

Informationsdienst 2019

DER AUSBEUTUNG ENTKOMMEN – SCHUTZ IN DEUTSCHLAND?

Auswirkungen restriktiver
Änderungen im Asyl- und
Aufenthaltsrecht auf
Betroffene von
Menschenhandel



Inhalt

Asyl und Menschenhandel: Warum ein Thema für die Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel?	1
Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen im Asyl- und Aufenthaltsrecht allgemein	2
Rahmenbedingungen bzgl. Menschenhandelsbetroffener im Asyl-/Dublin-Verfahren	3
Entscheidungspraxis des BAMF und der Verwaltungsgerichte	4
Aktuelle Entwicklungen bzgl. der Unterstützung von Dublin-Rückkehrer*innen in Italien	6
Rücküberstellung nach Italien trotz ungeklärter Unterbringung und Unterstützung	7
Zusammenfassung und Fazit	8

Informationsdienst 2019

Der Ausbeutung entkommen – Schutz in Deutschland?

Auswirkungen restriktiver Änderungen im Asyl- und Aufenthaltsrecht auf Betroffene von Menschenhandel

Der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V. (KOK) veröffentlicht seit nunmehr sieben Jahren, zusätzlich zu dem viermal jährlich erscheinenden KOK-Newsletter, einmal im Jahr einen Informationsdienst. In diesem wird detailliert und mit ausführlichen Hintergrundinformationen über ein aktuelles Thema berichtet. Der vorliegende Informationsdienst des KOK beschäftigt sich mit den aktuellen asyl- und aufenthaltsrechtlichen Änderungen der letzten Monate, der Entscheidungspraxis des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sowie einiger Verwaltungsgerichte und den damit verbundenen Auswirkungen auf Betroffene von Menschenhandel im Asylverfahren. Dabei geht er insbesondere auf Rücküberstellungen nach Italien ein, da viele Personen, die in den Beratungsstellen in Deutschland betreut werden, von dort eingereist sind. Er beruht u. a. auf den Ergebnissen einer Recherche zu Verwaltungsgerichtsentscheidungen in Dublin-Verfahren.¹

Unter Asylsuchenden befinden sich auch Betroffene von Menschenhandel. Bereits 2014 hatte der KOK einen Informationsdienst dem Thema Asylrecht und Menschenhandel gewidmet.² In den vergangenen Jahren gab es weitere Entwicklungen in diesem Bereich und es ist in einigen Regionen Deutschlands auch weiterhin ein starker Anstieg von Betroffenen von Menschenhandel, die sich im Asylverfahren befinden, zu vermerken. Parallel dazu hat sich das politische Klima gewandelt und es ist eine veränderte, restriktivere Entscheidungspraxis des BAMF in Menschenhandelsfällen zu bemerken. Diese führte zu vermehrten Klageverfahren gegen Asylbescheide. Sowohl die politischen Entwicklungen als auch die Entscheidungspraxis des BAMF und teilweise der Verwaltungsgerichte gibt Anlass zur Sorge – insbesondere, wenn sie im Zusammenhang mit den neuerlichen Entwicklungen in Italien gesehen werden. Der diesjährige Informationsdienst wirft einen Blick auf die rechtlichen Rahmenbedingungen und Veränderungen und verdeutlicht, wie auch für Betroffene von Menschenhandel im Asylverfahren das Recht auf Schutz in Deutschland zunehmend beschränkt wird.

1. Asyl und Menschenhandel: Warum ein Thema für die Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel?

Spezialisierte Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel beraten unabhängig von Nationalität oder Aufenthaltsstatus. In einigen Fachberatungsstellen hat der Anteil derjenigen Betroffenen, die aus Nicht-EU-Staaten kommen und sich im Asylverfahren befinden, stark zugenommen. In der Fachberatungsstelle NADESCHDA in Nordrhein-Westfalen beispielsweise liegt der Anteil der Personen aus Westafrika aktuell bei über 60 %

¹ Meding, Ruth (2019) Grundrechtsschutz gegen Abschiebung gemäß der Dublin-III-Verordnung von Betroffenen des Menschenhandels, KOK e.V.; <https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/flucht-menschenhandel-start/rechtsprechungsanalyse/>.

