

14/SN-266/ME

**BUNDESMINISTERIUM FÜR
GESUNDHEIT UND FRAUEN**

Bundesministerium für Inneres
Herrengasse 7
1014 Wien

Organisationseinheit: BMGF - I/B/6 (Gesundheitsberufe,
Fremdlegistik)
Sachbearbeiter/in: Mag. Irene Hager-Ruhs
E-Mail: irene.hager-ruhs@bmgf.gv.at
Telefon: +43 (1) 71100-4219
Fax: +43 (1) 71100-4219165
Geschäftszahl: BMGF-91830/0005-I/B/6/2005
Datum: 21.04.2005
Ihr Zeichen: GZ 76.201/1426-III/1/c/05

Betreff: Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz u.a., Begutachtung

Sehr geehrte Damen und Herren!

Bezug nehmend auf den im Betreff genannten Entwurf erlaubt sich das Bundesministerium für Gesundheit und Frauen nachfolgende Stellungnahme abzugeben:

Zum Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG):Allgemeines:

Eingangs ist die Ausformulierung des NAG und der Materialien in rein männlicher Sprachform zu kritisieren. Die Generalklausel des § 83 entspricht weder den Legistischen Richtlinien noch dem Regierungsprogramm und dem Ministerratsvortrag aus dem Jahr 2001. Gerade bei neuen Gesetzen ist aus frauenpolitischer Sicht eine durchgehend geschlechtergerechte Formulierung zu wählen, die Frauen und Männer gleichermaßen sichtbar macht und anspricht.

In § 87 werden jene Mitglieder der Bundesregierung angeführt, die für den Vollzug des Gesetzes zuständig sind. Bekannterweise werden das Bundesministerium für Inneres und das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur derzeit von Frauen geleitet und es wird eindringlich ersucht, dies auch in der Bezeichnung zum Ausdruck zu bringen.

Zu § 2 Abs. 1 Z 7:

Mit der Normierung des Mindestalters von 21 Jahren für Ehegatten, die ein Recht auf Familienzusammenführung haben (ausgenommen Ehegatten von Österreicher/innen und EWR-Bürger/innen), soll laut Erläuterungen in Übereinstimmung mit Art. 4 Abs. 5 der Richtlinie 2003/86/EG eine strukturelle Sicherungsmaßnahme gegen Zwangsehen eingeführt werden.

Radetzkystraße 2, 1031 Wien
post@bmgf.gv.at
<http://www.bmgf.gv.at>
DVR: 2109254

Präventivmaßnahmen gegen Zwangsverheiratung von Mädchen zu setzen, ist selbstverständlich von großer frauenpolitischer Bedeutung. Es liegen keine Erfahrungswerte mit Regelungen wie der vorgeschlagenen vor, Expertinnen von Migrantinneneinrichtungen äußerten jedoch Bedenken.

Abgesehen vom humanitären Aspekt, dass auch die Familienzusammenführung bei freiwillig geschlossenen Ehen erschwert wird, befürchten sie, dass damit nicht die (im Ausland stattfindende) Zwangseheschließung verhindert, sondern nur die Einreise des Ehegatten/der Ehegattin der/des Zusammenführenden hinausgeschoben wird. Die gegen ihren Willen verheiratete Frau wäre dadurch überdies noch länger an einen Mann, den sie nicht kennt, gebunden.

Eine umfassende Diskussion unter Einbeziehung von Expertinnen wäre notwendig, effektive Strategien zur Prävention von Zwangsverheiratung zu entwickeln.

Neben präventiv wirkenden Sicherungsmaßnahmen sind auch gesetzliche Regelungen für die Frauen, die zwangsverheiratet wurden und sich in Österreich aufhalten, wichtig. Siehe dazu die nachstehenden Überlegungen zu § 26 Abs. 3 NAG, wobei aber auch dazu vorweg festzuhalten ist, dass in Anbetracht der Komplexität des Themas dringend anzuraten ist, dieses unter Einbeziehung von Expertinnen, insbesondere aus Migrantinneneinrichtungen, umfassend zu diskutieren, um adäquate Lösungen zu finden.

Zu § 8 Abs. 3 und 26 NAG:

Die Aufenthaltsberechtigung von Familienangehörigen von Drittstaatsangehörigen hängt in den ersten fünf Jahren vom Aufenthaltstitel des/der Ankerfremden ab. Nach § 26 Abs. 3 NAG geht das Aufenthaltsrecht der Angehörigen innerhalb dieser Frist jedoch nicht verloren, wenn der/die Ankerfremde stirbt oder aus seinem / ihrem überwiegenden Verschulden geschieden wird.

Die in § 26 Abs. 3 vorgesehene Neuregelung wird aus frauenpolitischer Sicht grundsätzlich begrüßt, ist es doch für Migrantinnen aufgrund des möglichen Verlusts des Aufenthaltsrechts besonders schwierig, eine Beziehung zu beenden. Insbesondere für Migrantinnen, die in einer Gewaltbeziehung leben und sich nach derzeitiger Gesetzeslage aufgrund ihrer aufenthaltsrechtlichen Abhängigkeit vom Ehemann häufig zur Fortführung ihrer Ehe gezwungen sehen, wäre jedoch eine weitergehende Regelung wichtig.

