Roma-Opfer des Nazi-Terrors wurde in Salzburg 2014 zerstört. Im Dezember 2013 veröffentlichte das Romano Centro seinen ersten Antiziganismus-Bericht zu Fällen von Rassismus und Diskriminierung gegenüber Roma in Österreich, um Bewusstsein schaffen.[76] Gleichzeitig eröffnete der Bericht eine wichtige Gelegenheit für Kooperation zwischen Roma-Gruppen in Österreich (Interview 2).

In Bezug auf Salzburg zeigen sich Ambivalenzen in Bezug auf Einschätzungen der Situation und angemessene Reaktionsmöglichkeiten sowie hinsichtlich der Kooperation mit der Zivilgesellschaft. Der Verein Phurdo, zum Beispiel, wurde von einem Rom aus Serbien, der seit Jahrzehnten in Österreich lebt, gegründet. Phurdo bietet Streetwork für BettlerInnen, wo auch immer sie leben (z.B. unter Brücken) und bieten ihnen Nahrung, Kleidung etc. (Interview 9). Weiters bietet der Verein eine einfache Unterkunft, derzeit jedoch nur in Containern außerhalb des Stadtzentrums, um die Lebensbedingungen der pendelnden BettlerInnen in Salzburg zu verbessern. Die Renovierung eines Hauses für verbesserte Leistungen ist noch offen und Diskussionen laufen, konkrete Pläne oder Zusagen seitens der Stadt Salzburg oder der Landesregierung fehlen noch.

Im Frühjahr 2014 wurden in Linz und Salzburg Multi-Stakeholder Runde Tische ins Leben gerufen, teilweise ausgehend von der Stadt und/oder Landesregierung. Das Ziel war die Diskussion und Analyse der verschiedenen Aspekte von Armutsreisenden, die in die Städte zum Betteln kamen. Bedarfserhebungen wurden durchgeführt (z.B. zu sozialen und rechtlichen Fragen, internationaler Kooperation, Unterstützung von Gemeinschaften in Herkunftsländern, kurzzeitige Arbeitsplätze in Österreich, Tagesbetreuung) mit speziellem Fokus auf die Situation von Kindern. Roma-VertreterInnen wurden zu beiden Multi-Stakeholder Runden Tischen eingeladen.[77]

ExpertInnen in diesen Städten erklärten, dass das bloße Vorliegen von Armut bzw. Bettelei der Eltern (anders in Fällen von Gewalt) nicht automatisch zu Sanktionen wegen Verletzung von Kinderrechten oder des Kindeswohls führen sollte, vielmehr sollten Unterstützungsangebote geschaffen werden. (Bettelnde) Eltern, die keine Möglichkeit hätten, ihre Kinder betreuen zu lassen, während sie auf der Straße sind, wurde als Risikogruppe identifiziert.

9. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Aus den im Rahmen dieses Forschungsprojekt erlangten Informationen können wichtige Schlussfolgerungen gezogen werden. Eine der zentralen Herausforderungen für die Entwicklung von Strategien gegen Kinderhandel im Allgemeinen ist die Schaffung von Instrumenten für die umfassende Erhebung relevanter Daten, einschließlich empirischer

[75] Adriaenssens / Hendrickx, Street-level Informal Economic Activities: Estimating the Yield of Begging in Brussels, in Urban Studies, 2011, 48(1) 23–40; van Baar, The Emergence of a Reasonable Anti-Gypsyism in Europe, 2014.
[76] Romano Centro, Antiziganismus in Österreich - Dokumentation rassistischer Vorfälle gegen Roma/Romnja und Sinti/Sintize, 2013, http://www.romano-centro.org/downloads/AZB_2013.pdf.
[77] Zu Beispielen guter Praxis für die Bearbeitung von Themen wie Kinderschutz, Armutsmigration und Kinderhandel, vgl. nachfolgend Teil II, sowie die Ergebnisse eines Runden Tisches in Wien als Austauschplattform zu praktischen Erfahrungen aus Österreich, vgl. Teil III dieser Publikation.

Forschung, zu den verschiedenen Formen und Dimensionen des Kinderhandels, aber auch den sie begünstigenden rechtlichen und sozialen Rahmenbedingungen und Risikofaktoren. Verstärkten politischen Willen benötigt es auch, Kinder- und Jugendhilfe bzw. Kinderschutz auf Ebene der Länder und des Bundes zu einer Prioritätsfrage zu erklären. Folglich verfügen die Behörden nur über unzureichende finanzielle und personelle Ressourcen, z.B. für Investitionen in aufsuchender Sozialarbeit, Streetwork und andere Formen der sozialen Arbeit für Kinder in schwierigen Situationen – sei es im Kontext von Migration und Asyl oder Kinderhandel, seien es begleitete oder unbegleitete Kinder. Diese Maßnahmen wären aber zentral, um zB Abhängigkeitsmechanismen zwischen Familien und Kindern zu verstehen, mögliche Fälle von Ausbeutung zu erkennen und erfolgversprechende Reaktionsmöglichkeiten zu entwickeln.

Zusätzlich fehlt es an Informationen über die sozio-ökonomische Situation der unterschiedlichen Gruppen von Roma, die in Österreich leben oder in den letzten Jahren in Österreich ankamen, mit einem spezifischen Fokus auf grenzüberschreitende Migration aufgrund von Armut und sozialer Exklusion in Verbindung mit Kindern. Darüber hinaus sollten Fragen des Status von Frauen und Kinder innerhalb von Roma-Gemeinschaften reflektiert wurden, was nur in Kooperation mit Roma selbst geschehen kann.

Das Projekt bestätigte auch die Dringlichkeit der Schaffung eines nationalen Kooperations- und Opferschutzkonzeptes für gehandelte Kinder (NRM) in Österreich mit harmonisierten Standards für die Identifikation, Dokumentation und Unterstützung betroffener Kinder, einschließlich Kooperation mit der Zivilgesellschaft, und hier auch von Roma-Organisationen. Kinder- und Jugendhilfestellen sollten die Rechte von Kindern auf Schutz, Vertretung sowie Unterstützung für Kinder priorisieren, die gefährdet sind, Opfer von Ausbeutung zu werden – unabhängig von Nationalität oder der Zugehörigkeit zu einer spezifischen Minderheit, wie der Roma. Nichtsdestoweniger braucht es, wie bei anderen spezifischen Zielgruppen auch, einen doppelten Ansatz: Einerseits Mainstreaming von bestehenden Unterstützungs- und Schutzmaßnahmen für alle Kinder, die von Menschenhandel betroffen oder gefährdet sind; andererseits aber auch ein umfassendes Maßnahmenset um der spezifischen Situation von Roma-Kindern Rechnung zu tragen, einschließlich Maßnahmen wie etwa Sensibilisierung von Kinder- und Jugendhilfebehörden, mit Roma gemeinsam die Erarbeitung eines nationalen Kooperations- und Opferschutzkonzeptes für gehandelte Kinder, und die Zusammenarbeit mit Medien, um die Stereotypisierung von Roma-Kindern zu vermeiden.

Es muss festgestellt werden, dass Österreich nicht anders als andere Länder Zielland für Kinderhandel zu verschiedenen Ausbeutungszwecken ist, einschließlich erzwungener Bettelei, krimineller Aktivitäten wie etwa Diebstahl, und Kinderprostitution (ohne konkrete Daten zum Ausmaß von männlichen Opfern), wie das CONFRONT-Projekt auch im Ländervergleich aufgezeigt hat. Auch steht fest, dass Kinder von Roma, wie Kinder aus anderen Gruppen, von derartigen Praktiken betroffen sein können; ein konkretes Ausmaß im Sinn einer statistischen Häufigkeit dieser Betroffenheit konnte allerdings nicht ermittelt werden. Dazu fehlt es an klaren Erfassungsstandards und empirischen bzw. statistischen Daten zu Roma bzw. zu Kinderhandel in Berichten von Polizei, Justiz, Task Force Menschenhandel und anderen Behörden, einschließlich der „Drehscheibe“ in Wien. Die vorgenommen Interviews konnten nur einige Dimensionen bzw. Aspekte skizzieren bzw. auf besonders vordringliche Probleme aufmerksam machen.

Notwendig wäre dazu eine breite Trainingsinitiative für relevante Berufsgruppen (Sozialarbeit/Kinder- und Jugendhilfe, in der schulischen und außerschulischen Jugendarbeit/Jugendzentren, allgemeine Opferschutzeinrichtungen für Kinder, MedizinerInnen und PädagogInnen, sowie bei Polizei und Justiz) und eine bessere und strukturierte Kooperation zwischen Bund und Länder. Es sollte jedes Bundesland zumindest über einen ähnlichen Kooperationsmechanismus verfügen, wie er zum Teil mit der

„Drehscheibe“ in Wien und anderen Akteuren besteht; dazu sollten in allen Bundesländern spezialisierte Teams/Anlaufstellen bei der Kinder- und Jugendhilfe eingerichtet werden. Des Weiteren bedarf es Fördermaßnahmen, damit SozialarbeiterInnen mit Roma-Hintergrund eingesetzt werden, um die Kapazitäten der sozialen Arbeit und kulturellen Mediation zu stärken. Weiters sollten leicht erreichbare Unterkünfte und Tageszentren für bettelnde Roma-Familien, einschließlich spezieller Angebote für Kinder, geschaffen werden.

Schließlich betonten viele ExpertInnen die Wichtigkeit von kulturellen MediatorInnen, die Romanes und/oder Bulgarisch/Rumänisch sprechen und mit der Arbeit mit Roma vertraut sind. Diese könnten leichter Kontakt mit den Familien/Kindern aufbauen. Im Rahmen des CONFRONT-Projekts wird in Bezug auf Österreich auch die Idee einer Pilot-Mediation verfolgt, also die Entwicklung von Maßnahmen, die auf eine Sensibilisierung und Schulung relevanter Akteure, insbesondere bei Polizei und Kinder- und Jugendhilfe, abzielen zur Vermeidung bzw. Bearbeitung von Konflikten im Umgang mit Roma etwa in der Einschätzung von Fragen von Ausbeutung oder Kinderhandel. Die grundlegenden Inhalte solcher Maßnahmen sollten umfassen:

- Hintergrund zu Kinder-/Menschenhandel: Definition, rechtlicher Rahmen, typische Fälle
- Basiswissen zu Kinderrechten und Kinderschutz (basierend auf internationalem und österreichischen Recht), einschließlich der Rolle der Medien
- Zentrale Konzepte im Kampf gegen Menschenhandel (Kooperations- und Opferschutzkonzept/“*national referral mechanism*”, „*non-punishment*“-Regelung)
- Bestehende Kooperations- und Opferschutzkonzepte für Kinder in Österreich

Dieses Angebot könnte mit weiteren Multi-Stakeholder-Workshops zu Kooperation und Opferschutz für soziale Inklusion, Kinderschutz und Prävention von Ausbeutung bzw. Kinderhandel in Österreich verbunden werden. Diese Workshops würden auch die Möglichkeit bieten, bestehende Angebote kultureller Mediation, etwa im Rahmen von Schulmediation, einem weiteren Adressatenkreis vorzustellen und Kooperationsmöglichkeiten auszuloten - hier wäre an ExpertInnen aus der Kinder- und Jugendhilfe, Polizei und Justiz, MedienvertreterInnen, Wissenschaft und relevante zivilgesellschaftliche Organisationen, einschließlich von Roma und aus dem Bereich Kinderrechte, zu denken.

