EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 15.10.2010
KOM(2010) 493 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Anwendung der Richtlinie 2004/81/EG 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

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung 4

2. Überwachung und Stand der Umsetzung 4

3. Allgemeine Bestimmungen 4

3.1. Begriffsbestimmungen (Artikel 2) 4

3.2. Anwendungsbereich (Artikel 3) 5

4. Sonderbestimmungen 5

4.1. Information der betroffenen Drittstaatsangehörigen (Artikel 5) 5

4.2. Bedenkzeit (Artikel 6 Absatz 1) 5

4.3. Schutz vor der Vollstreckung von Rückführungsentscheidungen (Artikel 6 Absatz 2) 6

4.4. Beendigung der Bedenkzeit (Artikel 6 Absatz 4) 6

4.5. Erteilung des Aufenthaltstitels (Artikel 8) 6

4.6. Geltungsdauer und Verlängerung des Aufenthaltstitels (Artikel 8 Absatz 3) 7

4.7. Behandlung von Opfern (Artikel 7 und 9) 7

4.7.1. Mittel zur Sicherstellung des Lebensunterhalts 7

4.7.2. Beachtung der speziellen Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personen (Artikel 7 Absatz 1 und Artikel 9 Absätze 1 und 2) 8

4.7.3. Sicherheits- und Schutzbedürfnisse (Artikel 7 Absatz 2 und Artikel 9 Absatz 1) 8

4.7.4. Übersetzungs- und Dolmetschdienste (Artikel 7 Absatz 3 und Artikel 9 Absatz 1) ... 8

4.7.5. Unentgeltlicher Rechtsbeistand (Artikel 7 Absatz 4 und Artikel 9 Absatz 1) 9

4.7.6. Medizinische Versorgung (Artikel 7 Absatz 1 und Artikel 9 Absatz 1) 9

4.8. Minderjährige (Artikel 10) 9

4.8.1. Wohl des Kindes (Artikel 10 Buchstabe a) 9

4.8.2. Zugang zum Bildungssystem für Minderjährige (Artikel 10 Buchstabe b) 10

4.8.3. Rechtliche Vertretung und Ausfindigmachen von Angehörigen (Artikel 10 Buchstabe c) 10

4.9. Erwerbstätigkeit, berufliche und allgemeine Bildung (Artikel 11) 10

4.10. Programme oder Maßnahmen (Artikel 12) 10

4.11. Nichtverlängerung des Aufenthaltstitels (Artikel 13) 10

4.12. Entzug (Artikel 14) 11

5. Statistik und Zahlen 11
6. Schlussfolgerungen 12
7. Künftige Entwicklungen 12

1. EINLEITUNG

Am 29. April 2004 erließ der Rat die Richtlinie 2004/81/EG 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 (im Folgenden „die Richtlinie"). Sie gilt für alle Mitgliedstaaten außer für DK, IE und das UK[1].

Der vorliegende Bericht wurde gemäß Artikel 16 der Richtlinie erstellt, dem zufolge die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Anwendung dieser Richtlinie in den Mitgliedstaaten Bericht erstattet und gegebenenfalls notwendige Änderungen vorschlägt.

Dem Bericht liegt eine Studie über die Umsetzung der Richtlinie[2] zugrunde. Die Mitgliedstaaten hatten die Möglichkeit, die Sachinformationen zu prüfen und auf den neuesten Stand zu bringen.

2. ÜBERWACHUNG UND STAND DER UMSETZUNG

Die Mitgliedstaaten waren gehalten, die Umsetzung bis zum 6. August 2006[3] abzuschließen. Die Kommission unterstützte diesen Prozess durch die Organisation von Besprechungen mit nationalen Sachverständigen. Nach Ablauf der Umsetzungsfrist wurden Vertragsverletzungsverfahren gegen vierzehn Mitgliedstaaten eingeleitet. In der Folge übermittelte die Kommission gemäß Artikel 226 EG-Vertrag acht mit Gründen versehene Stellungnahmen. In zwei Fällen wurde beschlossen, Klage beim Europäischen Gerichtshof einzureichen: eine Klage wurde zurückgezogen; in dem anderen Fall erging ein Urteil[4].

Alle an die Richtlinie gebundenen Mitgliedstaaten haben ihre Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt.

3. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

3.1. Begriffsbestimmungen (Artikel 2)

Im Sinne der Richtlinie bezeichnet der Ausdruck „Menschenhandel" die Fälle, die von den Artikeln 1, 2 und 3 des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI erfasst werden. Zwar muss die innerstaatliche Definition dem nicht wortwörtlich entsprechen, doch kann eine gegenüber dieser Begriffsbestimmung wesentlich veränderte oder enger gefasste Definition negative Auswirkungen auf die Umsetzung der Richtlinie 2004/81/EG haben. Im Bericht der Kommission über die Anwendung des Rahmenbeschlusses und dem Begleitpapier der Kommissionsdienststellen[5] wurden bereits einige diesbezügliche Mängel festgestellt.

---

1 In diesem Bericht bezeichnet der Begriff „Mitgliedstaaten" diejenigen Mitgliedstaaten, für die die Richtlinie bindend ist.

2 Von der Kommission geförderte und vom Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe „Odysseus" durchgeführte Studie (2007).

3 RO und BG mussten die Richtlinie bis zu ihrem Beitritt zur EU umgesetzt haben.

4 Rechtssache C-266/08, *Kommission/Spanien*, Urteil vom 14.5.2009.

5 KOM(2006) 187 endgültig und SEK(2006) 525.

Anlässlich der Annahme des Berichts forderte die Kommission die betreffenden Mitgliedstaaten auf, dieser Situation so bald wie möglich abzuhelfen.

3.2. Anwendungsbereich (Artikel 3)

Alle Mitgliedstaaten wenden diese Richtlinie auf Drittstaatsangehörige, die Opfer von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel sind oder waren, auch dann an, wenn sie illegal in einen Mitgliedstaat eingereist sind.

Die Mitgliedstaaten können diese Richtlinie nicht nur auf Opfer des Menschenhandels, sondern auch auf Drittstaatsangehörige anwenden, denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde. Neun Mitgliedstaaten (AT, BE, CZ, ES, LU, MT, PT, RO, SE) haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten wendet die Umsetzungsvorschriften sowohl auf Erwachsene als auch auf Minderjährige an; in zwei Mitgliedstaaten (LT, SK) gilt sie nur für Erwachsene. In EE ist die Anwendung auf Minderjährige mit der Einschränkung versehen, dass sie im Interesse des Minderjährigen und zum Vorteil der Rechte des Minderjährigen sein muss.

4. SONDERBESTIMMUNGEN

4.1. Information der betroffenen Drittstaatsangehörigen (Artikel 5)

Sind die zuständigen Behörden der Auffassung, dass ein Drittstaatsangehöriger in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen kann, so informieren sie die betroffene Person über die im Rahmen dieser Richtlinie gebotenen Möglichkeiten.

AT, ES und LT sind den Nachweis dafür schuldig geblieben, dass sie dieser Verpflichtung nachgekommen sind.

Die Rechtsvorschriften in RO können Probleme aufwerfen, da weder die Behörde, für die diese Verpflichtung gilt, klar benannt wird noch konkrete Vorgaben zu Inhalt und Form der Information gemacht werden.

Abgesehen von der formellen Umsetzung gibt es in einigen Mitgliedstaaten (EE, EL, NL, PL) Hinweise auf gelegentliche praktische Probleme, vor allem dann, wenn die Identität der Opfer nicht hinreichend geklärt werden konnte. In einigen Fällen führte dies dazu, dass das mutmaßliche Opfer als Ausländer in Gewahrsam genommen wurde, der sich illegal im Land aufhält, anstatt in ihm einen Betroffenen zu sehen, dem eine Bedenkzeit zuzugestehen ist (NL).

4.2. Bedenkzeit (Artikel 6 Absatz 1)

Alle Mitgliedstaaten haben eine Bedenkzeit für Personen vorgesehen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Die Richtlinie enthält keine Vorgaben zur Dauer der Bedenkzeit, sondern besagt, dass dies nach innerstaatlichem Recht festzulegen ist.

Die Mitgliedstaaten haben diese Vorschrift unterschiedlich umgesetzt. Eine Reihe von Mitgliedstaaten (BE, CZ, EL, FR, LU, LV, SK) gewährt eine genau festgesetzte Bedenkzeit (von 30 Tagen oder mehr). In einigen anderen Ländern ist lediglich eine Mindestdauer für die

Bedenkzeit vorgegeben, während andere (EE, FI, DE) sowohl eine Mindestdauer als auch eine Höchstdauer (von bis zu sechs Monaten) festgelegt haben. Einige Mitgliedstaaten (MT, PT, RO, SI) haben lediglich eine Höchstdauer (von zwei bis drei Monaten) vorgegeben.

LT macht keine Angaben zur Dauer der Bedenkzeit; in IT wird in der Praxis eine Bedenkzeit eingeräumt, die allerdings nicht gesetzlich geregelt ist.