Österreichische Gerichte haben im Scheidungsverfahren von Drittstaatsangehörigen das Scheidungsrecht der Herkunftsländer anzuwenden – einige dieser Länder kennen keine Scheidung aus überwiegendem Verschulden. In diesen Fällen kann von der geplanten Neuregelung nicht Gebrauch gemacht werden, aber auch dann, wenn der Nachweis des überwiegenden Verschuldens des Ehemannes nicht gelingt.

Die Bundeshöchstzahlenüberziehungsverordnung, die mit BGBl. II Nr. 352/2004 mit dem Ziel, Gewaltopfern den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern, novelliert wurde, trägt diesem Umstand mittlerweile dadurch Rechnung, dass auch eine Anzeigenerstattung oder eine einstweilige Verfügung nach dem Gewaltschutzgesetz oder die Meldung bzw. Bestätigung einer Interventionsstelle (§ 1 Z. 10 lit. a, b, d der BHZÜV) als Gründe für die Erteilung von Beschäftigungsbewilligungen anerkannt werden.

Es wird angeregt, diese Tatbestände analog zur Sicherung des weiteren Aufenthaltsrechts heranzuziehen und § 26 Abs. 3 NAG diesbezüglich zu erweitern.

Ansonsten blieben Migrantinnen, die – aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen – keine Scheidung aus dem überwiegenden Verschulden des Ehemannes erreichen können, auf § 26 Abs. 2 beschränkt: Nach dieser Bestimmung, die grundsätzlich ebenfalls sehr positiv gesehen wird, geht das Aufenthaltsrecht auch dann nicht verloren, wenn die Migrantin „aus eigenem in der Lage ist, die Erteilungsvoraussetzungen des § 11 Abs. 2 Z 2 bis 4 zu erfüllen“.

Das bedeutet jedoch, über eine ortsübliche Wohnung, einen Krankenversicherungsschutz und über regelmäßige Einkünfte zumindest in der Höhe der Richtsätze gemäß § 239 ASVG (€ 662,99, zzgl. € 70,56 für jedes Kind) zu verfügen, wobei die Familienbeihilfe nicht eingerechnet werden darf. Eine Haftungserklärung ist ebenfalls ausgeschlossen.

Diese Voraussetzungen sind von Migrantinnen, insbesondere mit kleinen Kindern, häufig schwer zu erfüllen. Vor allem für gewaltbetroffene Migrantinnen, die dies jedoch nicht nachweisen können, wäre es äußerst wichtig, dass zumindest die Familienbeihilfe und ein allfälliger Bezug von Kinderbetreuungsgeld auf das geforderte Einkommen angerechnet werden können.

Sofern die Voraussetzungen des § 26 Abs. 3 NAG jedoch vorliegen, sollten (gewaltbetroffene) Familienangehörige auch Sozialleistungen erhalten können, ohne dass ihr Aufenthaltstitel gefährdet ist.

Fraglich ist auch, was im Falle einer allfälligen Nichtigkeitserklärung einer unter Zwang zustande gekommenen Ehe gelten soll: Dem Wortlaut nach fällt dies nicht unter § 26 Abs. 3, Zwangsverheiratung ist jedoch eine schwerwiegende Menschenrechtsverletzung, die eine analoge Rechtsstellung der Betroffenen im Falle einer Nichtigkeitserklärung wie im Falle einer Scheidung aus überwiegendem Verschulden des anderen Ehegatten rechtfertigt.

Das vorgesehene Rechtsinstrumentarium könnte sich auch in anderen Fällen von Gewalt als unzureichend erweisen, so z. B. bei versuchten Ehrenmorden.

Wird der zusammenführende Elternteil oder Ehemann abgeschoben, verliert auch die Tochter bzw. die Ehefrau ihr Aufenthaltsrecht, solange diese noch kein vom Zusammenführenden unabhängiges Aufenthaltsrecht erlangt haben. Eine Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen nach § 76 NAG zu erlangen, wird oft am Erfordernis, eine Krankenversicherung, Unterkunft und entsprechende Unterhaltsmittel (sofort) glaubhaft machen zu müssen, scheitern. In Fällen (drohender) schwerer Gewalt ist der Schutz der Betroffenen prioritär. Zumindest in diesen Fällen sollte ein Sozialhilfebezug ohne negative Auswirkungen auf das Aufenthaltsrecht sowie die Anrechnung von Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld auf die Unterhaltsmittel möglich sein.

Es wird angeregt, diese Fragen, die im Rahmen des gegenständlichen Begutachtungsverfahrens nicht erschöpfend behandelt werden können, unter Einbeziehung von Expertinnen einer Lösung zuzuführen.

Zu § 48 Z 4 iVm § 26 Abs. 3 NAG:

Im Sinne der vorigen Ausführungen sollten gewaltbetroffene Migrantinnen bzw. Migrantinnen, bei denen die Voraussetzungen des § 26 Abs. 3 vorliegen, unabhängig vom Status des Zusammenführenden jedenfalls eine Niederlassungsbewilligung unbeschränkt erhalten, um ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern.

