

Ziel der Arbeitsgruppe muss aus Sicht der Bundesarbeitskammer aber sein, dass konkrete Empfehlungen aus dieser hervorgehen. Wir nehmen daher den Entwurf dieses Berichts zum Anlass, unsere Vorschläge für Empfehlungen darzulegen.

Um Menschenhandel effektiv bekämpfen zu können, sollten - für die Gruppe von Betroffenen von Menschenhandel - diese Schwerpunkte gesetzt werden:

- Aufenthaltsrecht: Erleichterungen bei der Erlangung und Verlängerung des Aufenthaltsrechts sowie Einführung der europarechtlich notwendigen Bedenkzeit;
- Beschäftigungsrecht: Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Personen mit „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“ durch eine (bloße) Anzeigeverpflichtung der ArbeitgeberInnen anstelle einer Beschäftigungsbewilligung;
- Asylrecht: Bessere Identifizierung von Betroffenen von Menschenhandel im Asylverfahren sowie besserer Schutz von Betroffenen durch die Möglichkeit, während des Asylverfahrens ein Aufenthaltsrecht für Betroffene des Menschenhandels zu erhalten;
- Verpflichtende Schulungen für Organe aller relevanten Behörde und Einrichtungen, die mit Betroffenen von Menschenhandel in Kontakt kommen könnten;
- Effektive Kontrollen ermöglichen und Verbesserung der Kooperation der mit der Materie befassten Behörden;
- Umsetzung des Protokolls und der Empfehlungen des ILO Übereinkommens über Zwangsarbeit und des Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte.

Konkrete Vorschläge für Empfehlungen

2. Verbesserungen der rechtlichen Situation der Betroffenen im Aufenthaltsrecht

Nach derzeitiger Rechtslage erhalten Betroffene bzw Opfer von Menschenhandel eine „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“, wenn ein diesbezüglich ein Strafverfahren (bzw auch Zivilverfahren) anhängig ist. Bei Erfüllung von bestimmten Voraussetzungen (im Wesentlichen: ausreichende Unterhaltsmittel) kann in weiterer Folge eine „Rot-Weiß-Rot – Karte plus“ erteilt werden, allerdings nur dann, wenn das Zivil- oder Strafverfahren nach wie vor anhängig ist.

Nur die Schaffung einer gesicherten aufenthaltsrechtlichen Perspektive gibt Betroffenen die nötige Sicherheit. Ist kein Verfahren mehr anhängig, ist das Aufenthaltsrecht in Österreich stark gefährdet. Der Anreiz für Betroffene, mit Behörden zusammenarbeiten, ist entsprechend gering, da sie sich nicht sicher sein können, nicht mehr in ihr Abhängigkeitsverhältnis zurückgeworfen zu werden.

Nach Meinung der Bundesarbeitskammer sollte die Erteilung eines Aufenthaltsrechts an Betroffene des Menschenhandels nicht zwingend an die Einleitung bzw das Fortbestehen eines Strafverfahrens bzw zivilrechtlichen Verfahrens gebunden sein, da durch die die Unsicherheit der Erteilung eines Aufenthaltstitels die Bereitschaft der Betroffenen, sich effektiv aus Abhängigkeitsverhältnissen zu lösen, sinkt.

Gemäß Art 14 des Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung von Menschenhandel muss ein Aufenthaltstitel nicht nur für die Zwecke der Strafverfolgung sondern auch dann erteilt werden, wenn die zuständige Behörde „der Auffassung [ist], dass der Aufenthalt des Opfers aufgrund seiner persönlichen Situation erforderlich“ ist. Der Verweis auf die persönliche Situation macht deutlich, dass hier insbesondere auch soziale und andere berücksichtigungswürdige Umstände berücksichtigt werden müssen. Es besteht daher auch eine rechtliche Verpflichtung Österreichs, einen Aufenthaltstitel unabhängig von einem anhängigen Gerichtsverfahren zu erteilen.