Als Beispiele guter Praxis für die Etablierung multisektoraler Foren ist der bereits erwähnte Prozess im Rahmen der Roma-Dialogplattform des BKA zu nennen; dieser sollte aber auch noch verstärkt dafür genutzt werden, auf vorhandenen Strukturen aufbauend noch intensiver mit allochthonen, weniger etablierten Roma–Gruppen in Österreich zusammenzuarbeiten und zur Bildung von Unterstützungsstrukturen beizutragen. Inklusive Herangehensweisen wie die Runden Tische in Linz und Salzburg sollten weiter gestärkt werden, ebenso wie bestehende Bemühungen einer umfassenderen Forschung zu Roma-Kindern durch die Involvierung von Roma bereits in die Erarbeitung des Forschungsdesigns; schließlich sollte auch die Partizipation von Roma-Kindern in derartige Forschungsinitiativen diskutiert werden.

Teil II Vielversprechende Initiativen zu Kinderschutz und Armutsmigration in Österreich

Barbara Tiefenbacher, Helmut Sax, März 2015[78]

1. Hintergrund

Wie im Länderbericht zu Österreich (Teil I) bereits dargestellt, diente die Untersuchung der Entwicklung eines besseren Verständnisses von potenziellen Kinderschutzrisiken und Vulnerabilitäten, einschließlich für die Problematik des Kinderhandels, von Kindern von Roma-Gemeinschaften. Deutlich wurde dabei das Fehlen maßgeblicher Daten und Forschungsergebnisse zu diesen Gruppen und des umfassenderen Kontexts ihrer Lebensbedingungen in Österreich. Der Fokus dieses Berichts zielt auf einen breiteren Ansatz, rückt die Situation von Kindern mit Armutsmigrationshintergrund, die nach Österreich kommen, in den Mittelpunkt, und versucht dazu aktuelle Initiativen und Maßnahmen von staatlichen sowie nicht-staatlichen Akteuren zu identifizieren. Diese haben das Potential, den Schutz der Kinderrechte auch in Roma-Gemeinschaften zu verbessern, bis hin zur Erfassung möglicher Fälle von Ausbeutung und Menschenhandel. Viele dieser Aktivitäten sind jedoch erst kürzlich entwickelt worden bzw. gestartet und noch nicht systematisch auf ihre Wirksamkeit überprüft worden, können aber zumindest als Beispiele von "vielversprechenden Maßnahmen" im Rahmen der Ziele des CONFRONT-Projekts betrachtet werden.

Bei den betroffenen Kindern, die nach Österreich kommen, handelt es sich meist um jene aus zentral- und osteuropäischen, post-kommunistischen Ländern, mittlerweile der EU beigetreten. Manche Kinder reisen alleine, ohne Begleitung eines Erziehungsberechtigten, viele aber auch zusammen mit ihren Familien. In diesem Fall sind es oft die Erwachsenen, die informellen Tätigkeiten nachgehen, wie das Verkaufen von Zeitungen oder Betteln im öffentlichem (meist städtischen) Raum.

Diese MigrantInnen stammen oft aus Gemeinschaften, die von extremer Armut in ihrem Herkunftsland betroffen sind, und von unzureichender staatlicher Sozialhilfe mitabhängig sind. Um ihre wirtschaftliche Situation zu verbessern, wandern sie (vorübergehend) ins Ausland aus. Sie werden oft als Angehörige der Roma-Gemeinschaften wahrgenommen, vor allem wenn sie informelle Tätigkeiten im öffentlichen Raum betreiben, gehören jedoch nicht immer zu dieser Gruppe. Auf die schwierige Situation dieser oftmals „ArmutsmigrantInnen" genannten Gruppe, einschließlich der Kinder, haben öffentliche Stellen und nichtstaatliche Organisationen erst vor kurzer Zeit reagiert, und versucht, ein Unterstützungsnetz aufzubauen und Zugang zu diversen Dienstleistungen zu ermöglichen.

Auf der anderen Seite wurden in Österreich in den letzten Jahren immer restriktivere Maßnahmen gegen das Betteln getroffen,[79] einschließlich des Bettelns mit Minderjährigen. Und wenngleich in den letzten Jahren das Bewusstsein und Erkenntnisse über die

[78] Mit Beiträgen von Julia Planitzer und Astrid Winkler. Mit Dank an Katharina Gugerell für die Übersetzung.
[79] Siehe dazu etwa die Ergebnisse im Länderbericht Österreich zum ARECHIVIC-Projekt 2011-13, abrufbar auf: http://childrentrafficking.eu (*Assisting and reintegrating children victims of trafficking: promotion and evaluation of best practices in source and destination countries*, Leitung: Center for the Study of Democracy, Sofia), sowie Healy/Rogoz, Report for the Study on Typology and Policy Responses to Child Begging in the EU, ICMPD 2012.

sogenannte "Bettelmigration" gestiegen sind,[80] fehlt es bislang an Untersuchungen aus spezifisch kinderrechtlicher Perspektive. Unabhängig von der Zugehörigkeit zu bestimmten ethnischen und sozialen Gruppen, kann Migration mit Kindern Situationen herbeiführen, welche deren Vulnerabilität aufgrund der sich ständig verändernden Lebensumstände und Auswirkungen etwa auf soziale Beziehungen und damit verbundenen Stress erhöht. Deswegen ist es von äußerster Wichtigkeit, den Bedürfnissen und den Problemen dieser Kinder Aufmerksamkeit zu schenken. Manche Dienstleistungen der nachfolgend dargestellten Initiativen werden dabei auch Kindern direkt angeboten oder kommen ihnen zumindest indirekt, zB im Wege ihrer Familien, zugute.

Zur Beurteilung der Maßnahmen hinsichtlich Qualifikation als mögliche Beispiele guter Praxis sehen die methodischen Richtlinien für das CONFRONT-Projekt insgesamt neun wesentliche Kriterien vor: Unterstützung für einen menschenrechtlichen Ansatz; Beachtung des Prinzips der Schadensvermeidung („*do no harm*")/Folgenabschätzung; Geschlechtersensibilität; (kinder-)partizipativer Ansatz/Einbindung der Beteiligten; Monitoring und Evaluation; Effektivität der Maßnahme; Nachhaltigkeit; Replizierbarkeit; Involvierung von Roma. Angesichts kurzer Laufzeiten und weitgehend fehlender unabhängiger Evaluationen dieser Maßnahmen, wäre es aber im Einklang mit den methodischen Richtlinien verfrüht, bereits von etablierten Beispielen guter Praxis zu sprechen, weshalb im Folgenden von Beispielen „vielversprechender Praxis" mit Potenzial für Nachhaltigkeit und Effektivität ausgegangen wird. Die Beispiele folgen der Struktur: Überblick – Beteiligte Gruppen – Bewertung und Verbesserungspotentiale/Ausblick. Die Einschätzungen dazu beruhen auf den Ergebnissen der Recherchen und Interviews vor Ort für den Länderbericht (Teil I).

2. Beispiele von vielversprechenden Maßnahmen

2.1. Maßnahmen im Kontext Armutsmigration

2.1.1. Multi-Stakeholder-Vernetzungen – "Runde Tische"

Runder Tisch in Salzburg

Der Runde Tisch zum Thema Betteln wurde im Frühling 2014 von der Vizebürgermeisterin von Salzburg ins Leben gerufen, mit weiteren Treffen im Laufe des Jahres. Dazu wurden PolitikerInnen, VertreterInnen von öffentlichen Behörden, Organisationen der Zivilgesellschaft, WissenschafterInnen, kirchliche Einrichtungen sowie VertreterInnen der lokalen Wirtschaft eingeladen. Das Ziel des Runden Tisches ist es, sich mit diversen InteressensvertreterInnen vor allem über die Präsenz von BettelmigrantInnen im öffentlichen Raum, auszutauschen. Im Rahmen dieses Runden Tisches wurden zwei Arbeitsgruppen gebildet. Eine der Gruppen beschäftigte sich mit sozialpolitischen Maßnahmen (besonders mit dem Problem der Grundversorgung, die hauptsächlich die Unterkunft auch für Familien betrifft) und die andere Gruppe mit regulatorischen Maßnahmen wie der Diskussion zur Einführung eines sektoralen Bettelverbots.

<u>Beteiligte Gruppen:</u> PolitikerInnen, lokale Behörden, NGOs und Sozialdienste, Wissenschaft und Roma-Verein Phurdo

<u>Bewertung:</u>

[80] Vgl. zuletzt etwa, Koller, Ferdinand, Brauchen wir Bettelverbote? In: Gaismair-Jahrbuch 2015. Gegenstimmen, 2014, 34-40.

1. Menschenrechtsansatz	Teilweise erfüllt – Zu wichtigen Interessensvertretern zählen das zivilgesellschaftliche Netzwerk „Runder Tisch Menschenrechte Salzburg“ und die Salzburger Kinder- und Jugendanwaltschaft
2. Prinzip der Schadensvermeidung – Folgenabschätzung	Teilweise erfüllt – manche am Runden Tisch Beteiligte traten offen für Verbote und Verweise aus der Stadt ein, mit gravierenden Nachteilen für Familien und Kinder
3. Geschlechtersensibilität	Teilweise erfüllt
4. (kinder-)partizipativer Ansatz/Einbindung der Beteiligten	Teilweise erfüllt
5. Monitoring und Evaluation	Noch keine Evaluation
6. Effektivität	Zu früh für Bewertung; die Einrichtung des Runden Tisches, mit Beteiligung der Politik, ermöglichte aber bereits breitere Aufmerksamkeit für das Thema Bettelmigration. Konkrete Maßnahmen wurden entwickelt, zB zur Schaffung einer Unterbringungsmöglichkeit für ArmutsmigrantInnen, einschließlich Familien. Es wurde von einem Teil der beteiligten Gruppen allerdings auch ein Informationsblatt für BettelmigrantInnen veröffentlicht, mit kontroversen Informationen zu rechtlichen Aspekten; diese Publikation wurde nicht vom gesamten Runden Tisch anerkannt.
7. Nachhaltigkeit	Zu früh für Bewertung; keine regelmäßigen Treffen, abhängig von den Bemühungen einzelner Beteiligter
8. Replizierbarkeit	Ja
9. Involvierung von Roma	Ja – ein Roma-Verein, der in direktem Kontakt mit den BettelmigrantInnen steht, nimmt am Runden Tisch teil

Verbesserungspotential und Ausblick: es sollten mehr regelmäßige Treffen geplant werden; es besteht keine Notwendigkeit, schnelle Entscheidungen auf Kosten eines mangelnden Konsenses zwischen den InteressensvertreterInnen zu treffen / Entscheidungen sollten von allen Beteiligten unterstützt werden. Ein verstärkt fokussierter und expliziter Kinder- und Menschenrechtsansatz, unter Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Bedürfnisse von Mädchen und Burschen, sollte bei den besprochenen Maßnahmen berücksichtigt werden.