In PL kann allen Opfern von Menschenhandel ein Aufenthaltstitel mit maximal dreimonatiger Gültigkeit erteilt werden, der einer Bedenkzeit gleichgesetzt wird. Der fakultative Charakter dieser Vorschrift steht nicht im Einklang mit der Richtlinie, die die Gewährung einer Bedenkzeit als obligatorisch vorschreibt.

4.3. Schutz vor der Vollstreckung von Rückführungsentscheidungen (Artikel 6 Absatz 2)

In der Richtlinie wird die Vollstreckung etwaiger Rückführungsentscheidungen während der Bedenkzeit untersagt. Eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten hat dieser Anforderung entsprochen.

In BG ist jedoch kein solcher Schutz vorgesehen.

4.4. Beendigung der Bedenkzeit (Artikel 6 Absatz 4)

Laut Richtlinie kann die Bedenkzeit im Interesse der öffentlichen Ordnung und zum Schutz der inneren Sicherheit sowie für den Fall, dass die betroffene Person den Kontakt mit den Tätern aktiv, freiwillig und aus eigener Initiative wieder aufgenommen hat, beendet werden.

Nicht einmal die Hälfte der Mitgliedstaaten (BE, DE, EE, FI, FR, EL, LU, LV, MT, PL, SE, SK) hat diese fakultative Vorschrift vorschriftsgemäß umgesetzt.

In NL kann die Bedenkzeit beendet werden, wenn das Opfer in diesem Zeitraum zu erkennen gibt, dass es zur Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden nicht bereit ist, bzw. wenn es das Land während der Bedenkzeit verlassen hat; hiermit geht NL über die Kriterien der Richtlinie hinaus.

Die entsprechende Vorschrift in ES lässt zu viel Raum für Interpretationen, da es für die Beendigung der Bedenkzeit ausreicht, wenn die Behörden feststellen, dass die Behauptungen des Opfers nicht zutreffen.

4.5. Erteilung des Aufenthaltstitels (Artikel 8)

In Bezug auf die Erteilung des Aufenthaltstitels sollten die Mitgliedstaaten zusätzlich prüfen, welche Möglichkeiten sich durch eine Verlängerung des Aufenthalts des betroffenen Drittstaatsangehörigen in ihrem Hoheitsgebiet für die Ermittlungen oder das Gerichtsverfahren ergeben, ob er seine Bereitschaft zur Zusammenarbeit eindeutig bekundet hat und ob er alle Verbindungen zu den mutmaßlichen Tätern abgebrochen hat.

Die meisten Mitgliedstaaten haben diese Kriterien korrekt umgesetzt.

Einige Mitgliedstaaten (BG, LT) verlangen zusätzlich, dass das Opfer ein Dokument oder mehrere Dokumente, z. B. einen Pass oder ein Einreisevisum, als Voraussetzung für die Erteilung des Aufenthaltstitels vorlegt. Dies kann die tatsächliche Ausübung der in dieser

Richtlinie gewährten Rechte behindern, da der Identitätsnachweis einigen Opfern auf bestimmte Weise abhanden gekommen sein kann.

Die Rechtsvorschriften in FR sehen vor, dass das Opfer als eine Voraussetzung für die Erteilung des Aufenthaltstitels bei den zuständigen Behörden offiziell Anzeige erstatten muss. Je nachdem, wie diese Vorschrift in der Praxis angewandt wird, kann sie über die in der Richtlinie vorgegebenen Bedingungen hinausgehen.

Die in Artikel 8 Absatz 1 enthaltenen Bedingungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels gelten unbeschadet der Gründe im Zusammenhang mit der öffentlichen Ordnung und dem Schutz der inneren Sicherheit.

Mehrere Mitgliedstaaten (AT, BE, DE, EE, FI, FR, LU, SE, SI) sehen die Möglichkeit vor, die Erteilung des Aufenthaltstitels aus den genannten Gründen zu verweigern. In bestimmten Fällen ist diese Bestimmung Bestandteil der allgemeinen Grundsätze für die Erteilung von Aufenthaltstiteln.

In EE kann der Aufenthaltstitel verweigert werden, wenn die Gefahr besteht, dass der Betreffende die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit, die guten Sitten oder die Rechte und Interessen anderer verletzt; damit geht das Land über den in der Richtlinie vorgegebenen Rahmen hinaus.

