



Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (BIM)
Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights

An das
Bundesministerium für Inneres
Sektion III – Recht

per e-mail: bmi-III-1@bmi.gv.at

Wien, 20.04.2005

Betr.: Stellungnahme zum Entwurf des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes 2005

Anbei übermitteln das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (BIM) und der Verein Österreichischer Juristinnen (VÖJ) eine gemeinsame Stellungnahme mit der Bitte um Kenntnisnahme und Berücksichtigung.

Eine Kopie dieses Schreibens ergeht, ebenfalls auf elektronischem Wege, an die Parlamentsdirektion.

Mit freundlichen Grüßen,

Prof. Dr. Manfred Nowak
Institutsleiter BIM

Mag.ª Angelika Kartusch
Wissenschaftl. Mitarbeiterin BIM

Mag.ª Martina Thomasberger
Vorsitzende VÖJ

CC.: Parlamentsdirektion, begutachtungsverfahren@parlinkom.gv.at

A-1010 Wien, Heßgasse 1

Tel.: +43-(0)1-4277/27420, Fax: +43-(0)1-4277/27429

e-mail: bim.staatsrecht@univie.ac.at

homepage: <http://www.univie.ac.at/bim>

Dieses Dokument wurde mittels e-Mail vom Verfasser zu Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhaltes wird von der Parlamentsdirektion keine Haftung übernommen.

Stellungnahme
des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte
und des
Vereins österreichischer Juristinnen

zur Regierungsvorlage
des Entwurfs für ein Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz 2005

§ 76 Aufenthaltsrecht für Opfer des Menschenhandels

Autorin: Mag.^a Angelika Kartusch (Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Vorstandsmitglied des Vereins österreichischer Juristinnen)

Diese Stellungnahme zum Entwurf für ein Niederlassungs - und Aufenthaltsgesetz (NAG) bezieht ausschließlich auf § 76 Abs 2 und 3 NAG (Aufenthaltsrecht für Opfer des Menschenhandels).

Grundsätzlich ist positiv zu bemerken, dass der Wortlaut des § 76 (2) NAG, ebenso wie der derzeit geltende § 10 Abs 4 FrG, nicht ausschließlich auf die Aussagebereitschaft der betroffenen Person abstellt, sondern darüber hinausgeht: Dem Wortlaut („zur Gewährleistung der Strafverfolgung von gerichtlich strafbaren Handlungen *oder* zur Geltendmachung und Durchsetzung von zivilrechtlichen Ansprüchen“ bzw. „Zeugen *oder* Opfer des Menschenhandels“ ist zu entnehmen, dass auch Opfer, die nicht zu einer Zeug/inn/en/aussage bereit sind, zur Durchsetzung ihrer Schadenersatzansprüche ein Aufenthaltsrecht erhalten können. Diese ansatzweise Loslösung des Aufenthaltsrechts von der Aussagebereitschaft ist aus opferrechtlicher Sicht grundsätzlich zu begrüßen, wenngleich die bisherige Praxis gezeigt hat, dass Aufenthaltstitel nach § 10 Abs 4 in der Regel nur Zeug/inn/en erteilt wurden, diese Bestimmung also restriktiv angewendet wurde.

Wenngleich im Vorblatt und den Erläuternden Bemerkungen (EB) auf die Intention der Bundesregierung, mit diesem Gesetzesentwurf relevante internationale Vorgaben (u.a. der Richtlinie 2004/81/EG vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren)¹ umzusetzen, verwiesen wird, kann nach dem derzeitigen Stand von einer vollständigen Umsetzung der Aufenthaltsrichtlinie nicht gesprochen werden. Änderungsbedarf besteht insbesondere im Hinblick auf folgende Punkte:

1. § 76 (2) NAG ist weiterhin eine „kann“-Bestimmung, überlässt es also dem Ermessen der zuständigen Behörden, Opfern des Menschenhandels ein Aufenthaltsrecht zu erteilen. Dies entspricht nicht den Vorgaben der Aufenthaltsrichtlinie, gemäß der Opfern des Menschenhandels, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, jedenfalls ein Aufenthaltsrecht zu erteilen *ist*.