Runder Tisch in Linz / Oberösterreich

Auch in Oberösterreich lud die Landespolitik 2014 Unterstützungsorganisationen und andere NGOs zu einem “Runden Tisch“ zum Thema Betteln ein, um Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Situation der ArmutsmigrantInnen, aber auch Verschärfungen des Landesrechts durch Bettelverbote zu besprechen. Im Zusammenhang mit diesen Entwicklungen hat die Caritas Linz eine Tagesstätte für Kinder der ArmutsmigrantInnen eröffnet (siehe unten).

Beteiligte Gruppen: Landesbehörden, NGOs, einschließlich des Vereins Ketani für Roma und Sinti.

Bewertung:

1. Menschenrechtsansatz	Nein
2. Prinzip der Schadensvermeidung –	Teilweise erfüllt

Folgenabschätzung	
3. Geschlechtersensibilität	Teilweise erfüllt
4. (kinder-)partizipativer Ansatz/Einbindung der Beteiligten	Teilweise erfüllt
5. Monitoring und Evaluation	Noch keine Evaluation
6. Effektivität	Zu früh für Bewertung; aber eine wichtige Initiative für Kinder (Tagesstätte für Kinder von Armutsmigranten) wurde etabliert.
7. Nachhaltigkeit	Zu früh für Bewertung
8. Replizierbarkeit	Ja
9. Involvierung von Roma	Ja

Verbesserungspotential und Ausblick: wie bei anderen Runder Tisch-Prozessen noch ungenügende Berücksichtigung eines Menschenrechtsansatzes, insbesondere im Hinblick auf die Situation von Kindern.

2.1.2. Unterstützungsangebote

Rechtsberatung der Bettellobby Wien

Seit Herbst 2013 bietet die Bettellobby Wien, eine zivilgesellschaftliche Initiative, Rechtsberatung für BettelmigrantInnen an, die Strafen für Verstöße gegen verschiedene gesetzliche Bestimmungen zum Betteln (Bettelverbote im Landes-Sicherheitsgesetz, Straßenverkehrsvorschriften etc.) erhalten hatten. Da die MigrantInnen meist nicht die finanziellen Mittel haben, um ihre Strafen zu zahlen, mussten sie in Wiederholungsfällen Ersatzfreiheitsstrafen für mehrere Tage wegen Zahlungsverweigerung antreten. Für Kinder bedeutet das den Verlust der Eltern während dieser Zeit, und nicht in allen Fällen können sich Familienmitglieder in der Zwischenzeit um die Kinder kümmern. Außerdem verschlechtert sich damit die finanzielle Situation der Familie weiter, da in dieser Zeit kein Einkommen durch das Betteln generiert wird, mit weiteren negativen Folgen auf die sozioökonomische und emotionale Situation der betroffenen Kinder insgesamt.

Beteiligte Gruppen: Bettellobby Wien

Bewertung:

1. Menschenrechtsansatz	Ja – die Bettellobby Wien tritt ausdrücklich für den Schutz der Menschenrechte von BettlerInnen ein
2. Prinzip der Schadensvermeidung – Folgenabschätzung	Ja
3. Geschlechtersensibilität	Teilweise erfüllt
4. (kinder-)partizipativer Ansatz/Einbindung der Beteiligten	Teilweise erfüllt – vor kurzem wird für die Zeit der Beratung der Eltern eine Kinderbetreuung angeboten (siehe unten)
5. Monitoring und Evaluation	Noch keine Evaluation
6. Effektivität	Seit dem Beginn der Rechtsberatung wurden bestimme Arten von Geldstrafen seltener. Mehrere Entscheidungen wurden nach Berufungen aufgehoben; insgesamt verbesserter Rechtschutz
7. Nachhaltigkeit	Angesichts der Existenz des Angebots für mehr als 18 Monate und einiger erfolgreicher Verfahren bisher, ist eine Fortsetzung der Beratung zu erwarten; das

	Angebot wird aber von Freiwilligen in ihrer Freizeit getragen (einschl. eines Anwalts) und ist nicht Teil einer eingebetteten Infrastruktur.
8. Replizierbarkeit	Ja
9. Involvierung von Roma	Ja – einige BeraterInnen arbeiten auch mit Roma Organisationen zusammen

Verbesserungspotential und Ausblick: Dieser Service ist eine Initiative von Privatpersonen, eine spezielle infrastrukturelle oder finanzielle Unterstützung fehlt.

Notunterkunft für Familien (Rotes Kreuz Innsbruck, Tirol)

Die Notunterkunft des Roten Kreuzes in Innsbruck bietet eine Unterbringungsmöglichkeit für Familien von ArmutsmigrantInnen insb. aus Rumänien. Dabei handelt es sich insofern um ein bemerkenswertes Angebot, als üblicherweise in Österreich auch öffentlich mitfinanzierte Unterkünfte für Nicht-ÖsterreicherInnen nur für Erwachsene, und nicht für Familien mit Kindern, bereitgestellt werden. Die Unterkunft hat eine Kapazität von 31 Plätzen. Der Bedarf machte 2014 eine Erweiterung auf 51 Plätze plus 5 Notfallsplätze nötig. Diese Maßnahme ist jedoch nur auf die Winterzeit beschränkt (dh, die Unterkunft ist nur von Mitte November bis Mitte April geöffnet). Während dieser Zeit werden durchschnittlich 10 Kinder (nicht im schulpflichtigen Alter) beherbergt. Dem Leiter des Heims zufolge werden Kinder im schulpflichtigen Alter in Rumänien zurückgelassen. Tagsüber sind die Kinder nicht bei ihren Eltern, die auf der Straße betteln, sondern bei einem anderen Familienmitglied. Sie bleiben entweder im Auto oder in einem Park, da es tagsüber keine Unterkunft für sie gibt.

Beteiligte Gruppen: Rotes Kreuz

Bewertung:

1. Menschenrechtsansatz	Nein
2. Prinzip der Schadensvermeidung – Folgenabschätzung	Teilweise erfüllt
3. Geschlechtersensibilität	Teilweise erfüllt
4. (kinder-)partizipativer Ansatz/Einbindung der Beteiligten	Teilweise erfüllt
5. Monitoring und Evaluation	Keine Information verfügbar
6. Effektivität	Begrenzt durch (finanziell bedingte) Limitierung auf die Wintermonate
7. Nachhaltigkeit	Begrenzt durch (finanziell bedingte) Limitierung auf die Wintermonate
8. Replizierbarkeit	Ja
9. Involvierung von Roma	Nein

Verbesserungspotential und Ausblick: Der Dienst sollte das ganze Jahr über angeboten werden, jedoch wird eine Finanzierung des Landes Tirol nur während der Winterzeit zu Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass ab Mitte April Familien wieder in ihren Autos, in Zelten oder anderswo übernachten müssen; ein gezielter Kinderrechtsansatz sollte berücksichtigt werden.

2.2. Spezifisch kindorientierte Angebote für ArmutsmigrantInnen

Tagesstätte der Caritas Linz (Oberösterreich)

Seit 2014 stellt das lokale Caritas-Büro eine niedrigschwellige Tagesstätte für Kinder von ArmutsmigrantInnen bereit. Das Zentrum ist für Kinder aller Altersgruppen gedacht. Das Ziel ist es, den Kindern Zugang zu Grundkenntnissen, wie Lesen, Schreiben und Mathematik zu erleichtern, da manche nie eine Schule besucht haben, auch nicht in ihrem Herkunftsland, (meist) Rumänien. Die Eltern können ihre Kinder in der Früh zu der Tagesstätte bringen, bevor sie ihren Tätigkeiten nachgehen, einschl. zB Betteln, und hinterlegen Kontaktdaten, sollte ein Notfall eintreten.

Beteiligte Gruppen: Caritas Linz

Bewertung:

1. Menschenrechtsansatz	Nicht explizit
2. Prinzip der Schadensvermeidung – Folgenabschätzung	Ja
3. Geschlechtersensibilität	Teilweise erfüllt
4. (kinder-)partizipativer Ansatz/Einbindung der Beteiligten	Ja
5. Monitoring und Evaluation	Keine Information verfügbar
6. Effektivität	Zu früh für Bewertung
7. Nachhaltigkeit	Die Nachhaltigkeit des Projektes hängt von der Finanzierung ab, die staatlicherseits für eine begrenze Zeitdauer zur Verfügung gestellt wird
8. Replizierbarkeit	Ja
9. Involvierung von Roma	Nein

Verbesserungspotential und Ausblick: Das Zentrum wird bis Herbst 2015, und auch nur für 3 Halbtage pro Woche finanziert. Die restliche Zeit sind die Kinder auf der Straße bei ihren Eltern oder in einem Park. Da die Stadt Linz keine Unterkunft für die Familien bereitstellt, müssen diese (auch im Winter) in Zelten schlafen oder anderswo unterkommen. Deswegen sollte das Angebot auf fünf volle Wochentage erweitert werden. Es werden außerdem geeignete Unterkünfte für die Familien benötigt, um die Gesamtsituation der Kinder zu verbessern; ein gezielter Kinderrechtsansatz sollte berücksichtigt werden.

Schulmediation und Nachhilfe von Romano Centro (Wien)

Die Roma-Organisation Romano Centro in Wien betreibt zwei Programme (Lernhilfe, seit über 20 Jahren, und Schulmediation, seit mehr als 15 Jahren)[81] die sich speziell an Kinder, hauptsächlich von Roma-Gemeinschaften, richtet, und in den letzten Jahren vermehrt auch von ArmutsmigrantInnen in Anspruch genommen wird.