² Informationsdienst (2014) Asylrecht und Menschenhandel, KOK e.V.; https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/uploads/media/Informationsdienst_2014__Asylrecht_und_Menschenhandel_2014_01.pdf.

der Klientinnen.³ Viele der Personen, die in den Beratungsstellen ankommen, sind bereits auf der Flucht oder in einem anderen europäischen Land ausgebeutet worden. Aber auch in Deutschland bleibt für Geflüchtete eine besondere Gefährdung bestehen, Gewalt zu erfahren und/oder ausgebeutet zu werden. Prekäre Unterbringung, eingeschränkte Rechte, Lücken im Unterstützungssystem sowie fehlende Informationen zur eigenen rechtlichen Situation können das Risiko erhöhen. Einige Beratungsstellen führen spezielle Projekte durch, um Asylsuchende, die von Menschenhandel betroffen waren oder sind, zu identifizieren und angemessen unterstützen oder durch Information und Beratung Ausbeutungssituationen verhindern zu können.⁴

2. Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen im Asyl- und Aufenthaltsrecht allgemein

In den vergangenen Monaten wurden von der Bundesregierung eine Vielzahl von Gesetzen verabschiedet, die das Asyl- und Aufenthaltsrecht weiter beschränken und die Unterstützung für asylsuchende Personen einschränken. So wurden seit 2018 neben vielen anderen u. a. das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht („Geordnete-Rückkehr-Gesetz“), das Gesetz zur Entfristung des Integrationsgesetzes und das Dritte Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes verabschiedet, die teilweise weitreichende Veränderungen u. a. in den Bereichen Abschiebehaft, Unterbringung und Wohnsitzauflagen sowie Leistungsbezug bewirkten. Bedenklich war insbesondere auch die Geschwindigkeit, mit welcher die Gesetze durch den Gesetzgebungsprozess gebracht wurden. Häufig war die Frist zur Abgabe einer Stellungnahme für Verbände auf wenige Tage (z. B. Entfristung des Integrationsgesetzes: drei Tage) oder sogar nur Stunden beschränkt (Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes: 20 Stunden) und die Einbeziehung der Zivilgesellschaft auf Grund der Komplexität und des Umfangs kaum mehr als ein formeller Akt – eine wirkliche Berücksichtigung von Kritikpunkten schien nicht geplant.

Besonders viel Kritik wurde hinsichtlich des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht⁵, dem sog. „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ geäußert. Das Deutsche Institut für Menschenrechte kritisierte in diesem Zusammenhang, dass eine der Schwere der Grundrechtseingriffe angemessene parlamentarische Auseinandersetzung mit den Gesetzentwürfen nicht möglich war und der Sachverstand aus den Verbänden, der Zivilgesellschaft und der Verwaltungspraxis unzureichend miteinbezogen wurde.⁶ Nicht nur eine Vielzahl von Organisationen in Deutschland⁷ hat sich gegen das Gesetz ausgesprochen, auch die Menschenrechtskommissarin des Europarates, Dunja Mijatović äußerte in einem Brief an den Innenausschuss des Bundestags deutliche Bedenken⁸. Sie kritisierte u. a. unangekündigte Abschiebungen und die damit verbundene fehlende Möglichkeit für die Betroffenen, Vorkehrungen zu treffen, sowie die Ausweitung der Abschiebehaft. Auch der Anti-Folter-Ausschuss der Vereinten Nationen zeigte sich besorgt, dass die durch das Gesetz beschleunigten Abschiebungen bestehende Schutzmechanismen bezüglich einer Überstellung von Personen, die im Heimatland bedroht sind, weiter beschneiden könn-

3 So z.B. Fachberatungsstelle NADESCHDA (2019), Jahresbericht 2018; Dortmunder Mitternachtsmission e.V. (2018), Jahresbericht 2017.

4 <https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/flucht-menschenhandel-start/projekte-fuer-gefluechtete/>.

5 BGBl. Teil I, 2019, Nr. 31 vom 20.08.2019.

6 <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuell/news/meldung/article/pressemitteilung-vertiefte-diskussion-des-geordnete-rueckkehr-gesetzes-erforderlich/>.