Einige Mitgliedstaaten (z. B. AT, BE, ES, HU, IT, LU, NL, PL, SK) setzen für die Erteilung des Aufenthaltstitels nicht nur die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden voraus, sondern sehen zusätzlich bestimmte Arten von Aufenthaltstiteln vor, die sich nach der Schutzbedürftigkeit des Opfers richten. Diese Möglichkeit ist in einigen Fällen auf bestimmte Personengruppen beschränkt (z. B. Minderjährige).

4.6. Geltungsdauer und Verlängerung des Aufenthaltstitels (Artikel 8 Absatz 3)

Laut Richtlinie muss der Aufenthaltstitel mindestens sechs Monate gültig sein. Er wird verlängert, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung weiterhin erfüllt sind.

In den meisten Mitgliedstaaten liegt die Gültigkeit zwischen sechs Monaten (AT, CZ, FI, FR, DE, LT, LU, LV, MT, PL, RO, SE, SI) und einem Jahr (EL, ES, NL, PT).

In zwei Mitgliedstaaten (BG, EE) ist entweder keine Mindestdauer für die Gültigkeit oder ein Zeitraum von weniger als sechs Monaten vorgesehen.

Alle Mitgliedstaaten ermöglichen eine Verlängerung des Aufenthaltstitels.

4.7. Behandlung von Opfern (Artikel 7 und 9)

4.7.1. Mittel zur Sicherstellung des Lebensunterhalts

Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass den betroffenen Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, die Mittel zur Sicherstellung ihres Lebensunterhalts während der Bedenkzeit gewährt werden, und dass ihnen nach Erteilung des Aufenthaltstitels mindestens dieselbe Behandlung zuteil wird.

Eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten sieht eine Unterstützung entweder in Form von Bargeldzahlungen oder von Sachleistungen vor.

In AT wird die Unterstützung nur nach Erteilung eines Aufenthaltstitels gewährt, wohingegen während der Bedenkzeit keine spezifischen Unterstützungsleistungen vorgesehen sind, sofern es sich bei dem Opfer nicht um einen Asylbewerber handelt. Dies dürfte mit den Anforderungen der Richtlinie nicht vereinbar sein.

Außerdem wurden in einigen Mitgliedstaaten insofern praktische Schwierigkeiten festgestellt, als die gewährte Unterstützung zur Sicherung eines angemessenen Lebensunterhalts der Empfänger zu knapp bemessen zu sein scheint. In BG gibt es keinen Beleg dafür, dass Unterkünfte für die Opfer eingerichtet wurden. In LT haben die Opfer in dieser Hinsicht keine spezifischen Rechte: ihnen wird dieselbe Behandlung gewährt wie Drittstaatsangehörigen, die sich illegal im Land aufhalten.

4.7.2. Beachtung der speziellen Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personen (Artikel 7 Absatz 1 und Artikel 9 Absätze 1 und 2)

Die Mitgliedstaaten beachten die speziellen Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personen, einschließlich psychologischer Hilfe, soweit diese angemessen und durch innerstaatliches Recht vorgesehen ist. Dies gilt sowohl während der Bedenkzeit als auch nach der Erteilung des Aufenthaltstitels.

Nur sehr wenige Mitgliedstaaten haben dieser Forderung jedoch in einer allgemeinen Klausel Rechnung getragen.

Der Zugang zu psychologischer Hilfe ist in den meisten Mitgliedstaaten ausdrücklich vorgesehen.

In BG sind hierfür keine speziellen Anlaufstellen vorgesehen. EE ermöglicht den Zugang zu psychologischer Hilfe nur unter erschwerten Bedingungen und erstattet die Kosten hierfür erst nachträglich, was den Opfern die praktische Ausübung dieses Rechts erschwert. In AT, LT und SK wurden keine spezifischen Bestimmungen erlassen, die den Opfern psychologische Hilfe garantieren.

4.7.3. Sicherheits- und Schutzbedürfnisse (Artikel 7 Absatz 2 und Artikel 9 Absatz 1)

Nur wenige Mitgliedstaaten haben ausdrücklich Maßnahmen in Bezug auf die Sicherheits- und Schutzbedürfnisse der Betroffenen vorgesehen (BG, EL, FI, FR, LV, MT, PT). Einige Mitgliedstaaten verweisen auf bereits bestehende Regelungen zum Opferschutz (CZ, DE, ES, LT, NL, SE, SK).

AT, EE und RO haben keine entsprechenden innerstaatlichen Vorschriften mitgeteilt.

4.7.4. Übersetzungs- und Dolmetschdienste (Artikel 7 Absatz 3 und Artikel 9 Absatz 1)

Eine beträchtliche Anzahl von Mitgliedstaaten stellt Übersetzungs- und Dolmetschdienste sowohl vor als auch nach der Erteilung des Aufenthaltstitels zur Verfügung (BE, CZ, FI, DE, EL, ES, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SK).