[81] Für nähere Informationen, siehe die Website von Romano Centro, http://www.romano-centro.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=12&Itemid=4&lang=de.

Lernhilfe und Elternarbeit: Die NachhilfelehrerInnen besuchen die Kinder zu Hause und helfen ihnen mit ihren Aufgaben und mit der Vorbereitung für die Schule. 2015 wurden acht rumänische Kinder durch rumänisch sprechende NachhilfelehrerInnen unterstützt.
Schulmediation: Es arbeiten vier Schulmediatorinnen mit unterschiedlichen Sprachkenntnissen (serbisch, teilweise bulgarisch, sowie rumänisch), welche selbst Angehörige von der Roma-Gemeinschaften sind, in Volksschulen und Sonderschulen in Wien. Ihre Sprachkenntnisse sowie ihr kultureller Hintergrund ermöglicht es ihnen, sich direkt und effizient mit den Kindern der Zielgruppe auseinanderzusetzen. Daher bilden sie eine wichtige „Brücke" zwischen der Schule und den Eltern, die außerdem mit wichtigen Informationen bezüglich des österreichischen Schulsystems, Gesundheitssystems, etc. vertraut gemacht werden. Eine Verbesserung der Leistung der Kinder in der Schule kann hauptsächlich in Verbindung mit einer Verbesserung der schwierigen sozioökonomischen Situation der gesamten Familie beobachtet werden.

Beteiligte Gruppen: Romano Centro, acht Schulen in Wien

Bewertung:

1. Menschenrechtsansatz	Teilweise erfüllt
2. Prinzip der Schadensvermeidung – Folgenabschätzung	Ja
3. Geschlechtersensibilität	Ja
4. (kinder-)partizipativer Ansatz/Einbindung der Beteiligten	Ja
5. Monitoring und Evaluation	Romano Centro hat die Programme intern evaluiert
6. Effektivität	Die Betreuung im Rahmen der Lernhilfe und Mediation findet oftmals über mehrere Jahre hinweg statt, und erlaubt eine Beobachtung der Entwicklung der Kinder; da speziell Kinder von ArmutsmigrantInnen erst vor kurzem in die Programme aufgenommen wurden, gibt es diesbezüglich noch zu wenige Informationen über ihre Wirksamkeit.
7. Nachhaltigkeit	Ja, angesichts der langen Lebensdauer der Programme, trotz Unsicherheiten in der Finanzierung
8. Replizierbarkeit	Ja
9. Involvierung von Roma	Ja – direkte Beteiligung

Verbesserungspotential und Ausblick: Verbesserungsmöglichkeiten liegen vor allem im Bereich der Finanzierungssicherheit (derzeit meist nur jährlich vereinbart). Die Finanzierung für 2014 ist sogar gesunken, mit unklaren Aussichten für das Schuljahr 2015/16. Das bedeutet dass die NGO nicht genügend Kapazitäten besitzt, um die Unterstützung zu intensivieren. Zurzeit können keine weiteren Kinder in die Programme aufgenommen werden, trotz bedeutend höherer Nachfrage.

Kinderbetreuungsinitiative der Bettellobby Wien

Die Kinderbetreuungsinitiative der Bettellobby Wien ist eine begleitende Maßnahme der Rechtsberatung, welche die Bettellobby den Bettelnden anbietet (siehe Details oben). Während der rechtlichen Beratung, die einmal im Monat stattfindet, können Eltern ihre Kinder mitbringen, und einer Betreuung übergeben. Ein Ziel der Betreuung ist es auch, diese Gelegenheiten zu nutzen, um den Kindern nützliche Fertigkeiten beizubringen. Sie ermöglicht auch, Grundbedürfnisse und Ausstattung der Kinder zu verbessern, zB gute

Schuhe und Kleidung. Während der Weihnachtszeit darf jedes Kind einen Wunsch äußern. Die Kinder werden dann zu Hause besucht, um ihnen kleine Geschenke persönlich zu überbringen. Dies ist eine wichtige Maßnahme, um den direkten Kontakt zu Kindern und ihren Familien aufzubauen. 2014 wurden 50 Kinder im Rahmen dieser Aktion besucht. Um den Kontakt zu den Familien zu intensivieren, versucht die Initiative, ab März 2015 vier Mal im Jahr eine „Familienversammlung" für diese Zielgruppe zu organisieren.

Beteiligte Gruppen: Bettellobby Wien

Bewertung:

1. Menschenrechtsansatz	Teilweise erfüllt
2. Prinzip der Schadensvermeidung – Folgenabschätzung	Ja
3. Geschlechtssensibilität	Ja
4. (kinder-)partizipativer Ansatz/Einbindung der Beteiligten	Ja
5. Monitoring und Evaluation	Zu früh für Bewertung
6. Effektivität	Zu früh für Bewertung - die Initiative wurde erst vor kurzem ins Leben gerufen und die erste "Familienversammlung" findet erst Ende März 2015 statt.
7. Nachhaltigkeit	Zu früh für Bewertung; die Initiative wird von zwei Frauen mit eigenen Mitteln auf privater Basis durchgeführt.
8. Replizierbarkeit	Ja
9. Involvierung von Roma	Ja

Verbesserungspotential und Ausblick: Eine nachhaltige Finanzierung ist wichtig, angesichts von Situationen, in denen bereits der Mangel an Ressourcen für den Kauf eines Fahrscheins für die Kinder ein Hindernis für die Teilnahme an den Treffen darstellen kann.

Teil III - Runder Tisch Kinderschutz und Armutsmigration, Wien, März 2015

Gordana Maric, Helmut Sax, April 2015

1. Hintergrund

Am 26. März 2015 fand im Kolping-Haus Wien-Zentral ein Runder Tisch zum Thema „Kinderschutz und Armutsmigration aus kinderrechtlicher Perspektive“ statt. Die Veranstaltung, die erster dieser Art in Österreich mit Fokus auf Kinder, wurde vom Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte organisiert, im Rahmen des von EU und Außenamt ko-finanzierten CONFRONT-Forschungsprojekts.

Im Vordergrund des Länderberichts (Teil I) stand die Frage, inwieweit Kinder aus Roma-Gemeinschaften von Kinderhandel betroffen sind. In den Erhebungen wurden Probleme in der Identifizierung von Betroffenen ebenso deutlich wie Stereotypisierungen in der öffentlichen Diskussion über Roma. Der Runde Tisch im Rahmen des Projekts ermöglichte nun, aus der Perspektive einer Vielfalt von Akteuren bewusst über den spezifischen Kontext Kinderhandel bzw. Roma hinauszublicken und grundlegendere Fragen von Kinderschutz und Armutsmigration zu diskutieren.

Insgesamt mehr als 30 Personen folgten der Einladung, darunter zivilgesellschaftliche und staatliche Akteure aus Salzburg, Oberösterreich, Niederösterreich, Steiermark und Wien, einschließlich sozialer Einrichtungen und lokaler Initiativen, Kinder- und Jugendhilfe, Kinder- und Jugendanwaltschaft, Roma-Organisationen, Roma-Kontaktstelle im BKA, Mitglieder der Task Force Menschenhandel/Arbeitsgruppe Kinderhandel, International Organization for Migration, Diversitätsabteilung des Magistrats Wien, ForscherInnen aus den Bereichen Soziale Arbeit und Kinderrechte, sowie Gäste aus München bzw. Sofia (bulgarische Kinderschutzbehörde und Center for the Study of Democracy in Sofia, Gesamtprojektleitung).

2. Ergebnisse

Das Setting eines „Runden Tisches“ bot den Vorteil, Themengebiete auf unterschiedlichen Ebenen und in der Form eines gegenseitigen und offenen Austausches aller Anwesenden behandeln zu können. Dies eignete sich besonders für Erörterung sensibler Themen rund um Armutsmigration, Kinderrechte und Kinderschutz und schuf die Möglichkeit eines sehr direkten Austausches von Erfahrungen und Vorschlägen für Umsetzungsmaßnahmen.[82]

Im Laufe der Gespräche wurde zunächst deutlich, dass es an österreichweiten Austausch- und Vernetzungsmöglichkeiten zu diesen Themen mangelt – sowohl im Hinblick auf eine Kooperationen mit Roma-Organisationen als auch zwischen Polizei, Jugend- und Kinderhilfe und anderen Akteuren. Diese Feststellung führte dazu, sich gezielt mit aktuellen Schwierigkeiten auseinander zu setzen, die im Zusammenhang damit stehen. So wurde der Mangel an qualifizierten Beratungs- und Betreuungsstellen angesprochen. Es fehlen Plätze, an denen Kinder tagsüber betreut werden können, zweisprachige Einrichtungen im Hinblick

[82] An dieser Stelle Dank an die Moderatorin der Veranstaltung, Tanja Paar, sowie an Irina Pandeva und Mira Yordanova für das Simultandolmetschen für die TeilnehmerInnen aus Bulgarien.

auf eine muttersprachliche Betreuung, verstärkte institutionelle Sicherheiten und langfristige Versorgungsangebote im Sinne von Grundversorgung und Ausbildung.

Dies leitete das Stichwort „Betteln“ und damit einhergehend die Auswirkungen der Bettelverbote ein. Auch hier wurde deutlich, dass es an empirischen Daten mangelt und an einem Überblick über verschiedene potentielle Zielgruppen von Kindern als Opfer von Ausbeutung in Österreich – man war sich einig, dass hier die Identifizierung und Betreuung von betroffenen Kindern vorrangig behandelt werden sollten. Staatliche und nichtstaatliche Akteure sind sowohl bundesweit als auch grenzüberschreitend gefordert und es sollte ein umfassenderer, intensivierter Informationsaustauch gefördert werden, um einerseits unzureichenden Reintegrationsprozessen im Herkunftsland und andererseits Unterkunftsproblemen im Zielland entgegen zu wirken.

Des Weiteren wurde die Schwierigkeit einer differenzierteren medialen Berichterstattung behandelt und es wurde festgehalten, dass es einer Sensibilisierung im sprachlichen Umgang bedarf, da Themen der Armutsmigration von Massenmedien oft auf sensationsheischende Art ausgenutzt werden. Es sollten diskriminierende und kriminalisierende Ausdrücke vermieden und gründlichere Faktenrecherche betrieben werden, um ein breiteres Verständnis für die Hintergründe von Armutsmigration zu fördern.