7 <https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/Offener-Brief-Geordnete-R%C3%BCckkehr-Gesetz.pdf>.

8 <https://rm.coe.int/letter-to-andrea-lindholz-chairwoman-of-the-committee-on-internal-affa/168094799d>.

ten.⁹ Weiterhin äußerte der Ausschuss Bedenken über die lange Aufenthaltsdauer der Asylsuchenden in den AnKER-Zentren und den erschwerten Zugang zu medizinischen und sozialen Unterstützungsangeboten auf Grund der oft abgelegenen Lage der Zentren.¹⁰

Die gesetzlichen Neuregelungen treffen grundsätzlich alle Asylsuchenden, einschließlich derer, die besonders schutzbedürftig sind, insbesondere solange diese nicht als solche identifiziert werden. Die EU-Aufnahmerichtlinie¹¹ verpflichtet Deutschland im Asylverfahren besonders schutzbedürftige Personen zu identifizieren und entsprechend ihren Bedürfnissen zu behandeln. Laut Art. 21 der EU-Aufnahmerichtlinie zählen zu den Geflüchteten mit besonderem Schutzbedarf Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Personen mit Behinderungen, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer des Menschenhandels, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Erkrankungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben.

In Deutschland gibt es indes keinen Mechanismus zur systematischen Identifizierung und Unterstützung besonders schutzbedürftiger Personen. Es wurden stattdessen vereinzelte Maßnahmen, wie Empfehlungen für Standards zum Schutz vulnerabler Gruppen in Geflüchtetenunterkünften¹² oder Sonderbeauftragte für besonders schutzbedürftige Asylsuchende im BAMF (s. u.) eingeführt. Faktoren wie beschleunigte Verfahren, die lange Unterbringung in AnKER-Zentren oder anderen zentralen Unterbringungseinrichtungen mit beschränktem Zugang für Beratungsstellen und die verstärkte Durchführung von Dublin-Rücküberstellungen können eine Identifizierung von besonders schutzbedürftigen Personen erschweren und drohen positive Entwicklungen hinsichtlich der Identifizierung von Menschenhandelsbetroffenen zu konterkarieren.

3. Rahmenbedingungen bzgl. Menschenhandelsbetroffener im Asyl-/Dublin-Verfahren

Das BAMF beschäftigt sich schon seit geraumer Zeit mit dem Thema Menschenhandel im Asylverfahren. Seit 2012 werden in den Außenstellen speziell geschulte Sonderbeauftragte für Opfer von Menschenhandel eingesetzt, um Asylanträge von Menschenhandelsbetroffenen adäquat bearbeiten zu können.¹³ Darüber hinaus gibt es interne Dienstanweisungen für Mitarbeitende des BAMF, die Handlungsanweisungen bei Verdacht auf Menschenhandel geben. Hierbei handelt es sich zum einen um die Dienstanweisung Asyl Teil 1¹⁴ zum Asylverfahren allgemein, zum anderen um die Dienstanweisung Dublin¹⁵ speziell zu Dublin-Verfahren.

Im Zusammenhang mit den jüngsten Entwicklungen, wie sie von den Fachberatungsstellen beobachtet werden, sind aktuell Dublin-Überstellungen und damit die Dienstanweisung Dublin von besonderer Relevanz. In dieser Dienstanweisung werden Ausführungen zum

9 CAT/C/DEU/CO/6, UN-Anti-Folterausschuss: Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, 11. Juli 2019; https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fDEU%2fCO%2f6&Lang=en Rn. 26.

10 CAT/C/DEU/CO/6, Rn. 28.

11 Richtlinie 2013/33/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen.

12 <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/engagement-und-gesellschaft/fluechtlingspolitik-und-integration/schutzkonzepte-fluechtlingsunterkuenfte>.

13 <http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2019/20190730-welttag-gegen-menschenhandel.html?nn=1367522>; s. a. KOK-Informationsdienst (2014) Asylrecht und Menschenhandel.

14 https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/DA-Asyl_21_02_2019.pdf.

15 <https://fragenstaat.de/anfrage/dienstanweisung-dublin/>.