Um Befürchtungen entgegenzutreten, dass Personen, die keine Betroffenen von Menschenhandel sind, versuchen, unter Hinweis auf Menschenhandel einen Aufenthaltstitel zu erhalten, sollte eine fachkundige Kommission in jedem Einzelfall beurteilen, ob Menschenhandel vorliegt bzw die Erteilung eines Aufenthaltstitels (ua) aufgrund der persönlichen Situation nötig ist. Diese soll aus VertreterInnen der relevanten Ministerien, der Kriminalpolizei, und (wenn es sich um Arbeitsausbeutung – zu der auch etwa Ausbeutung als SexarbeiterInnen zählt, handelt) auch aus Sozialpartnern gebildet werden. Selbst wenn aus rechtlichen Erwägungen eine solche Kommissionsmeinung rechtlich unter Umständen nicht bindend sein kann, ist uE davon auszugehen, dass in der Praxis eine solche Konstruktion sich bewähren würde.

Unabhängig von diesen Überlegungen sollte in § 57 Abs 1 Z 2 AsylG (Regelung des Aufenthaltstitels an Betroffene des Menschenhandels) klargestellt werden, dass bereits die Aufnahme einer Ermittlung durch die Kriminalpolizei als Strafverfolgung zählt (vgl § 91 Abs 2 StPO).

Ein Umstieg auf eine „Rot-Weiß-Rot – Karte plus“ (und damit eine Überführung in das „normale“ Migrationsrecht“) sollte aufgrund der besonderen Situation von Betroffenen des Menschenhandels unabhängig von der Erfüllung von Voraussetzungen wie nötige Unterhaltmittel und ohne der Notwendigkeit eines nach wie vor anhängigen Straf- bzw Zivilverfahren erfolgen. Wir weisen darauf hin, dass Personen, die einen Aufenthaltstitel gemäß §§ 55ff AsylG aufgrund Art 8 EMRK erhalten, in weiterer Folge ohne Nachweis von Unterhaltsmitteln (idR) eine „Rot-Weiß-Rot – Karte plus“ erhalten können. Diese Möglichkeit sollte auch Betroffenen des Menschenhandels offen stehen.

Art 6 RL 2004/81 EG, die zwingend eine Einräumung einer Bedenkzeit vorsieht, während der keine aufenthaltsbeendenden Maßnahmen gesetzt werden dürfen, wurde bislang im österreichischen Recht nicht umgesetzt. Rechtliche Möglichkeiten dafür wären zB die Schaffung eines Aufenthaltsrechts sui generis (wie derzeit in § 64 Abs 4 NAG für StudienabsolventInnen zur Arbeitsplatzsuche, dieses ist allerdings wenig praktikabel), die Schaffung eines Aufenthaltsrechts im FPG (zB Visum D oder eigenständiges Aufenthaltsrecht in § 31 FPG).

Die Forderungen orientieren sich am bestehenden System; somit würden Betroffene nach wie vor eine „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“ erhalten, lediglich die Voraussetzungen für die Erteilung bzw die Möglichkeiten für den Umstieg in das System des NAG würden (leicht) modifiziert.

Zusammenfassung:

- Erteilung einer „Aufenthaltsbewilligung besonderer Schutz“ auch ohne zwingende Voraussetzung der Anhängigkeit eines Straf- bzw Zivilverfahrens; eine Kommission entscheidet, über Betroffenheit von Menschenhandel ist;
- Klarstellung in § 57 Abs Z 2 AsylG, dass die Aufnahme von Ermittlungen als anhängiges Verfahren gilt;
- Verlängerung des Aufenthaltstitel bzw Erteilung einer „Rot-Weiß-Rot – Karte plus“ ohne laufendes Zivil- oder Strafverfahren, letztere auch unabhängig vom Nachweis von Unterhaltsmitteln;
- Einräumung einer ausreichenden Bedenkzeit zur Kooperation mit den Behörden.

3. Bessere Möglichkeit zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

Für Personen, denen eine „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“ gemäß § 57 AsylG erteilt wurde, kann zwar gemäß § 4 Abs 3 bzw 7 AuslBG eine Beschäftigungsbewilligung ohne Arbeitsmarktprüfung erteilt werden, in der Praxis ist aber das Bewilligungsverfahren trotzdem eine große Hürde für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Der Möglichkeit einer Arbeitsaufnahme kommt aber für die Integration und Normalisierung der Lebenssituation von Betroffenen von Menschenhandel große Bedeutung zu. Es wäre daher sinnvoll, die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit dieser Personengruppe lediglich von einer Anzeige an das Arbeitsmarktservice (vergleichbar mit der Anzeigebestätigung gemäß § 3 Abs 5 AuslBG für VolontärInnen bzw PraktikantInnen) abhängig zu machen. Auch in diesem Fall wäre es dem Arbeitsmarktservice möglich, die Einhaltung der arbeits- und sozialrechtlichen Normen zu überprüfen, praktisch würde sich aber die Chance auf eine Erwerbstätigkeit für viele Betroffene stark erhöhen.