Abschließend wurden Ansätze einer zukünftigen Zusammenarbeit besprochen, in denen etwa angeregt wurde, eine Konfliktmediationsstelle zu schaffen, um Kinderschutz im öffentlichen Raum zu gewährleisten. Diese soll Akteuren wie beispielsweise Kinder- und Jugendhilfe oder Polizei bei Konflikten Unterstützung bieten und die genannten Problematiken aufgreifen. Hierzu ist es wichtig den Anschluss bei der Zielgruppe selbst zu suchen und sowohl kulturelle als auch sprachliche Vielfalt und Bedürfnisse zu beachten. Damit sollen jene Personen, die Zugang zu den Betroffenen, ihren Lebensweisen und Beweggründen haben, in Kontakt mit denen treten, die konkrete Umsetzungsvorschläge für die jeweiligen Problempunkte verfolgen. In diesem Zusammenhang wurde auch auf erfolgreiche Beispiele der Arbeit der Schulmediation des Romano Centro hingewiesen.

Zusammenfassend lässt sich auf der Basis der Diskussionen im Rahmen des Runden Tisches festhalten:

- Es bedarf weiterer Möglichkeiten eines strukturierten, österreichweiten Austausches von Erfahrungen und Beispielen bewährter Praxis zum Umgang mit Armutsmigration und Kinderschutz
- Es mangelt an konkreten, in allen Bundesländern für Kinder bzw. Familien zur Verfügung stehenden grundlegenden Versorgungs- und Betreuungsangeboten, die nicht bloß Bestandteil temporärer „Winterpakete“ sozialer Einrichtungen sein dürfen.
- Es braucht verstärkte direkte Zusammenarbeit mit Roma-Organisationen und Einrichtungen sozialer Unterstützung, sowie einen intensiveren Austausch zwischen Kinder- und Jugendhilfe, Polizei und weiteren Akteuren zum angemessenen Umgang mit Kindern und ihren Familien in Konfliktfällen
- Es bedarf einer Reflexion der Rolle der Kinder- und Jugendhilfe, die oftmals von den Betroffenen als „Bedrohung“ im Wege von Interventionen bis hin zur Kindesabnahme wahrgenommen wird und nicht als Unterstützung gebende Einrichtung für Kinder und Familien;
- Für spezifische Fälle von Kinderhandel sollten endlich Anlaufstellen für österreichweite Zusammenarbeit und Betreuung etabliert werden; wie bereits seit mehreren Jahren von der Task Force gegen Menschenhandel gefordert;
- Und im öffentlichen bzw. medialen Diskurs sollte insgesamt mehr Sorgfalt zur Vermeidung diskriminierender oder kriminalisierender Sprache verwendet werden.

Teil IV Pilotmediation Kinderschutz und Roma

Helmut Sax, Juni 2015[83]

1. Zielsetzungen und Hintergrund

Als Teil der Aktivitäten in Österreich zur Umsetzung des CONFRONT-Projekts ist die Entwicklung von Grundlagen für eine mögliche „Pilotmediation" zu den Themen des Projekts vorgesehen. In den vergangenen Jahren ist es immer wieder in Österreich zu kontroversiellen Diskussionen etwa zum Betteln im öffentlichen Raum und insbesondere zum angemessenen Umgang speziell mit Kindern und Familien gekommen. Diskutiert wurde auch zur Frage geeigneter Maßnahmen im Fall von Kindern/Jugendlichen, teilweise noch vor Erreichen der Strafmündigkeit ab 14 Jahren, die mit dem Gesetz in Konflikt geraten sind. Dabei wurden auch Zusammenhänge mit Kindern von Romafamilien hergestellt, bzw. wurde gerade bei Debatten zu Bettelverbotsdiskussionen mit der Prävention von Kinderhandel argumentiert. Die Folge waren auch medial geführte Auseinandersetzungen zwischen Kinder- und Jugendhilfe, Polizei, Romaorganisationen und zivilgesellschaftlichen Initiativen, die sich etwa für Rechte bettelnder Menschen und von Obdachlosigkeit Betroffener einsetzen.[84]

Auf der anderen Seite gibt es in Bezug auf gesellschaftliche Konfliktfelder in vielen Ländern positive Erfahrungen mit Mediationsmodellen und -prozessen, etwa in den Bereichen Gesundheit und Bildung, in der Zusammenarbeit mit Roma-Gemeinschaften, in denen sich unabhängige, unparteiische MittlerInnen, die über besondere interkulturelle Kompetenz und Roma-Hintergrund verfügen, bewährt haben.[85] Auch in Österreich hat sich beispielsweise die Arbeit der Schulmediatorinnen des Romano Centro in Wien erfolgreich entwickelt.

Im Rahmen des gegenständlichen Projekts sollte nun die Frage untersucht werden, inwieweit diese Erfahrungen und Ansätze auch auf Konflikte im öffentlichen Raum übertragen werden können, mit besonderem Fokus auf die Rolle der Kinder- und Jugendhilfe und Situationen, die Roma-Gruppen und ihre Kinder betreffen.

Ein erster Austausch zu Chancen und Herausforderungen derartiger Ansätze fand auf Einladung des BIM im Jänner 2015 in Wien statt, unter Beteiligung von VertreterInnen von Roma-Organisationen, Sozialarbeit und Kinder- und Jugendhilfe. Diesem folgte ein Workshop am 12. Juni 2015, abermals am Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte in Wien, mit Unterstützung durch ECPAT Österreich, zur Diskussion konkreter Anforderungen und Realisierungsmöglichkeiten.[86] Zentrale Fragestellungen waren dabei die Identifizierung typischer Fallsituationen mit Konfliktpotential, Reaktionsmöglichkeiten und der Mehrwert eines Mediationsangebots, sowie nötige Rahmenbedingungen zur effektiven Umsetzung eines derartigen Angebots.

---

[83] Der Autor dankt Katharina Gugerell für die Protokollführung zum zweiten Treffen und Astrid Winkler für die Co-Moderation des Prozesses und weitere wertvolle Beiträge.
[84] Vgl. dazu auch den Länderbericht Österreich, Teil I, dieser Publikation.
[85] Vgl. die Erfahrungen aus ROMED1, dem Europäischen Trainingsprogramm für Roma-Mediatoren, initiiert vom Europarat in 2011, vgl. http://romed.coe-romact.org/romed1.
[86] TeilnehmerInnen: Bettellobby Wien, Romano Centro, Wien, Verein Phurdo, Salzburg, MAG ELF, Wien, Studentin der Fachhochschule St. Pölten, ECPAT Österreich, Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte; entschuldigt waren Kinder- und Jugendanwaltschaft Wien, LEFÖ-IBF.

Den Hintergrund zur Diskussion bildeten dabei zum einen grundlegende Standards der Kinderrechte, sowie Anforderungen für eine effektive interkulturelle Mediationsarbeit. Hinsichtlich relevanter kinderrechtlicher Standards sei auf folgende leitende Aspekte verwiesen:

- Klare Kindorientierung in der Mediationsarbeit, geleitet vom Kindeswohl als primärem Gesichtspunkt aller Maßnahmen, und einer Haltung, die Kinder als Träger von Rechten achtet und ihren Zugang zum Recht fördert (Art 3 Abs 1 UN-Kinderrechtskonvention),
- Verbot der Diskriminierung von Kindern, aber damit verbunden auch besondere Aufmerksamkeit für benachteiligte und marginalisierte Gruppen von Kindern (Art 2 KRK)
- Sicherstellung des Partizipationsrechts von Kindern bei allen Entscheidungen, die sie selbst betreffen (Art 12 KRK),
- Achtung der primären Elternverantwortung für die Erziehung der Kinder, unter Wahrung aber subsidiärer staatlicher Verantwortung zur Intervention in Fällen, wenn Eltern ihren Aufgaben nicht nachkommen (Art 5, 18 und 9 KRK),
- Prävention und Schutz vor Gewalt gegen Kinder, Vernachlässigung und Ausbeutung von Kindern (Art 19 KRK), einschließlich von Kinderhandel (Art 35 KRK und Fakultativprotokoll); Notwendigkeit vernetzter Ansätze (*child protection systems*)[87]; Zugang zu Rehabilitationsmaßnahmen (Art 39 KRK),
    - Speziell in Bezug auf Kinderhandel zeigen die Erfahrungen aus der Praxis[88] die Notwendigkeit spezifischer kindorientierter Maßnahmen zur Identifizierung der Betroffenen auf, den Bedarf qualifizierter Unterbringungs-, Betreuungs- und Schutzangebote, mit klarer Verantwortung nationaler Kinderschutz- und Jugendhilfebehörden, die Berücksichtigung, dass TäterInnen auch aus dem engsten familiären Umfeld stammen können; dass gerade aber im Bereich Kinderhandel ein einseitig auf Strafverfolgungsinteressen ausgerichteter Ansatz nicht notwendigerweise den Betroffenen hilft, sondern die Gefahr der Kriminalisierung ganzer Gruppen birgt und präventive Ansätze aus den Bereichen der Sozialpolitik oder der Familienstärkung verdrängt – und das Vorhandensein nationaler Kooperations- und Betreuungskonzepte für erwachsene Betroffene des Menschenhandels bedeutet nicht notwendigerweise adäquaten Schutz der Rechte betroffener Kinder.
- Schutz der Privatsphäre des Kindes und Verantwortung der Medien in ihrer Berichterstattung (Art 16, 17 KRK),
- Recht des Kindes auf angemessenen Lebensstandard, soziale Sicherheit und Gesundheit (Art 27, 26 24 KRK),
- Recht des Kindes auf Bildung (in Bezug auf Lern- und Lehrumgebung, Methoden, Bildungsziele, Gewaltfreiheit, Feedbackkultur, Art 28, 29 KRK) und auf Freizeit (Art 31 KRK),
- Standards zum Umgang mit Kinder bzw. Jugendlichen im Konflikt mit dem Gesetz, einschl. eigenständiges Jugendstrafrecht, Freiheitsentzug nur als letztes Mittel für die kürzest nötige Zeit (Art 40, 37 KRK),
- Verantwortung der Kinder- und Jugendhilfe unabhängig und ohne Diskriminierung nach Nationalität der Kinder, mit besonderem Augenmerk auf Schaffung von Angeboten für Schutz und Betreuung von Kinderflüchtlingen, MigrantInnen, Betroffenen von Ausbeutung und Kinderhandel (Art 22, 20, 19, 2 KRK).

---

[87] Siehe dazu etwa die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen 10 Qualitätskriterien für "integrierte Kinderschutzsysteme", European Commission, Coordination and cooperation in integrated child protection systems – Reflection paper, 30 April 2015, verfügbar unter http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/rights-child/protection-systems/index_en.htm.

[88] Vgl. etwa die Monitoring-Berichte von GRETA, dem ExpertInnenorgan des Europarates zur Überwachung der Einhaltung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel, vgl. GRETA, 4th General Report covering the period 1 August 2013 to 30 September 2014, 33, der Identifizierung und Opferschutz im Fall von Kindern als die größte aller Umsetzungsherausforderungen für die Vertragsstaaten nachweist (mit Problemen in 89% aller untersuchten Staaten).