In PL werden diese Dienstleistungen von staatlich zugelassenen NRO erbracht.

In einigen Fällen können die Dolmetschdienste aus praktischen Gründen unzureichend sein, z. B. weil es an Dolmetschern fehlt (EL). AT bietet Übersetzungsdienste erst nach der

Erteilung des Aufenthaltstitels an, SI nur während der Bedenkzeit und BG nur bei Strafverfahren. EE sieht lediglich einen „Übersetzungsnotdienst“ vor.

Die Rechtsvorschriften in LV sind insofern problematisch, als Opfer von Menschenhandel nach der Erteilung des Aufenthaltstitels keinen ausdrücklichen Anspruch auf Übersetzungs- und Dolmetschdienste haben.

4.7.5. Unentgeltlicher Rechtsbeistand (Artikel 7 Absatz 4 und Artikel 9 Absatz 1)

Eine beträchtliche Anzahl von Mitgliedstaaten (BE, BG, CZ, DE, FI, FR, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, ES, SE, PT) hat diesbezügliche fakultative Vorschrift umgesetzt und stellt unentgeltlichen Rechtsbeistand sowohl vor als auch nach der Erteilung des Aufenthaltstitels zur Verfügung.

In EL besteht dieser Anspruch ebenfalls, doch scheint es bei der praktischen Umsetzung Probleme zu geben.

4.7.6. Medizinische Versorgung (Artikel 7 Absatz 1 und Artikel 9 Absatz 1)

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, während der Bedenkzeit eine medizinische „Notversorgung“ sicherzustellen und nach der Erteilung des Aufenthaltstitels für die „notwendige“ medizinische Hilfe zu sorgen.

Dieser Verpflichtung sind alle Mitgliedstaaten nachgekommen. Einige (BE, CZ, EL, FI, NL, SE) sind weitergegangen und bieten nicht nur eine medizinische Notversorgung, sondern eine allgemeine medizinische Versorgung sowohl vor als auch nach der Erteilung des Aufenthaltstitels. In PL und PT wird Zugang zu einer generellen medizinischen Versorgung nach der Erteilung des Aufenthaltstitels gewährt.

Es scheint, dass andere Mitgliedstaaten Inhabern von Aufenthaltstiteln keine weiterreichenden Dienstleistungen gewähren, obwohl die Formulierung, dass Inhabern eines Aufenthaltstitels „zumindest“ die während der Bedenkzeit vorgesehene Behandlung zu gewähren ist, hierzu ermutigen soll.

4.8. Minderjährige (Artikel 10)

4.8.1. Wohl des Kindes (Artikel 10 Buchstabe a)

Die Mitgliedstaaten, die von der Möglichkeit Gebrauch machen, diese Richtlinie auf Minderjährige anzuwenden, müssen das Wohl des Kindes gebührend berücksichtigen, wenn sie die Bestimmungen dieser Richtlinie anwenden. Nur einige Mitgliedstaaten (BE, EE, FI, MT, PT, RO, ES, SE) sehen in ihren Rechtsvorschriften ausdrücklich die Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Minderjährige vor. Andere vertreten die Auffassung, dass diesem Grundsatz durch die Ratifizierung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes bzw. durch allgemeine Rechtsvorschriften bereits Rechnung getragen wird. Die konkrete Anwendung dieses Grundsatzes kann jedoch Probleme aufwerfen.

Nur ES, FR und MT haben beispielsweise eine Sonderbestimmung erlassen, die sicherstellt, dass das Verfahren dem Alter und der Reife des Kindes entspricht.

Lediglich BG, EL und PT haben von der fakultativen Bestimmung (Artikel 10 Buchstabe a) Gebrauch gemacht und die Bedenkzeit auch für Minderjährige eingeführt.

4.8.2. Zugang zum Bildungssystem für Minderjährige (Artikel 10 Buchstabe b)

Alle Mitgliedstaaten ermöglichen Minderjährigen den Zugang zum Bildungssystem.

Es bleibt abzuwarten, ob die in RO und EE geltenden Vorschriften, wonach der Zugang zum Bildungssystem an die Bedingung des Wohnsitzes im Land geknüpft ist, in der Praxis Probleme mit sich bringen werden.

4.8.3. Rechtliche Vertretung und Ausfindigmachen von Angehörigen (Artikel 10 Buchstabe c)

Eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten hat der Forderung Rechnung getragen, dass bei unbegleiteten Minderjährigen eine rechtliche Vertretung zu gewährleisten ist. In EL wurden jedoch keine praktischen Vorkehrungen hierfür getroffen.