Gemäß der „Bundesrichtlinie über Vormerkung, Vermittlung und Leistungsbezug von Ausländern und Ausländerinnen“ des Arbeitsmarktservice können Personen mit einer „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“ nicht arbeitsuchend vorgemerkt werden. Diese Meinung des Arbeitsmarktservice ist nach unserer Meinung zum einen rechtlich zu hinterfragen, da diese Gruppe sowohl aufenthalts- als auch beschäftigungsrechtlich Zugang zum Arbeitsmarkt besteht. Zum anderen ist der Ausschluss von der Möglichkeit, sich arbeitsuchend zu melden, nach Meinung der Bundesarbeitskammer inhaltlich nicht sinnvoll, da insbesondere diese Personen seitens des Arbeitsmarktservice mangels Kenntnis nicht vermittelt werden können und außerdem keinen Zugang zu Fördermaßnahmen haben.

Zusammenfassung:

- Für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von Personen mit „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“ sollte eine Anzeige an das AMS (anstelle wie derzeit eine Beschäftigungsbewilligung ohne Arbeitsmarktprüfung) ausreichen.
- Es sollte Personen mit Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“ die Möglichkeit der Meldung als „arbeitsuchend“ beim Arbeitsmarktservice offen stehen.

4. Bessere Identifizierung von Betroffenen im Asylverfahren, besserer rechtlicher Schutz während laufendem Asylverfahren

Nach unserer Meinung sind unter den Betroffenen von Menschenhandel auch AsylwerberInnen. Im Asylverfahren ist aber kein ausreichender Schutz der Betroffenen gegeben. Zwar kann ein subsidiärer Schutz erteilt werden, wenn im Herkunftsstaat insbesondere unmenschliche Behandlung, Folter bzw die Todesstrafe droht (vgl § 8 AsylG), dieser Schutz greift aber nicht in allen hier relevanten Fällen. Gemäß § 58 Abs 1 AsylG muss zwar das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) nach Abschluss eines Asylverfahrens, ohne dass der Status eines Asylberechtigten oder subsidiärer Schutz zuerkannt wird, die Erteilung einer „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“ von Amts wegen prüfen. Nach Wahrnehmung des Bundesarbeitskammer wird diese Prüfung aber zum einen nicht immer mit der nötigen Aufmerksamkeit durchgeführt, zum anderen greift diese Bestimmung auch nur nach Abschluss des Verfahrens (Asylverfahren können immer noch jahrelang dauern).

Wie oben ausgeführt, ist ein gesichertes Aufenthaltsrecht aber sowohl für die Betroffenen selbst (um aus dem Abhängigkeitsverhältnis in ein normales Leben „umsteigen“ zu können) als auch für die effektive Strafverfolgung der TäterInnen sehr wichtig. Das vorläufige Aufenthaltsrecht gemäß § 13 Abs 1 AsylG genügt dieser Anforderung nicht, weiters kommt es nicht in allen hier relevanten Fällen zu einer Zulassung des Verfahrens.

Gemäß Art 11 der einschlägigen RL 2004/81/EG müssen Betroffene des Menschenhandels Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten. Durch die derzeit faktisch geltende Einschränkung auf Saisonarbeit wird dieser Anforderung nicht entsprochen. Auch der Regelung über die Einräumung einer Bedenkzeit (Art 6) wird im Asylverfahren nicht Rechnung getragen.

Es ist daher notwendig, Betroffenen zu ermöglichen, entgegen dem derzeitigen § 58 Abs 9 AsylG eine „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“ zu erhalten, auch während das Asylverfahren anhängig ist (es ist durchaus möglich, dass Fluchtgründe gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention sowie Betroffenheit von Menschenhandel kumulativ vorliegen).

Zusammenfassung:

- Schaffung einer Möglichkeit, während laufendem Asylverfahren eine „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“ zu erhalten.

5. Bessere Identifizierung von Betroffenen

Oft kommen Behörden bei Kontrollen mit Menschen in Kontakt, die möglicherweise Betroffene von Menschenhandel sind. Es kommt daher sehr maßgeblich auf das Wissen der konkreten Personen über Menschenhandel an, ob Betroffene von Menschenhandel tatsächlich als solche erkannt werden. Nur ausreichend geschulte Organe sind in der Lage, Betroffene zu identifizieren.