In Bezug auf Qualitätsstandards für die Mediationsarbeit sei zunächst auf die Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates aus 2012 verwiesen, die als leitende Grundsätze für Mediation[89] „als effektives Instrument zur Förderung der Achtung der Menschenrechte und der sozialen Inklusion der Roma" vier Grundsätze qualitätsvoller Mediation formuliert: Mediation als Mittel des empowerment von Roma zur Gewährleistung ihrer Menschenrechte, systematische Konsultation, partizipative Planung des Prozesses und Evaluation, interkulturelle Sensitivität und strikte Unparteilichkeit der Mediation zwischen öffentlichen Institutionen und Roma.[90] Der im Rahmen der Europaratsinitiative ROMED1 entwickelte „Ethik-Kode für Mediatoren" enthält weitere, detailliertere Regelungen, zusammengefasst in 10 Punkten. Demnach soll die Arbeit der MediatorInnen geleitet sein von:

- Achtung der Menschenrechte aller beteiligten Personen
- Gleicher, diskriminierungsfreier Zugang zu Rechten und Verfahren
- Unterstützt das Erarbeiten von Lösungen durch die Konfliktparteien, ist aber nicht selbst für die Entwicklung von Lösungen verantwortlich
- Verhindert proaktiv wiederkehrende Konfliktsituationen
- Respektiert den Grundsatz der Vertraulichkeit für alle im Zuge des Prozesses erhaltenen Informationen
- Nützt erhaltene Informationen nicht zur Manipulation einer Seite
- Gleicher Respekt für alle beteiligten Seiten und Transparenz bei möglichen Interessenskonflikten
- Trennung zwischen Privatleben und professioneller Tätigkeit
- Zusammenarbeit und Austausch mit anderen MediatorInnen sowie weiteren relevanten Berufsgruppen und Akteuren.[91]

Im Hinblick auf bestehende praktische Erfahrungen mit Mediationsansätzen in Österreich berichtete schließlich das Romano Centro aus der Arbeit der von dieser Institution angebotenen Roma-Schulmediation.[92] Demnach waren Mitte 2015 vier Schulmediatorinnen an neun Schulen in Wien im Einsatz. Ihre wesentliche Funktion liegt in ihrer Rolle als Bindeglied zwischen der Schule und Roma-SchülerInnen und ihren Eltern. Sie vermitteln dabei in Konflikten, bei Missverständnissen mit LehrerInnen, unterstützen die Kinder und schaffen eine Vertrauensbasis bei den Eltern. Des Weiteren werden Veranstaltungen und Roma-Feste in Schulen initiiert, welche die kulturelle Vielfalt verdeutlichen und ein positives (Selbst-)Bild der eigenen Kultur fördern helfen. Schließlich leisten die MediatorInnen auch einen Beitrag zum Abbau von Vorurteilen und Rassismus gegenüber Roma. Wesentliche Voraussetzung zu all dem bilden die eigenen muttersprachlichen Kenntnisse der MediatorInnen, ihre Vertrautheit mit dem kulturellen Hintergrund sowie Zeitressourcen für die Begleitung der Prozesse.

---

[89] Wie auch in der Europaratsempfehlung von 2012 wird der Begriff "Mediation" hier in einem breiten, nicht-technischen (auf zB Zivilrechtsmediation nach dem Zivilrechts-Mediations-Gesetz 2003, vgl. http://www.mediatoren.justiz.gv.at/mediatoren/mediatorenliste.nsf/docs/home, beschränkten) Sinn verstanden: "*The terminology used for persons carrying out mediation (whether as their sole task or as one task among others) varies from one country to another: mediators, facilitators, assistants, social workers, community facilitators, community mediators, pedagogical assistants, etc.*" (Recommendation CM/Rec(2012)9, Fußnote 3).

[90] Recommendation CM/Rec(2012)9 (12 September 2012) of the Committee of Ministers to member States on mediation as an effective tool for promoting respect for human rights and social inclusion of Roma, Para.1.

[91] ROMED, Code of Ethics for Mediators, http://coe-romact.org/sites/default/files/leaflets/code%20ethicEN.pdf.

[92] Siehe auch die Website von Romano Centro, http://www.romano-centro.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4%3Aroma-assistenten&catid=12%3Aprojekte&Itemid=4&lang=de.

2. Ergebnisse

Zum Einstieg in die weitere Diskussion zur Frage der Bedeutung und Übertragbarkeit von Mediationsmodellen wurden Erfahrungen und Ergebnisse insbesondere aus der deutschen Bundeshauptstadt Berlin vorgestellt. Dort kam es zum einen bald nach dem EU-Beitritt von Bulgarien und Rumänien 2007 zu Diskussionen über Armutsmigration, insbesondere von Roma-Familien, andererseits wurden verhältnismäßig rasch vielfältige Maßnahmen seitens der Stadtverwaltung ergriffen, um aufkommende Konfliktsituationen bestmöglich bewältigen zu können. So wurden auf Bezirksebene Zuständigkeiten für Integration festgelegt, Stadtteilvernetzungen initiiert, SprachmittlerInnen für Schulen und Integrationslotsen eingesetzt, Schulmediation und Lerngruppen ausgebaut, NachbarschaftshelferInnen ausgebildet, Mikroprojekte für soziale und berufliche Integration von Roma („Taschengeldfirmen") unterstützt, Anti-Diskriminierungsworkshops und Volkshochschulkurse über die Kultur der Roma, aber auch Sprachkurse für Roma ins Leben gerufen, sowie die Bildung von Roma-Organisationen gefördert und all diese Maßnahmen ab 2012 in einer „Berliner Strategie zur Einbeziehung von ausländischen Roma" und einem Aktionsplan zusammengeführt.[93]

Zu wiederkehrenden Konfliktthemen, nicht nur in Berlin, sondern in der Diskussion auch für Wien bestätigt, zählen dabei unter anderem: Ausländerfeindlichkeit und negative Auswirkungen politischer Debatten, zB im Kontext Bettelverbote, Asyl, Rassismus, insbesondere im Kontext von Wahlkämpfen; Erfahrungen von Diskriminierung und Ausgrenzung sowie Vorurteile; Misstrauen in Institutionen, insb. gegenüber dem Jugendamt (hier bereitet vor allem die Doppelfunktion der Kinder- und Jugendhilfe als Service- und Unterstützungseinrichtung für Familien und Kinder einerseits, aber auch als Kontrollinstanz mit Interventionsmöglichkeit bis zur Kindesabnahme andererseits Schwierigkeiten in der Vermittlung eines klaren Bildes); Konflikte rund um Rolle/unzureichende Sensitivität der Polizei, zB bei Durchsetzung von Bettelverboten, bei Nachbarschaftskonflikten; schlechte Wohnverhältnisse, die durch Mietwucher lokaler Vermieter noch weiter verschärft werden; Sprachprobleme, einschließlich unzureichender Verfügbarkeit/teilweise Qualität von Dolmetschdiensten; kulturelle Aspekte, etwa zur Bedeutung von Familie, Festen; Rollenbilder von Kindern, von Mädchen und Frauen/Männer, sowie familiäre Konflikte bzw. Gewalt; unzureichender Zugang zu Gesundheitsdiensten; Fragen rund um Bildung und Schule, einschließlich Vorurteilen in der Schule, Armutsaspekte/ungenügende Schulausstattung, mangelnde Lernhilfe, fehlende Alphabetisierung der Eltern und damit verbundene Schamgefühle.

Als wesentliche Aspekte bzw. Anforderungen für ein qualifiziertes Kinderschutz-Mediationsangebot, insbesondere im Verhältnis von Roma und Akteuren der Kinder- und Jugendhilfe, lassen sich sodann auf Basis der Diskussionen identifizieren:

- Anwendungsbereich: es bedarf weiterer Klärung des Anwendungsbereichs und der Aufgaben der Mediation - eine inhaltliche Beschränkung auf Ausbeutung von Kindern/Kinderhandel erscheint zu eng gefasst, ebenso auf Konflikte im öffentlichen Raum, da diese oftmals unmittelbar mit Konfliktfeldern aus dem privaten/familiären Kontext verbunden sind und gemeinsam bearbeitet werden müssen;

- Sprache: MediatorInnen müssen über einschlägige Sprachkompetenz verfügen (Romanes, aber auch zB Bulgarisch, Rumänisch, Serbisch sind hilfreich; sowie Deutsch); Sprache bildet ein entscheidendes Element, um überhaupt eine Vermittlungsrolle

[93] Zur Dokumentation der Aktivitäten, vgl. etwa die jährlichen "Roma Statusberichte zur Entwicklung der Zuzüge von EU-Unionsbürgern aus Südosteuropa" des Bezirks Berlin-Neukölln, ab 2011, https://www.berlin.de/ba-neukoelln/politik-und-verwaltung/beauftragte/eu-angelegenheiten/artikel.94966.php.

wahrnehmen zu können; damit verbunden bedarf es auch eines Bewusstseins für die notwendige Qualität von beigezogenen Dolmetschdiensten;

- Kindorientierung: das Mediationsangebot impliziert unmittelbare Arbeit mit Kindern und Jugendlichen; in diesem Zusammenhang sind spezifische Kompetenzen zum Umgang mit Kindern gefragt (Kommunikation/Gesprächsführung/Befragung von Kindern), aber auch Aspekte wie Kontinuität in der Zusammenarbeit zur Schaffung eines Vertrauensverhältnisses (wichtig auch, wenn Kinder ohne gesetzliche Vertretung/klare Bezugsperson angetroffen werden), Elternarbeit, interkulturelle Kompetenz und Umgang mit Diversität, Behinderung/Lernschwierigkeiten und Inklusion, Sensibilität für Arbeit bzw. Umgang mit Medien sowie Fragen des Kinderschutzes;[94]

- Kultur, Identität und Status: wesentlich ist ein umfassendes Hintergrundverständnis zu Kultur und Selbstverständnis von Roma, Bedeutung von Familie/Familienstrukturen, Erwartungen/Rollenbilder gegenüber Kindern, Mädchen/Burschen, aber auch Kenntnis und Bereitschaft zur Reflexion, wo diese Rollenbilder in Konflikt und Widerspruch zu rechtlichen und kinderrechtlichen Standards geraten (zB Themen rund um Schule, Arbeit, Selbstbestimmung, Ausbeutung/ Kinderhandel/Frühverheiratungen, Umgang mit familiären Konflikten, Gewalt);