¹ Die Richtlinie ist bis 6. August 2006 von den EU Mitgliedstaaten umzusetzen.

2. In § 76 NAG fehlt eine Regelung in Bezug auf eine „Bedenkzeit“ der Opfer. Die Aufenthaltsrichtlinie sieht vor, dass allen Opfern des Menschenhandels eine solche Bedenkzeit verpflichtend einzuräumen ist, damit sich die betroffenen Personen erholen und eine fundierte Entscheidung treffen können, ob sie als Zeug/inn/en aussagen wollen. Die Dauer dieser Bedenkzeit ist durch das nationale Recht festzulegen. Aus der Perspektive der Opfer, die nach zum Teil massiven Gewalterfahrungen oft schwer traumatisiert sind und ausreichende Zeit zur physischen und psychischen Stabilisierung benötigen, erscheint eine Dauer von 6 Monaten Ziel führend. Jedenfalls aber sollte die Dauer der Bedenkzeit 3 Monate nicht unterschreiten. Dies entspricht den Empfehlungen der Expert/inn/en/gruppe Menschenhandel der Europäischen Kommission sowie dem in den Niederlanden seit mehreren Jahren praktizierten Modell.²
3. Die Aufenthaltsrichtlinie sieht eine Reihe von verpflichtenden Unterstützungsleistungen für Opfer des Menschenhandels vor. Während der Nachdenkfrist haben sie Anspruch auf Schutz und Basisversorgung (Mittel zur Sicherstellung des Lebensunterhaltes, medizinische Notversorgung, psychologische Hilfe, Übersetzung, unentgeltlicher Rechtsbeistand). Entscheiden sich die Betroffenen zur Kooperation mit den Behörden und erhalten sie in der Folge ein befristetes Aufenthaltsrecht, ist darüber hinaus „erforderliche medizinische und sonstige Hilfe“ sowie Zugang zum Arbeitsmarkt, zu beruflicher und allgemeiner Bildung und Reintegrationsprogrammen vorgesehen. Wenngleich das NAG und andere fremdenrechtliche Gesetze nicht notwendiger Weise der geeignete Ort zur Regelung all dieser Aspekte sind, ist darauf hinzuweisen, dass auch diese Vorgaben von Österreich umgesetzt werden müssen.
4. In diesem Zusammenhang soll insbesondere auf § 76 (3) NAG hingewiesen werden, gemäß dem Personen als Voraussetzung für die Erteilung einer humanitären Aufenthaltserlaubnis Krankenversicherung, Unterkunft und eigene Unterhaltsmittel nachweisen müssen. Dieses Erfordernis erscheint im gegenständlichen Zusammenhang missverständlich und problematisch:
 - In der Praxis zeigt sich, dass Opfer des Menschenhandels aufgrund ihrer Zwangslage und ihres rechtlichen Status im Zielland in der Regel eben gerade über keine Krankenversicherung, Unterkunft und Unterhaltsmittel verfügen. Müssten sie diese Voraussetzungen erfüllen, um eine humanitäre Aufenthaltserlaubnis zu erhalten, wäre § 76 (2) NAG in Bezug auf Opfer des Menschenhandels totes Recht.
 - Die Aufenthaltsrichtlinie (Art. 7, 9ff) sieht vor, dass die EU Mitgliedstaaten Opfern des Menschenhandels, denen ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht erteilt wurde, Zugang zu Unterstützungsleistungen gewährleisten müssen (s.o.). Vor diesem Hintergrund erschiene es geradezu absurd, diverse soziale Absicherungen, die in der Richtlinie von staatlicher Seite verpflichtend vorgesehen sind, von den Opfern als Nachweis für den Erhalt eines Aufenthaltsrechts zu verlangen.

² *Experts Group on Trafficking in Human Beings*, Opinion on reflection period and residence permit for victims of trafficking in human beings, 18 May 2004, download http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc/opinion_experts_group_2004_en.pdf, *Anti Slavery International*, Human traffic human rights: Redefining victim protection, 2002, 71ff, download: <http://www.antislavery.org/homepage/antislavery/trafficking.htm>, *Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings*, Supplementary figures. Second report of the Dutch National Rapporteur, 2003, 9ff.