Zu § 76:

Die in § 76 Abs. 2 vorgenommene Anpassung an die Bestimmungen der §§ 104a bzw. 217 StGB, mit denen der mit dem Strafrechtsänderungsgesetz 2004 vorgenommenen Ausweitung des Tatbestands Menschenhandel auch im Aufenthaltsrecht Rechnung getragen wird, wird begrüßt.

In § 76 Abs. 3 NAG wird jedoch neu vorgesehen, dass eine Aufenthaltbewilligung aus humanitären Gründen davon abhängt, dass das Vorliegen einer Krankenversicherung, Unterkunft und entsprechender Unterhaltsmittel glaubhaft gemacht wird.

Opfer von Frauenhandel sind jedoch (als Fremde mit Aufenthaltsrecht nach § 10 Abs. 4 FrG, idgF, gemäß Artikel 2 Abs. 1 Z 3 Grundversorgungsvereinbarung) derzeit von der Grundversorgungsvereinbarung erfasst und erhalten Grundversorgung sowie Krankenversicherungsschutz, wenn ihnen humanitärer Aufenthalt gewährt wird.

Sollte in Zukunft davon abgegangen werden, ist zu befürchten, dass gehandelte Frauen mangels entsprechender Unterhaltsmittel keinen Aufenthalt aus humanitären Gründen mehr erlangen können und § 76 Abs. 2 NAG totes Recht bleiben wird. Es wird dringend ersucht, diese Frage zu prüfen und entsprechend im Gesetz klarzustellen.

Expertinnen, insbesondere von der in Wien eingerichteten Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels, weisen weiters aufgrund ihrer praktischen Erfahrungen mit gehandelten Frauen und Mädchen immer wieder darauf hin, dass weitergehende Verbesserungen zum Schutz der Opfer nötig sind:

So entspricht es einem langjährigen Anliegen der Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels, dass nicht nur Zeuginnen im Strafverfahren und gehandelten Frauen, die zivilrechtliche Ansprüche gegen die Frauenhändler geltend machen, dieses Aufenthaltsrecht eingeräumt wird, sondern jedem Opfer, unabhängig davon, ob es aussagen möchte oder kann. Einerseits kennen viele Opfer die „Hintermänner“ gar nicht, andererseits ist zu berücksichtigen, dass eine Aussage mit extremer persönlicher Gefahr für die Betroffenen und/oder ihre Familienangehörigen verbunden ist.

Es besteht zwar die Möglichkeit auf Gewährung des Aufenthalts aus humanitären Gründen auch ohne Zeuginnenstatus, dies erfordert jedoch, dass genügend individuelle Begründungen für einen solchen Aufenthaltstitel vorgebracht werden, daher wäre eine von individuellen Gründen losgelöste Lösung für alle Opfer von Menschenhandel höchst wünschenswert.

Ebenso wird im Sinne internationaler Empfehlungen dringend angeraten, eine Stabilisierungsphase für Opfer von Frauenhandel „vorzuschalten“:

Frauen sollen erst die Möglichkeit haben, sich nach der extrem traumatisierenden Zeit zu stabilisieren und dann erst zu entscheiden, ob sie aussagen wollen oder nicht.

Ein weiterer Verbesserungsbedarf wird darin gesehen, dass kein Rechtsanspruch auf Gewährung eines humanitären Aufenthalts gegeben ist. Betroffene Frauen leben bis zur Entscheidung, d. h. oft mehrere Monate, in Unsicherheit, ob sie einen Aufenthaltstitel erhalten werden oder nicht. Dies verhindert Stabilisierung und Lebensplanung, und ist letztendlich auch für die Strafverfolgung der Täter kontraproduktiv, wenn Frauen auf Grund der Ungewissheit es vorziehen, auszureisen statt auszusagen, weil sie keine Perspektive sehen.

Zu den Änderungen des Familienlastenausgleichsgesetzes und des Kinderbetreuungsgeldgesetzes:

Die vorgeschlagenen Änderungen, wonach der Bezug von Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld in Zukunft an die rechtmäßige Niederlassung gebunden sein sollen, wird aus frauenpolitischer Sicht sehr begrüßt.

Auf die Problematik des § 11 Abs. 5 NAG, wonach dieser Bezug im Verfahren zur Erlangung/ Verlängerung eines Aufenthaltstitels nicht zum Nachweis hinreichender Unterhaltsmittel herangezogen werden darf, wird noch einmal hingewiesen.

Es wird abschließend darauf hingewiesen, dass die letzte Änderung des Kinderbetreuungsgeldgesetzes mit BGBl. I Nr. 34/2004 erfolgte.

25 Kopien dieser Stellungnahme werden an das Präsidium des Nationalrates und zusätzlich in elektronischer Form an begutachtungsverfahren@parlament.gv.at übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Für die Bundesministerin:
iV Dr. Sylvia Füzsl

Beilage: 0

Elektronisch gefertigt