Selbsteintrittsrecht (SER) gemacht – also der Entscheidung eines Landes, einen Asylantrag trotz Zuständigkeit eines anderen Staats zu prüfen – und erläutert, wann ein solches anzuwenden ist. Die Dienstanweisung legt dar, dass es sich hierbei um kein subjektives Recht handelt, das eingeklagt werden kann, und betont, dass eine restriktive Anwendung geboten sei, um die Dublin-III-Verordnung, die regelt, welcher Staat für eine Bearbeitung zuständig ist, nicht zu unterlaufen. Die Dienstanweisung führt aber auch aus, dass es Fallkonstellationen geben kann, in welchen eine Ausübung des SER zwingend ist und kein Ermessensspielraum besteht. Dies kann der Fall sein, wenn inlandsbezogene Vollstreckungshindernisse wie z. B. krankheitsbedingte Reiseunfähigkeit oder zielstaatsbezogene Abschiebehindernisse vorliegen. Zielstaatsbezogenes Hindernis kann zum Beispiel sein, dass der Person im Zielstaat eine erhebliche, konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit droht.

Bei Menschenhandelsbetroffenen „kann“ der Dienstanweisung zufolge ein Selbsteintritt geboten sein. Die entscheidende Frage sei hierbei, ob der/die Antragstellende in Deutschland oder dem anderen Mitgliedsstaat vor weiteren kriminellen Handlungen sicherer ist. Ist die Person in Deutschland sicherer, komme das SER „in Betracht“. Laut Dienstanweisung ist „in der Regel (...) davon auszugehen, dass in dem Staat, in dem die Person Opfer von Menschenhandel wurde, die Gefahr größer ist, wieder in die Ausbeutungssituation zu geraten“.¹⁶

4. Entscheidungspraxis des BAMF und der Verwaltungsgerichte

Berichten der Fachberatungsstellen zufolge wurde in der Vergangenheit vom BAMF vielfach vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch gemacht und von einer Überstellung einer von Menschenhandel betroffenen Person in einen anderen EU-Staat – in der Regel Italien – abgesehen. In vielen dieser Fälle waren die Antragstellenden in einem anderen EU-Staat ausgebeutet worden und vor den Menschenhändlern nach Deutschland geflohen. Seit geraumer Zeit jedoch scheint sich ein Wandel in der Entscheidungspraxis vollzogen zu haben. Viele Beratungsstellen beobachten, dass in Dublin-Fällen seltener eine Zuständigkeit Deutschlands als geboten erachtet und häufig nicht mehr davon ausgegangen wird, dass die Gefahr der Reviktimisierung, also die Gefahr für die Betroffenen, erneut in eine Ausbeutungssituation zu geraten, dort höher ist als in Deutschland. Immer wieder wird die Tatsache, dass die Person sich bereits einmal von den Täter*innen lösen konnte, als Hinweis gewertet, dass sie bei Rückkehr nicht wieder gefährdet wäre.¹⁷

Diese Entwicklung wird von den Fachberatungsstellen als sehr bedenklich eingeschätzt, da sie sehr wohl die Gefahr sehen, dass die Betroffenen im Land der Ausbeutung erneut in eine solche Situation geraten. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn nur unzureichend Schutz und Unterstützung von staatlicher Seite existieren und die Personen auf ihre Communities und Bekannte angewiesen sind. Ein Fall, in dem ebendies geschehen ist, wurde vor dem Münchener Verwaltungsgericht verhandelt. Er zeigt eindrücklich auf, dass die Gefahr der Reviktimisierung durchaus real ist:

Eine Frau wurde von der Täterin, einer sog. Madame unter falschen Versprechungen und einem Voodoo-Zauber nach Europa gebracht und in Florenz zur Prostitution gezwungen, um angebliche Schulden abzarbeiten.

¹⁶ S. 8 Dienstanweisung Dublin (Stand 11/2018). Siehe hierzu: Nachtrag Oktober 2019 auf S. 9.

¹⁷ z. B. Bescheid Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Bayreuth (liegt dem KOK vor).