- Laut EB soll bei der Erteilung einer humanitären Aufenthaltserlaubnis gerade das Fehlen aufenthaltsrechtlicher Voraussetzungen (wie zB des Nachweises eigener Mittel) saniert werden. Diese zugrunde liegende Absicht würde durch das Erfordernis des § 76 (3) völlig konterkariert.

Es wird daher empfohlen, dass § 76 (3) auf die in Absatz 2 genannten Personen keine Anwendung finden soll.

Abschließend ist festzustellen, dass die der Richtlinie zugrunde liegende Motivation für die Erteilung eines Aufenthaltsrechts für Zeug/inn/en in erster Linie die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der illegalen Einwanderung ist, und nicht der Schutz der Rechte der Opfer³ (wenngleich sie freilich in gewissem Maße zu letzterem beitragen kann). Auch aus der Präambel der Richtlinie („Sie berührt auch nicht die einzelstaatlichen Regelungen über das aus humanitären oder sonstigen Gründen zugestandene Aufenthaltsrecht“) ist zu schließen, dass das in der Richtlinie vorgesehene Aufenthaltsrecht eigentlich kein „humanitäres Aufenthaltsrecht“ darstellt. Ein solches beruht, wie der Name schon sagt, auf *humanitären Gesichtspunkten*, also den Bedürfnissen der betroffenen Personen, und nicht auf Überlegungen zur Effizienz der Strafverfolgung. Diese Unterscheidung sollte auch in der österreichischen Rechtslage stärker berücksichtigt werden. Denn bislang (im derzeitigen § 10 (4) FrG ebenso wie § 76 (2) des NAG-Entwurfs) ist das Aufenthaltsrecht für Zeug/inn/en unter dem Titel der „humanitären Aufenthaltsbewilligung“ geregelt – eine unzutreffende Vermengung, die entkoppelt werden sollte. Zusätzlich zum Inhalt des bisherigen § 76 (2), der das Aufenthaltsrecht für (Opfer-)Zeug/innen regelt und dessen Verbesserung im Lichte der vorhin genannten Empfehlungen angeregt wird, sollte also ein ausdrückliches Aufenthaltsrecht für *Opfer* des Menschenhandels aus humanitären Gründen eingeführt werden, das ihnen in besonders berücksichtigungswürdigen, näher zu definierenden Umständen (etwa: Traumatisierung, gesundheitliche Erwägungen, Sicherheitserwägungen) zusteht, und zwar ohne Koppelung an die Teilnahme der Opfer an rechtlichen Verfahren, sei es als Zeug/inn/en oder Privatbeteiligte. Dieser Ansatz dient auch der Umsetzung einer Reihe relevanter internationaler Vorgaben.⁴

Wien, am 21. April 2005

³ Siehe dazu den Richtlinienvorschlag der Kommission: Proposal for a Council Directive on the short-term residence permit issued to victims of action to facilitate illegal immigration or trafficking in human beings who cooperate with the competent authorities, COM (2002) 71 final, 6f.

⁴ Siehe insbesondere Art. 7 des UN Menschenhandelsprotokolls, das von Österreich zwar noch nicht ratifiziert, aber unterzeichnet wurde und das ein vorübergehendes oder permanentes Aufenthaltsrecht für Opfer (keine Beschränkung auf Zeug/inn/en) vorsieht, wobei humanitäre und persönliche Faktoren in angemessener Weise zu berücksichtigen sind. Für eine Entkoppelung des Aufenthaltsrechts vom Zeug/inn/en/status hat sich der UN Menschenrechtsausschuss in Zusammenhang mit Art. 8 des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte in den Abschließenden Bemerkungen zum belgischen Staatenbericht ausgesprochen (CCPR/CO/81/BEL., §§ 15f). Siehe dazu auch eine Reihe von Soft-Law Dokumenten: UNHCHR Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, E/2002/68/Add.1, Principle no. 8, Guidelines no. 4, 6, Council of Europe Recommendation R (2000) 11 of the Committee of Ministers on action against trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation, § 35, OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings, Permanent Council Decision No. 557, Chapter V § 8.1.