Soweit möglich und sinnvoll sollte auch die Zusammenarbeit zwischen den Organen der Polizei und andere Behörden wie Finanzpolizei, Gebietskrankenkassen, Arbeitsinspektoraten verbessert werden, sodass sowohl Betroffenen von Menschenhandel schneller und effizienter geholfen werden kann als auch die Bestrafung von TäterInnen in der Praxis besser funktioniert. Dazu gehört auch, dass Kontrollen intensiviert werden. An der Schnittstelle Menschenhandel/Zwangsarbeit/undokumentierte Arbeit sollten Behörden zur Geltendmachung von Entgelt auf die Anlaufstelle undok verweisen, damit Betroffene auch ausständigen Lohn bzw fehlende Versicherung effektiv geltend machen können.

Gemäß Art 5 2. Unterabs RL 2004/81/EG können Mitgliedstaaten vorsehen, dass die nötigen Informationen an (wenn auch nur potenziell) Betroffene des Menschenhandels auch durch NGOs erfolgen kann. Die (Prüf-)organe der Gebietskrankenkassen, Finanzpolizei, des Arbeitsinspektorat sowie anderer relevante Behörden bzw Organe dieser Behörden sollten daher konkret die Organsiationen Lefoe-IBF bzw MEN-Via gleichzeitig mit der Meldung an die Polizei verständigen. Sinn einer solchen schnellen Information wäre, dass weniger Zeit zwischen dem Erkennen als Betroffene/r und dem Start der Betreuung vergehen kann. So können auch alle notwendigen Schritte besser und schneller eingeleitet werden.

Zusammenfassung:

- Meldepflicht aller Organe von Behörden, die potenziell mit Betroffenen von Menschenhandel in Kontakt treten können, an LEF-IBF bzw MEN-Via;
- In diesen relevanten Behörden sollten alle Organe verpflichtende Schulungen zum Thema Menschenhandel bzw Identifizierung von Betroffenen besuchen;
- Prüfung der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen einzelnen, mit der Materie befassten Behörden;
- Die Behörden sollten zur Geltendmachung von Ansprüchen der Betroffenen diese an die Anlaufstelle undok verweisen;
- Prüfung, inwieweit die Zusammenarbeit mit Ärzten bzw Personen im Gesundheitswesen verbessert werden kann.

6. Umsetzung des ILO Protokolls über die „Forced Labour Convention“ sowie des Übereinkommens über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte

Im Juni 2014 wurde im Rahmen der 103. Session der ILO ein Protokoll zur Konvention über Zwangsarbeit angenommen. Es sollte sichergestellt werden, dass das Protokoll und die entsprechenden Empfehlungen in Österreich auch effektiv umgesetzt werden.

Um die Rechte von Hausangestellten zu stärken, hat die ILO im Jahr 2011 das Übereinkommen 189 über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte verabschiedet. Diese wurde bisher in Österreich nicht ratifiziert. Als Mindestanforderungen müssten ArbeitgeberInnen zur Führung von Arbeitszeitaufzeichnungen verpflichtet werden, ein Beratungsrecht von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen durch die Aufsichtsorgane eingeführt werden und eine Ermächtigung der Behörden zur Anforderung der Unterlagen bzw zur Einholung schriftlicher Auskünfte (Nichtübermittlung wäre eine Verwaltungsübertretung) implementiert werden. Die Umsetzung dieser Mindestanforderungen hätte auch Auswirkungen auf undokumentierte Arbeit, weil von BeschäftigtenInnen auch nach dem Ende eines Arbeitsverhältnisses derartige Dokumente gefordert werden könnten. Auch bei der Rechtsdurchsetzung von Ansprüchen muss es Erleichterungen für die Haushaltsbeschäftigten geben: Während eines Verfahrens vor dem Arbeits- und Sozialgericht muss es obligatorisch eine Wohnmöglichkeit sowie Mittel zur Existenzsicherung für Betroffene geben.

Die Bundesarbeitskammer ersucht, diese Stellungnahme bei der weiteren Arbeit zu berücksichtigen und bringt sich gerne weiter konstruktiv in den Dialog ein.



Rudi Kaske
Präsident



Alice Kundtner
IV des Direktors