Nach einiger Zeit gelang ihr die Flucht und sie lebte ein Jahr in Livorno in einer Einrichtung für Opfer von Menschenhandel. Nachdem sie diese verlassen musste, versuchte sie in Turin Fuß zu fassen, wurde jedoch nach wenigen Monaten von Mitarbeitern der Madame ausfindig gemacht, nach Florenz zurückgebracht und wieder zur Prostitution gezwungen. Nach einer erneuten Flucht war sie nach Deutschland gereist. Als ihr dort gestellter Asylantrag abgelehnt und ihre Aufenthaltsgestattung eingezogen wurde, kehrte sie nach Turin zurück, um dort bei einer Bekannten zu arbeiten. Erneut wurde sie von den Mitarbeitern der Madame gefunden und wieder in Florenz zur Prostitution gezwungen. Nach einem erzwungenen Schwangerschaftsabbruch floh sie zum zweiten Mal nach Deutschland. Das BAMF lehnte den Asylantrag als unzulässig ab, sah die Voraussetzungen für ein Verbot der Abschiebung nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG als nicht vorliegend und ordnete die Abschiebung nach Italien an.¹⁸

Rücküberstellungen im Rahmen von Dublin-Verfahren waren in den letzten Jahren immer wieder Anlass für Diskussionen, politische Debatten und höchstgerichtliche Entscheidungen. Das BAMF ist verpflichtet zu prüfen, ob im Inland oder Zielstaat Gründe bestehen, die einer Abschiebung entgegenstehen. Eine Überstellung darf z.B. nicht durchgeführt werden, wenn in einem Land derart gravierende Mängel im Asylsystem existieren, dass die Gefahr besteht, dass der asylsuchenden Person eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung im Sinne des Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) bzw. Art. 4 der EU-Grundrechtecharta droht. Aktuell wird das Vorliegen systemischer Mängel in anderen EU-Staaten von den deutschen Verwaltungsgerichten weitgehend verneint, obwohl sie durchaus teilweise erhebliche Defizite bemängeln.¹⁹

Weitere Gründe, von einer Überstellung abzusehen, können wie bereits angeführt vorliegen, wenn im Zielland für die Person eine erhebliche, konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht. Ist dies der Fall, soll eine Überstellung nach § 60 Abs. 7 AufenthG nicht durchgeführt werden. Eine solche Gefahr sah das Verwaltungsgericht München im oben beschriebenen Fall als gegeben. Das Gericht bejahte ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG bezüglich Italien und argumentierte:

„Der Klägerin droht auch landesweit die Gefahr, erheblichen Schaden zu erleiden. Der Vortrag der Klägerin weist insoweit darauf hin, dass die Klägerin Opfer eines großen und vernetzten Menschenhändlerrings ist, der sich sicher in zumindest zwei Großstädten, jedoch vermutlich in allen italienischen Großstädten, festgesetzt bzw. vernetzt hat. Das zweifache Auffinden der Klägerin in italienischen Großstädten nach mehreren Jahren Flucht deutet auf ein verzweigtes und gut organisiertes Verbrechenssyndikat hin, das die Klägerin italienweit auffinden können wird. Diese Annahme wird durch die gerichtsbekanntenen Erkenntnismittel (...) gestützt, die einen gut organisierten, florierenden Menschenhandel zur Zwangsprostitution vor allen zwischen Nigeria und Italien aufgedeckt haben & von starken internationalen Vernetzungen ausgehen. Aufgrund der mafiösen Strukturen dieser Banden ist der italienische Staat mangels (bisheriger) Strafanzeige der Klägerin nicht in der Lage, diese vor dem Menschenhändlerring, der sie verfolgt, zu schützen.

¹⁸ Vgl. <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2017-N-155261?AspxAutoDetectCookieSupport=1>.

¹⁹ Siehe hierzu auch: Mehding, R. (2019), S. 16 ff.