Die Vorschrift für die Mitgliedstaaten, alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um so schnell wie möglich Angehörige ausfindig zu machen, wurde von mehreren Mitgliedstaaten nicht umgesetzt (AT, CZ, FI, MT, PL, SE, SI).

4.9. Erwerbstätigkeit, berufliche und allgemeine Bildung (Artikel 11)

Die Mitgliedstaaten legen die Regeln fest, nach denen Inhabern des Aufenthaltstitels der Zugang zum Arbeitsmarkt sowie zur beruflichen und allgemeinen Bildung gewährt wird.

Mit Ausnahme von RO bieten alle Mitgliedstaaten den betroffenen Personen Zugang zum Arbeitsmarkt. MT fordert, dass eine Genehmigung des Ministers für Justiz und Inneres eingeholt werden muss, was die Ausübung dieses Rechts erschweren kann.

Alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme von RO gewähren Zugang zur beruflichen und allgemeinen Bildung.

4.10. Programme oder Maßnahmen (Artikel 12)

Den Opfern wird Zugang zu bestehenden Programmen oder Maßnahmen für die Rückkehr in ein normales soziales Leben gewährt, wobei die Möglichkeit besteht, besondere Maßnahmen zugunsten der betroffenen Personen vorzusehen.

Alle Mitgliedstaaten ermöglichen den Opfern die Teilnahme an Programmen, die sich in der Regel an Opfer von Menschenhandel oder allgemeiner an Einwanderer als Zielgruppe richten. Nur drei Mitgliedstaaten (CZ, FI, LV) haben die Möglichkeit genutzt, spezielle Programme aufzulegen.

Kein Mitgliedstaat hat die Verlängerung des Aufenthaltstitels an die Bedingung der Teilnahme an entsprechenden Programmen oder Maßnahmen geknüpft.

4.11. Nichtverlängerung des Aufenthaltstitels (Artikel 13)

Eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten verlängert den Aufenthaltstitel nicht, wenn die Bedingungen gemäß Artikel 8 Absatz 2 nicht mehr erfüllt sind oder das maßgebliche Verfahren aufgrund einer Entscheidung der zuständigen Behörden abgeschlossen wurde.

Einige Mitgliedstaaten (BE, CZ, FI, LU, NL) sehen die Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltstitels für Opfer vor, deren Verfahren abgeschlossen ist bzw. die sich bereits eine bestimmte Zeit im Land aufhalten.

4.12. Entzug (Artikel 14)

Der Aufenthaltstitel kann jederzeit entzogen werden, wenn die insbesondere in den in Artikel 14 Buchstaben a bis e aufgeführten Voraussetzungen für die Erteilung nicht mehr erfüllt sind.

Die in die Rechtsvorschriften aufgenommenen Kriterien für den Entzug des Aufenthaltstitels sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden.

Einige Mitgliedstaaten (BE, DE, EL, LU, MT, RO) orientieren sich hierbei an den in Artikel 14 genannten Voraussetzungen. Andere (BG, CZ, ES, FR, EE, LV, NL, PT, SK) wiederum haben strengere Kriterien für den Entzug des Titels eingeführt.

In SE und LT kann der Aufenthaltstitel entzogen werden, wenn der Betreffende auf der Liste der Personen steht, gegen die ein Einreiseverbot verhängt wurde. Weitere Gründe für den Entzug sind unter anderem das Kriterium der öffentlichen Gesundheit (LT), Missbrauch des Aufenthaltstitels durch den Inhaber (PL), Angabe falscher oder gefälschter Informationen zur eigenen Identität (FI und SI), Angabe unrichtiger Informationen bzw. Verheimlichung von Umständen, die für die Erlangung des Aufenthaltstitels von Bedeutung waren (SE). Die genannten Gründe scheinen über die Bestimmungen von Artikel 14 hinauszugehen.

5. STATISTIK UND ZAHLEN

Nur eine begrenzte Anzahl von Mitgliedstaaten konnte Daten zur Zahl der Aufenthaltstitel liefern, die als Folge der Umsetzung dieser Richtlinie erteilt wurden; noch weniger Mitgliedstaaten machten der Kommission Angaben zur Anzahl der gewährten Bedenkzeiten.