- Kinderrechte: MediatorInnen sollten über Ausbildung bzw. Kenntnis relevanter kinderrechtlicher Standards und Grundsätze verfügen, als Grundlage für ein rechte-basiertes Verständnis von Kinderschutz, einschließlich Standards einer Kindeswohlprüfung, Verbot der Diskriminierung, Antirassismusarbeit, Partizipation von Kindern, sowie nationaler rechtlicher Grundlagen zur Umsetzung dieser Rechte, insbesondere hinsichtlich von Standards (zB Verschwiegenheitspflichten, Meldepflichten) und Strukturen auf allen Ebenen der Kinder- und Jugendhilfe, verfügbare Unterstützungsangebote für Kinder und Jugendliche;

- Recht: darüber hinaus sollten MediatorInnen über Ausbildung bzw. Kenntnis einschlägiger weiterer relevanter Rechtsvorschriften und relevanter Strukturen verfügen, zB zu bundesländerspezifischen Bettelverboten, Strukturen und Verfahren von Polizei und Justiz, Schulpflicht und Schulorganisation, Mindestsicherung und soziale Unterstützungsangebote/Wohnen, Grundlagen von Asyl- und Aufenthaltsrecht etc;

- Kinderhandel: des Weiteren sollten MediatorInnen mit Konzepten und Indikatoren zur Identifizierung von Verdachtsfällen von Kinderhandel vertraut sein sowie mit Möglichkeiten der Weiterverweisung an kompetente Unterstützungseinrichtungen;[95]

- Umsetzung: es bedarf einer Klärung des Formats der Mediationsausbildung - in welcher Form/Umfang wird es angeboten, wie erfolgt die Qualitätssicherung/nach welchen Standards wird zertifiziert/evaluiert/; weiters stellt sich die Frage der Finanzierung sowohl der Ausbildung als auch der Inanspruchnahme, wer übernimmt die Trägerschaft; schließlich ist weiter die Zielgruppe des Angebots zu diskutieren, welche Formen und Möglichkeiten der Inanspruchnahme soll es geben, zB welche Stellen können Mediation anfordern (zB staatliche, und auch zivilgesellschaftliche Akteure).

---

[94] Vgl. dazu zB UNICEF, Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe, 2006 mit Leitlinien für Interviewführung, Check-Listen für Risk assessment, Kinderschutz-Codes of Conduct für die Arbeit mit Kindern.

[95] In diesem Zusammenhang sei auf die Arbeiten der Task Force-Arbeitsgruppe Kinderhandel verwiesen, die für 2015 die Veröffentlichung von „Handlungsorientierungen" für verschiedenste Akteure, einschließlich Kinder- und Jugendhilfe, zur Identifizierung und Betreuung von Kindern als Opfer von Menschenhandel, plant, vgl. http://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/menschenrechte/schwerpunktthemen/kampf-gegen-menschenhandel/

Entscheidend wird abschließend sein, dass ein derartiges Mediationsangebot von klarem politischen Willen staatlicher Stellen unterstützt wird,[96] und nicht als isolierte Maßnahme umgesetzt, sondern - begleitet von entsprechender Information an relevante Zielgruppen im staatlichen wie zivilgesellschaftlichen Sektor - integriert wird in ein umfassendes Maßnahmenpaket zur Überwindung sozialer Ausgrenzung der Roma und anderer benachteiligter Bevölkerungsgruppen, einschließlich zB bettelnder Menschen, Menschen ohne Unterkunft und Armutsreisender.

[96] Vgl. zB das Bekenntnis von Wien als Stadt der Menschenrechte, Punkt 3 der Deklaration vom Dezember 2014: "Das Bewusstsein für das Recht auf und die Pflicht zur Gleichbehandlung ist eine wesentliche Grundlage für die Herausbildung einer Menschenrechtskultur in den Institutionen der Stadt ebenso wie in der Bevölkerung", abrufbar unter: http://www.menschenrechtsstadt.wien.at.

Abkürzungsverzeichnis

Art	Artikel
BIM	Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Wien
CONFRONT	„*Countering New Forms of Roma Child Trafficking: Participatory Approach*" (Projekttitel)
CSD	Center for the Study of Democracy, Sofia
EC (EK)	European Commission (Europäische Kommission)
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte 1950
EU	Europäische Union
ECPAT Österreich	End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes (österreichische NGO)
FRA	European Union Fundamental Rights Agency (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte)
GRETA	Council of Europe Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (ExpertInnengruppe des Europarats zur Überwachung der Konvention gegen Menschenhandel)
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
IOM	International Organization for Migration (Internationale Organisation für Migration)
Interv	Interview
KRK	Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention)
LEFÖ-IBF	[Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels (österreichische NGO)
NAP	Nationaler Aktionsplan
NGO	*Non-governmental organization* (nicht-staatliche Organisation)
NAG	Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz
NRM	*National Referral Mechanism* (Konzept zur Kooperation und Weiterverweisung zwischen Akteuren)
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSZE)
OHCHR	United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte)
Abs	Absatz
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
TF	Task Force gegen Menschenhandel (Österreich)
UMF	Unbegleitete minderjährige Fremde
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge)
UNICEF	United Nations Children's Fund (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen)
UNODC	UN Office on Drugs and Crime (Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung)

Literatur und Internet

Hinweis: Webseiten-Verweise mit Stand vom 1. Dezember 2015

Adriaenssens, Stef/Hendrickx, Jef, Street-level Informal Economic Activities: Estimating the Yield of Begging in Brussels, in Urban Studies, January 2011, 48(1) 23–40.

Bundeskanzleramt, Comments by the Republic of Austria on the Opinion of the Advisory Committee obtained during the third monitoring process pursuant to the Framework Convention on the Protection of National Minorities, Wien 2011.

Bundeskanzleramt, EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020 Politische und rechtliche Maßnahmen, Wien 2011.

Bundeskanzleramt, EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020 - Fortschrittsbericht zur Umsetzung der österreichischen Roma-Strategie, Wien 2013.

Baumgartner, Gerhard/Freund, Florian, Roma politics in Austria, Cultural Association of Austrian Roma, Wien 2007, http://www.kv-roma.at/FRAMES/Romapolitik/Roma%20English%202007.pdf.

Benedik, Stefan/Tiefenbacher, Barbara/Zettelbauer, Heidrun, Die imaginierte “Bettlerflut” – Temporäre Migrationen von Roma/Romnija, Konstrukte und Positionen, Drava-Verlag 2013.

Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres, 2. bzw. 3. Österreichischer Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels 2009-2011, bzw. 2012-14 - Umsetzung des Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels, Wien 2012 bzw. 2015.

Bundesministerium für Inneres, Kriminalitätsbericht 2012, und 2013, Wien 2013 und 2014, http://www.bmi.gv.at/cms/bmi_service/start.aspx#t_download.

Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend/Arbeitsgruppe Kinderhandel im Rahmen der Task Force Menschenhandel, Bericht 2009-2011 „Prävention von Kinderhandel und Schutz der Opfer von Kinderhandel“, bzw. Bundesministerium für Familien und Jugend, Bericht 2011 – 2014 „Prävention von Kinderhandel und Schutz der Opfer von Kinderhandel“, Wien 2012 bzw. 2015.

Council of Europe/Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Third Opinion on Austria adopted on 28 June 2011, ACFC/OP/III(2011)005.

Council of Europe/Committee of Ministers, Resolution CM/ResCMN(2012)7 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Austria, 13 June 2012.

Council of Europe/GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria, GRETA(2011)10, 15 September 2011.

Council of the Baltic Sea States/ Child Centre/Expert Group for Cooperation on Children at Risk, Children Trafficked for Exploitation in Begging and Criminality - A challenge for law enforcement and child protection, 2013.

Dottridge, Kids as Commodities? Child Trafficking and What to do about it, Terre des Hommes, 2004.

European Commission, Communication “An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020”, COM(2011) 173 final, 5 April 2011.

European Commission, Report on the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies COM(2014) 209 final, 2 April 2014, and Commission Staff Working document SWD(2014) 121 final.

European Commission, Mid-term report on the implementation of the EU strategy towards the eradication of trafficking in human beings, COM(2014) 635 final, 17. Oktober 2014.

European Roma Rights Centre (ERRC)/People in Need (PiN), Breaking the Silence: Trafficking in Romani Communities, Budapest, 2011.

European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy (ETC), FRANET National Focal Point - Social Thematic Study The situation of Roma: Austria, Graz 2012.

Halwachs, Dieter, Roma and Romani in Austria, Graz 2004.

Healy, Claire/Rogoz, Madalina, Report for the Study on Typology and Policy Responses to Child Begging in the EU, ICMPD 2012.

Nonchev, Andrey/Mancheva, Mila (eds), Assisting and Reintegrating Child Victims of Trafficking – Improving Policy and Practice in the EU Member States, CSD, Sofia 2013.

Nowak, Manfred/Sax, Helmut/Weichselbaum, Barbara, Kinderhandel in Österreich. Aktuelle öffentlich-rechtliche Fragestellungen zu Kooperation und Opferschutz. Rechtsgutachten des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte. In: ACTnow - Anti-Child-Trafficking, Rechtliche Herausforderungen im Kampf gegen Kinderhandel, LexisNexis, Wien 2013.

Romano Centro, Antiziganismus in Österreich - Dokumentation rassistischer Vorfälle gegen Roma/Romnja und Sinti/Sintize, Wien 2013.

Sax, Helmut (Hrsg.), Kinderhandel – Strukturen und Maßnahmen zur Unterstützung betroffener Kinder in Österreich und im EU-Vergleich, Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte/Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien 2014.

Schoibl, Heinz, Notreisende und Bettel-MigrantInnen in Salzburg - Erhebung der Lebens- und Bedarfslagen, Helix, Salzburg 2013.

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights - Concluding observations on the fourth periodic report of Austria, UN Doc. E/C.12/AUT/CO/4 (13 December 2013).

UN Committee on the Rights of the Child, Concluding Observations: Austria, UN Doc CRC/C/OPSC/AUT/CO/1 (22 October 2008).

US Department of State, Trafficking in Persons Report 2014, Country Narrative: Austria, Washington DC 2014.

Van Baar, The Emergence of a Reasonable Anti-Gypsyism in Europe, in Timofey, Agarin (Hrsg.), When Stereotype meets Prejudice: Anti-Ziganism in European Societies, ibidem-Verlag Stuttgart 2014, 27ff.

Volkshilfe/Thara, Hintergrundinformationen: Situation von Roma in Österreich, Presseaussendung 3. April 2014, http://www.volkshilfe.at/thara.

Winkler, Astrid, Qualitative Analyse zur Betreuung und Integration von Opfern des Kinderhandel – Evaluierungsbericht Österreich, in: Sax, Helmut (Hrsg.), Kinderhandel – Strukturen und Maßnahmen zur Unterstützung betroffener Kinder in Österreich und im EU-Vergleich, Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte/Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien 2014, 45ff.