Weiter ist wegen der schlechten wirtschaftlichen Lage in Italien und vor allem der ohne Aufenthaltserlaubnis in Italien lebenden, abgelehnten Flüchtlinge davon auszugehen, dass die Klägerin zum Überleben in jeder italienischen Stadt wieder Kontakt zu Landsleuten suchen muss, um überhaupt ein Existenzminimum erwirtschaften zu können.²⁰

In seinen Ausführungen geht das Gericht davon aus, dass es sich hier um weit verzweigte, vernetzte kriminelle Strukturen handelt. Es sieht die Gefahr, dass die Betroffene wieder in die Ausbeutungssituation gerät, als erheblich an und untersagt zum Schutz der Frau eine Überstellung nach Italien. Dass ein Gericht die Gefahr der Reviktimisierung als Abschiebehindernis anerkennt, scheint jedoch die Ausnahme zu sein.²¹

Vielfach sind sowohl das BAMF als auch die Verwaltungsgerichte der Ansicht, dass eine Reviktimisierung unwahrscheinlich ist und die Betroffenen sich vor Ort an die Polizei wenden könnten.²² Das Verwaltungsgericht München ist in einem anderen Fall im Mai 2019 einer nigerianischen Betroffenen nach der Stellungnahme des Sonderbeauftragten des BAMF der Ansicht: „Eine Reviktimisierung in Italien ist äußerst unwahrscheinlich, da ein Zusammentreffen der Antragstellerin [= Betroffene] mit ihrer „Zuhälterin“ in Italien nicht zu erwarten ist. Jedenfalls kann die Antragstellerin staatliche Hilfe (z. B. die Polizei) in Anspruch nehmen.“²³ Dass die staatliche Unterstützung seit geraumer Zeit für Dublin-Rückkehrer*innen massiv eingeschränkt wurde, sieht das Verwaltungsgericht München trotz Verweis auf das entsprechende italienische Gesetz als unproblematisch.²⁴

5. Aktuelle Entwicklungen bzgl. der Unterstützung von Dublin-Rückkehrer*innen in Italien

In Italien ist im Dezember 2018 ein Gesetz in Kraft getreten, welches das italienische Asylsystem reformiert und u. a. den Zugang zu den verschiedenen Unterbringungsmöglichkeiten neu regelt (sog. Salvini-Dekret).²⁵ Zuvor waren besonders schutzbedürftige Personen oder Familien mit Kindern in den sogenannten SPRAR-Zentren²⁶, Aufnahmeeinrichtungen mit einer vergleichsweise guten Versorgung, untergebracht worden. Dies ist seit letztem Jahr nur noch für anerkannte Asylbewerber*innen möglich. Alle Asylsuchenden im Rahmen des Dublin-Verfahrens, einschließlich besonders schutzbedürftige Personen, sind von der Aufnahme in den SPRAR-Zentren ausgeschlossen und haben nur noch Anspruch auf Unterbringung in den größeren Sammelunterkünften oder Notaufnahmезentren.²⁷ Dem European Council on Refugees and Exiles (ECRE) zufolge fehlt es in diesen allerdings an adäquater medizinischer und psychologischer Versorgung und die Aufnahmebedingungen entsprechen oft nicht den rechtlichen Mindestanforderungen.²⁸ Auch GRETA, die Expert*innenkommission des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels beurteilt in Italien andere Aufnahmeeinrichtungen als die SPRAR-Zentren als nicht entsprechend ausgestattet, um Betroffene des Menschenhandels angemessen unterzubringen. Die Einrichtungen könnten laut dem Expertengremium sogar

20 VG München, Urteil v. 03.11.2017 – M 18 K 16.51084, Rn. 28-29.

21 Dieses Urteil wurde vom VGH München mit Beschluss vom 8. März 2019 aufgehoben, weil vom VG München nicht geprüft wurde, ob möglicherweise ein anderer Mitgliedsstaat außer Italien zuständig sein könnte.

22 Vgl. VG München, Beschluss v. 18.08.2017 – 8 S 17.51939; VG Würzburg, Beschluss v. 7.12.2018.

23 VG München, Beschluss vom 14. Mai 2019, M 19 S 19.50455, Rn. 25.

24 VG München, Beschluss vom 14. Mai 2019, M 19 S 19.50455, Rn. 23.

25 Vgl. VG Berlin, Beschluss vom 14.12.2018, AZ: VG 3 L 886.18 A.

26 Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

27 Schweizerische Flüchtlingshilfe (2019), Aktuelle Situation für Asylsuchende in Italien, S. 5.

28 ECRE zitiert in: Schweizerische Flüchtlingshilfe (2019), Aktuelle Situation für Asylsuchende in Italien, S. 5

ein Risiko darstellen, von Menschenhandel betroffen zu werden. GRETA kritisiert Italien für den Mangel an geeigneten Unterbringungsmöglichkeiten für Menschenhandelsbetroffene in den Aufnahmeeinrichtungen. Darüber hinaus zeigt sich die Expert*innenkommission beunruhigt über Medienberichte, die berichten, dass organisierte kriminelle Organisationen die Aufnahmezentren infiltriert haben sollen.²⁹