Die verfügbaren Daten[6] über Aufenthaltstitel für Opfer von Menschenhandel zeigen deutliche Unterschiede in bezug auf die Auswirkungen der Richtlinie. In einigen Mitgliedstaaten (BE, IT, NL, FR, DE) wurde mit mehr als 100 pro Jahr eine große Zahl von Aufenthaltstiteln erteilt. In anderen Mitgliedstaaten (CZ, FI, HU, PL, SE) lag die Zahl mit einem bis zu 20 Aufenthaltstiteln deutlich niedriger. Wieder andere Mitgliedstaaten erteilten gar keine Aufenthaltstitel auf der Grundlage der umgesetzten Richtlinie bzw. machten keine Angaben (BG, EE, ES, LV, LT, RO, SI, SK).

Festzuhalten ist, dass die vorliegenden Daten unter Umständen keine hundertprozentige Aussagekraft besitzen, da einige Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen zu erteilen, wobei diese Möglichkeit nicht auf Opfer von Menschenhandel beschränkt ist bzw. nicht an die Bedingung der Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden geknüpft ist.

Um vollständigere und zuverlässigere Daten zur Anwendung dieser Richtlinie zu erhalten, prüft die Kommission die Möglichkeit, Daten über Aufenthaltstitel, die auf der Grundlage der

---

[6] Die Daten wurden mithilfe von Ad-hoc-Befragungen für den Odysseus-Bericht, die Folgenabschätzung zum Vorschlag für den Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels und seit kurzem auch über die nationalen Kontaktstellen des für Integration und Asyl zuständigen Ausschusses gesammelt.

Umsetzungsvorschriften zu dieser Richtlinie erteilt werden, im Rahmen der Datenerhebung gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 862/2007 zu erfassen.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Obwohl die verfügbaren Zahlen für sich genommen keine umfassende Bewertung der Wirksamkeit dieser Richtlinie ermöglichen, kann festgestellt werden, dass die allgemeinen Daten über Opfer von Menschenhandel in der EU unzureichende Auswirkungen dieser Richtlinie zu belegen scheinen. Der Anzahl der identifizierten Opfer von mehreren Hundert bzw. auch bis zu 2 000 Personen pro Jahr[7] in einigen Mitgliedstaaten stehen selten mehr als 20 Aufenthaltstitel gegenüber, die auf der Grundlage dieser Richtlinie pro Jahr erteilt wurden.

Auch wenn ein Teil der Opfer nicht in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fällt (weil sie z. B. keine Drittstaatsangehörigen sind), ist die Differenz zwischen identifizierten Opfern und Personen, die von den spezifischen Aufenthaltstiteln Gebrauch machen, auffällig. Dies kann ein Hinweis darauf sein, dass das Potenzial der Richtlinie zur Zerschlagung von Menschenhändlerringen bei gleichzeitigem Schutz der Rechte der Opfer nicht in vollem Umfang ausgeschöpft wird.

Zwar sind die im Bericht aufgeführten Mängel nicht durchweg schwerwiegend, doch können einige dazu führen, dass die Richtlinie nicht ordnungsgemäß angewandt wird. Zudem deuten die Mitgliedstaaten an, dass es sein kann, dass einige Opfer nur zögerlich von den ihnen gebotenen Möglichkeiten Gebrauch machen. Allerdings ist auch davon auszugehen, dass die Richtlinie mehr in Anspruch genommen und besser abschneiden würde, wenn die Information über die durch sie gebotenen Möglichkeiten besser wäre. Zur Verbesserung der Information sind verstärkte Anstrengungen auf Seiten der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sowie von Nichtregierungsorganisationen und Vereinigungen erforderlich (siehe Artikel 5).

Eine andere Möglichkeit, dafür zu sorgen, dass die Opfer in den vollen Genuss der Richtlinie kommen, wäre, den Bestimmungen der Richtlinie über die Behandlung von Opfern während der Bedenkzeit bzw. über den Aufenthaltstitel in vollem Umfang Rechnung zu tragen.

Aus der Statistik geht auch hervor, dass die Erteilung befristeter Aufenthaltstitel an Personen, die aus unterschiedlichen Gründen nicht mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten, zu einem deutlichen Anstieg der Zahl der Opfer führen kann, die sich legal in den Mitgliedstaaten aufhalten dürfen.

7. KÜNFTIGE ENTWICKLUNGEN

Die Bekämpfung des Menschenhandels hat im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts oberste Priorität.

Zur Beschleunigung der Maßnahmen gegen diese Form der Kriminalität wurden mehrere wichtige Initiativen eingeleitet, die sich auch auf die Zuwanderungspolitik auswirken. In der Mitteilung der Kommission, die am 10. Juni 2009[8] im Hinblick auf das Stockholmer Programm angenommen wurde, wird betont, dass Schleusertum und Menschenhandel in

---

[7] Global Report on Trafficking in Persons (Bericht zum weltweiten Menschenhandel), Februar 2009, UNODC.