Webseiten:

- Projekt-Website: Child Trafficking in Europe - http://childrentrafficking.eu

Beinhaltet die Ergebnisse (nationale Berichte und vergleichende Analyse) des ARECHIVIC-Projekts zu Unterstützungsmaßnahmen für Betroffene des Kinderhandels, 2011-2013, und des CONFRONT Projekts, 2013-2015.

- Bettellobby Wien - https://bettellobbywien.wordpress.com
- „Drehscheibe“/Stadt Wien (MA 11/Amt für Jugend und Familie) - https://www.wien.gv.at/menschen/magelf/kinder/drehscheibe.html
- Europarat und Europäische Union, ROMED/ROMACT-Programme zu Roma-Mediation und Integration - http://romed.coe-romact.org, http://coe-romact.org
- Europarat, Website zum Thema Menschenhandel, einschl. Länderberichte der ExpertInnengruppe GRETA zum Monitoring der Konvention gegen Menschenhandel – http://www.coe.int/trafficking
- Europäische Union, Website zum Thema Menschenhandel – http://ec.europa.eu/anti-trafficking/
- Friedensbüro Salzburg - http://www.friedensbuero.at
- Verein Ketani für Sinti und Roma - http://www.sinti-roma.at
- Kinder- und Jugendanwaltschaften Österreichs – http://www.kija.at
- Kulturverein Österreichischer Roma – http://www.kv-roma.at
- Phurdo Salzburg – Zentrum Roma/Sinti - https://de-de.facebook.com/pages/Phurdo-Salzburg-Zentrum-Roma-Sinti/575581649159044
- Österreichische Roma Kontaktstelle im Bundeskanzleramt (einschließlich Koordination der Roma-Dialogplattform) - http://www.bundeskanzleramt.at/site/7656/default.aspx
- Österreichische Task Force gegen Menschenhandel, sowie Arbeitsgruppe Kinderhandel - http://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/menschenrechte/schwerpunktthemen/kampf-gegen-menschenhandel/
- Roma-Initiative THARA/Volkshilfe Österreich - www.volkshilfe.at/thara
- [romani] Projekt (Universität Graz) - http://romaniprojekt.uni-graz.at
- Romano Centro - http://www.romano-centro.org/

ANHANG

Anhang 1 – Liste der interviewten ExpertInnen für den Länderbericht (Teil I)

Interview-Nummer	Institution	Fachgebiet	Ort	Datum
1	Stadt Wien, Abteilung Integration	Soziales/Roma	Wien	10.10.2013
2	Romano Centro, Wien	Roma-Organisation	Wien	27.01.2014
3	Kulturverein der Roma in Österreich	Roma-Organisation	Wien	
4 (Telefon)	Volkshilfe/Thara Projekt	Roma-Projekt	Wien	14.02.2014
5	Stadt Wien, Krisenzentrum für unbegleitete Minderjährige (“*Drehscheibe*”)	Kinder- und Jugendhilfe	Wien	08.09.2014
6	Innenministerium, Abteilung Menschen-handel/Schlepperei	Strafverfolgung	Wien	02.10.2014
7	Stadt Salzburg, Sozialabteilung	Soziales/Kinder und Jugend	Salzburg	18.09.2014
8	Kinder- und Jugendanwaltschaft Salzburg	Ombudseinrichtung	Salzburg	18.09.2014
9	Roma Verein PHURDO, Salzburg	Roma-Organisation	Salzburg	18.09.2014
10	Friedensbüro Salzburg	Soziales/ Armutsmigration	Salzburg	19.09.2014
11	Stadt Salzburg, Abteilung für Migration	Migration und Integration	Salzburg	18.09.2014
12	Caritas Linz	Soziales/ Obdachlosigkeit und Armutsmigration	Linz	30.09.2014
13	Kinder- und Jugendanwaltschaft Oberösterreich	Ombudseinrichtung	Linz	30.09.2014

Anhang 2 – Fragebogen für Stakeholder, für den Länderbericht (Teil I)

EU-Projekt „CONFRONT – Formen von Kinderhandel und Zuschreibungen in Bezug auf Roma“ (Projektnummer: HOME/2012/ISEC/AG/THB/4000003904)

Ersuchen um Auskunft

Hintergrundinformation zum Projekt

Das vorliegende Projekt, das gleichzeitig in sechs EU-Staaten durchgeführt wird, will einen Beitrag für ein besseres Verständnis von möglichen Formen des Kinderhandels leisten. Kinderhandel wird dabei als ein Zusammenwirken von zwei Elementen verstanden: Handlung (zB Rekrutierung) und Ausbeutungszweck. Da in der öffentlichen Debatte oftmals stereotyp Kinderhandel mit Roma-Gruppen in Verbindung gebracht wird (zB Betteln mit Kindern), sollen neben Akteuren des Opferschutzes und der Strafverfolgung insbesondere auch VertreterInnen von Roma und Sinti aktiv in das Forschungsprojekt involviert bzw. gemeinsam mit ihnen die Thematik „Kinderhandel“ erörtert werden. Das zweijährige Projekt (bis Juni 2015) wird geleitet vom Center for the Study of Democracy (CSD), Sofia (www.csd.bg), mit Partnern in Italien (CENSIS-Institut), Griechenland (Hellenic Foundation for European and Foreign Policy, ELIAMEP), Ungarn (Center for Policy Studies/Central European University), Slowakei (People in Need), Rumänien (Soros Foundation), sowie dem Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (BIM) als Partner für Österreich. Dem Advisory Board gehören VertreterInnen aus Großbritannien, Niederlande und dem European Roma Rights Centre an. Das Projekt wird mit Mitteln des ISEC-Programms der EU-Kommission finanziert, mit Unterstützung durch das BMeiA.

Projektziele:

- Stärkung von Kinderschutz-Maßnahmen gegen Kinderhandel in Europa, insbesondere im Hinblick auf bestimmte Ausbeutungsformen (durch Verwicklung in kriminelle Aktivitäten; Betteln; sexuelle Ausbeutung)
- Beitrag zur Bekämpfung von stereotypen Zuschreibungen/Klischées/Vorurteile in Bezug auf Roma und Sinti, durch direkte Zusammenarbeit mit VertreterInnen dieser Gruppen in allen sechs Partnerländern
- Stärkung von Roma und Sinti als Partner für Maßnahmen gegen Kinderhandel durch Entwicklung von Pilotaktivitäten zur Sensibilisierung relevanter Akteure und Mediation in Konfliktfällen

In der ersten Projektphase versuchen wir, den Status quo zu erheben an vorliegenden Daten zu Kinderhandel, sowie an Einschätzungen und Sichtweisen relevanter Akteure in Österreich über Zuschreibungen betreffend Roma. Dieselben Fragen werden sowohl Nicht-Roma/-Sinti als auch VertreterInnen von Roma/Sinti gestellt.

Quantitative Fragestellungen

1. Zum Umfang von Kinderhandel in Österreich:

- Anzahl der Kinder, die als **Betroffene von Kinderhandel insgesamt** identifiziert wurden, für 2011, 2012 und 2013 - soweit möglich aufgegliedert nach: Altersgruppe (jünger/älter als 14 Jahre), Geschlecht, Herkunftsland, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe
    - Davon: Anzahl der betroffenen Kinder, im Hinblick auf folgende mögliche **drei Formen der Ausbeutung** von Kindern: durch Betteln, durch kleinkriminelle Aktivitäten (zB Diebstahl), durch sexuelle Ausbeutung von Burschen/Mädchen

.....

- Anzahl der Kinder, die 2011, 2012 und 2013 **Unterstützung** durch Einrichtungen in Österreich (staatlich/nicht-staatlich) erhalten haben - soweit möglich aufgegliedert nach den drei Formen der Ausbeutung, Altersgruppe (jünger/älter als 14 Jahre), Geschlecht, Herkunftsland, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe

.....

- Anzahl der Kinder, die 2011, 2012, 2013 in das Herkunftsland **rückgeführt** wurden - soweit möglich aufgegliedert nach den drei Formen der Ausbeutung, Altersgruppe (jünger/älter als 14 Jahre), Geschlecht, Herkunftsland, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe

.....

Qualitative Fragestellungen

2. In Bezug auf die Betroffenen und die drei vorerwähnten Formen der Ausbeutung:

- lässt sich ein Profil/mehrere **Profile** betroffener Kinder entwickeln, nach Altersgruppen, Geschlecht, Familienbeziehungen, sozioökonomischen Status?

  .....

- Gibt es spezifische **Mechanismen** für die Rekrutierung, Verbringung, Schaffung der Ausbeutungsverhältnisse? Gibt es typische Migrationswege dieser Kinder (grenzüberschreitend/innerhalb eines Landes)?

  .....

- Und, auf Grundlage Ihrer Einschätzungen: welche **Zuschreibungen in Bezug auf Roma** sehen Sie in diesem Zusammenhang?

  .....

3. Welche Herausforderungen ergeben sich für die **Identifizierung** der Betroffenen von Kinderhandel in Bezug auf die vorerwähnte Schwerpunktsetzung des EU-Projekts auf jene drei Formen der Ausbeutung (Betteln, kriminelle Aktivitäten, sexuelle Ausbeutung von Burschen)?

.....

4. Welche Herausforderungen ergeben sich für die **Ermittlungsarbeit**, Beweissicherung etc?

.....

5. Welche Herausforderungen ergeben sich für die Umsetzung eines umfassenden Ansatzes in der **Unterstützung und Betreuung** der betroffenen Kinder, in Bezug auf Zugang zu Unterbringung und Betreuung, rechtlicher Vertretung/Obsorge, Sicherheit, medizinischer Versorgung und Bildung/Ausbildung?

.....

6. Welche Stärken bzw. welche Schwächen bestehen derzeit in der **inter-institutionellen Zusammenarbeit** zwischen den relevanten Akteuren zwischen Herkunftsländern und Zielländern?

.....

7. Auf Grundlage der Ihnen bekannten Informationen: Welche Maßnahmen sollten aus Sicht der VertreterInnen von Roma und Sinti gegen Kinderhandel ergriffen werden? Welche Aktivitäten bzw. **Programme von VertreterInnen von Roma und Sinti** bzw. deren Organisationen sind Ihnen bekannt zum Thema Kinderschutz bzw. gegen Kinderhandel oder Ausbeutung von Kindern gerichtet?

.....

Für nähere Informationen sowie Rücksendung dieses Fragebogens bitte an:
Mag. Helmut Sax, helmut.sax@univie.ac.at, Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Wien