Auch einige Gerichte in Deutschland haben in jüngerer Vergangenheit Bedenken hinsichtlich der Situation in Italien geäußert. Das VG Berlin beispielsweise sieht durch die neuen Regelungen Vorgaben aus der EMRK als nicht ausreichend gewährleistet an.³⁰ In einem Urteil des VG Würzburg vom 28.02.2019 ist im Falle einer schwangeren Nigerianerin „(...) eine Überstellung nach Italien wegen dort bestehender systemischer Mängel für besonders schutzbedürftige Personen im Sinne des Art. 21 der Richtlinie 2013/33/EU (...) (Aufnahmerichtlinie), zu denen auch Schwangere gehören, nach Auffassung der Einzelrichterin derzeit nicht möglich.“³¹

6. Rücküberstellung nach Italien trotz ungeklärter Unterbringung und Unterstützung

Mit der Tarakhel-Entscheidung vom 04.11.2014 beschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass vor einer Überstellung nach Italien eine konkrete und individuelle Zusicherung der italienischen Behörden eingeholt werden muss, dass schutzbedürftige Personen in Einrichtungen und unter Bedingungen aufgenommen werden, die ihrer Schutzbedürftigkeit angemessen sind.³²

Im oben genannten Fall der schwangeren Nigerianerin sah das VG Würzburg eine Überstellung nur dann als rechtmäßig an, wenn die Frau adäquat untergebracht werden würde. Da aber seit dem Salvini-Dekret eine Unterbringung in den besser ausgestatteten SPRAR-Zentren für Dublin-Rückkehrer*innen ausgeschlossen ist, zweifelte das Gericht an der Angemessenheit der Unterbringung ohne individuelle Zusicherung, und eine solche fehlte in diesem Fall.

Auch das VG Gelsenkirchen ist in einem kürzlich ergangenen Urteil der Ansicht, dass im Hinblick auf die durch Rechtsprechung anerkannte Sonderrolle der besonders schutzbedürftigen Personen, zu denen namentlich Familien mit kleinen Kindern gehören, aktuell auf eine individuelle Zusicherung der italienischen Behörden vor Überstellung in diesen Zielstaat nicht verzichtet werden kann. Es ist nach Auffassung des Gerichts nicht sichergestellt, dass vulnerable Personen unverzüglich, ohne Phasen der Obdachlosigkeit oder anderweitig unzureichender Unterstützung durch die italienischen Behörden untergebracht werden.³³

Hinsichtlich der Frage, ob eine individuelle Zusicherung vonnöten ist, scheint das BAMF die Entscheidungen der Gerichte zukünftig nicht mehr anzuerkennen. Die Bundesregierung berichtet in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage: „Italien hat mit Schreiben vom 8. Januar 2019 eine allgemeine Zusicherung der adäquaten Unterbringung für alle Personen, die im Rahmen des Dublin-Verfahrens nach Italien überstellt werden, erteilt (...).“

29 GRETA Report, Rn.171, <https://rm.coe.int/greta-2018-28-fgr-ita/168091f627>.

30 VG Berlin, Beschluss vom 14.12.2018, AZ: VG 3 L 886.18 A und VG Braunschweig, Beschluss vom 18.10.2018, AZ: 1 B 251/18.