[8] KOM (2009) 262 endgültig.

keiner Weise geduldet werden dürfen und angemessene Mittel vorzusehen sind, um unter anderem die Bedingungen für die Ausstellung der Aufenthaltstitel für Opfer zu erleichtern. Im Stockholmer Programm[9] wird betont, dass zur Bekämpfung des Menschenhandels alle Aktionsmöglichkeiten unter Einbeziehung von Prävention, Strafverfolgung und Opferschutz mobilisiert werden müssen. Es wurde klargestellt, dass alle Zuständigkeiten der Union so optimal wie möglich genutzt werden sollten, um eine gut koordinierte und konsolidierte Politik der EU zu erreichen. Die Kommission wurde ersucht, eine Reihe weiterer Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung von Opfern vorzuschlagen[10].

Hierbei wurde den Rechten von Minderjährigen besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Im Stockholmer Programm heißt es hierzu, dass Kindern, die sich in besonders prekären Situationen befinden, (unbegleiteten Minderjährigen, Opfern des Menschenhandels usw.) vor allem im Zusammenhang mit der Einwanderungspolitik besonderes Augenmerk gelten sollte. Laut dem Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige[11] sollten die EU und die Mitgliedstaaten verstärkt Maßnahmen für Kinder ergreifen, die Opfer des Menschenhandels sind, wobei die diesbezügliche Unterstützung zumindest die Maßnahmen umfassen sollte, die in der Richtlinie 2004/81/EG vorgesehen sind.

Die Kommission hat bereits damit begonnen, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Am 29. März 2010 unterbreitete sie einen Legislativvorschlag, der den Schutz und die Betreuung von Opfern verstärken soll[12]. Ferner ist für 2011 eine neue integrierte Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels und zur Ergreifung von Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung der Opfer vorgesehen[13]. Des weiteren ist in den Vorschlägen der Kommission zur Änderung der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen sowie der Anerkennungsrichtlinie aus den Jahren 2008 und 2009 festgelegt, dass Opfer des Menschenhandels als schutzbedürftige Personen zu betrachten sind, deren besonderen Bedürfnissen in angemessener Weise Rechnung zu tragen ist. Darüber hinaus hat die Kommission eine öffentliche Konsultation eingeleitet und führt eine Folgenabschätzung mit dem Ziel durch, 2011 ein Maßnahmenpaket für Opfer von Kriminalität und Gewalt im Allgemeinen vorzulegen.

Gegenwärtig werden zusätzliche Maßnahmen zur Verstärkung der mit dem Einwanderungsgesetz zur Bekämpfung des Menschenhandels und zur Verbesserung des Opferschutzes vorhandenen Möglichkeiten geprüft. In diese Überlegungen kann die Kommission die Notwendigkeit von Änderungen der Richtlinie einbeziehen und unter anderem die Möglichkeit erwägen, einen befristeten Aufenthaltstitel auf der Grundlage der Schutzbedürftigkeit des Opfers und nicht unbedingt als Gegenleistung für die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden zu erteilen. Als weitere Änderungen könnten die Festlegung einer bestimmten Dauer für die Opfern gewährte Bedenkzeit, die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Behandlung vor allem von Minderjährigen sowie die Verstärkung der Pflicht zur Unterrichtung der Opfer über ihre Rechte in Betracht gezogen werden.

---

9 Dokument des Rates 17024/09.

10 Die Richtlinie 2009/52/EG über Sanktionen gegen Arbeitgeber orientierte sich zum Teil auch an der in der Richtlinie 2004/81/EG vorgesehenen Regelung. Sie sieht die Einführung ähnlicher Regelungen für die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige vor, die in Strafverfahren wegen besonders ausbeuterischer Arbeitsbedingungen oder illegal beschäftigter Minderjähriger mitwirken.

11 KOM(2010) 213 endgültig.

12 KOM(2010) 95 endgültig.

13 Siehe Aktionsplan: KOM(2010) 171 endgültig.

Die Kommission wird alle Fälle prüfen, in denen Probleme mit der Anwendung dieser Richtlinie aufgetreten sind. Hierbei hat sie die Möglichkeit, sich mit Mitgliedstaaten in Verbindung zu setzen bzw. gegebenenfalls die erforderlichen Verfahrensschritte zur Verfolgung von Fällen der Nichteinhaltung gemäß Artikel 258 einzuleiten.