31 VG Würzburg, Urteil v. 28.02.2019 – W 10 K 18.50496.

32 EGMR, Urteil vom 4. November 2014, Tarakhel./Switzerland, Nr. 29217/12.

33 VG Gelsenkirchen, 1 a K 4879/18.A, Urteil vom 22.02.2019, Rn. 42–46.

Italien schließt damit auch Familien mit Kindern unter 3 Jahren ein.“³⁴ Das BAMF hatte bisher in Hinblick auf die besonderen Bedürfnisse der Kinder unter 3 Jahren davon abgesehen, diese und ihre Familien nach Italien zu überstellen. Auf Anfrage teilte das BAMF dem Informationsverbund Asyl und Migration mit, dies bedeute, dass nun auf die bisherige Praxis für Kinder unter drei Jahren und ihre Familien, individuelle Zusicherungen der italienischen Behörden über eine angemessene Unterbringung einzuholen bzw. auf Überstellungen dieser Personen nach Italien zu verzichten, abgesehen werde.³⁵ Diese Änderung der Praxis wird für vulnerable Gruppen, zu denen Frauen mit kleinen Kindern gehören, weitreichende Konsequenzen haben und könnte auch viele Betroffene des Menschenhandels treffen.

Es drängt sich die Frage auf, ob der Verzicht auf individuelle Zusicherungen eine Folge der rechtlichen Änderungen in Italien ist. Da ohne die Möglichkeit einer Unterbringung in den SPRAR-Zentren eine adäquate Versorgung besonders schutzbedürftiger Personen nur erschwert möglich ist, würde das Festhalten an individuellen Zusicherungen möglicherweise einen faktischen Überstellungsstopp bedeuten. Ob Überstellungen schutzbedürftiger Personen nach Italien ohne gesicherte Unterbringung und unter Inkaufnahme der Gefahr der Obdachlosigkeit oder Reviktimisierung jedoch mit internationaler und nationaler Rechtsprechung vereinbar sind, steht zu bezweifeln. Eine derartige Praxis muss zudem unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten scharf kritisiert werden.

7. Zusammenfassung und Fazit

Unter Asylsuchenden befinden sich auch Betroffene von Menschenhandel. Ihnen steht nach der EU-Aufnahmerichtlinie als besonders schutzbedürftige Personengruppe verstärkt Unterstützung zu. Diese setzt nicht nur das Vorhandensein derartiger Unterstützungsmöglichkeiten voraus, sondern auch eine Identifizierung von besonders schutzbedürftigen Personen. Dies ist im Falle von Betroffenen von Menschenhandel nicht immer einfach. Zusätzlich haben zahlreiche Reformen im Asyl- und Aufenthaltsrecht in jüngerer Vergangenheit zu restriktiven Änderungen geführt, die eine Identifizierung weiter erschweren. Faktoren wie beschleunigte Verfahren oder die lange Unterbringung in teilweise abgelegenen Gemeinschaftsunterkünften mit beschränktem Zugang für Beratungsstellen verschärfen die Situation. Auch die zunehmend restriktive Anwendung des Selbsteintrittsrechts bei Betroffenen von Menschenhandel und die verstärkte Durchführung von Dublin-Rücküberstellungen führen zu einer weiteren Verschlechterung des Schutzes der Betroffenen. Viele Betroffene von Menschenhandel, die in den Beratungsstellen betreut werden, sind über andere EU-Staaten wie bspw. Italien oder Spanien eingereist, wo sie ausgebeutet wurden. Durch die Flucht nach Deutschland versuchten sie, sich vor den Menschenhändler*innen in Sicherheit zu bringen. Trotz massiver Verschlechterungen hinsichtlich der Unterbringung und Unterstützung von zurückkehrenden Betroffenen von Menschenhandel in Italien wird eine Überstellung zunehmend angeordnet und die Gefahr der Reviktimisierung ignoriert. Dass fehlende staatliche Möglichkeiten, den Unterhalt zu sichern, das Risiko erhöhen, wieder in die Fänge der Ausbeuter*innen zu geraten, wird vom BAMF wie auch einigen Verwaltungsgerichten häufig als nicht relevant erachtet. Begründungen, die eine Reviktimisierung

34 BT-Drs. 19/8340, S. 21–22.

35 <https://www.asyl.net/view/detail/News/bamf-fuehrt-ueberstellungen-nach-italien-wieder-uneingeschraenkt-durch/>.



ausschließen, weil die Flucht einmal geglückt ist³⁶, die Betroffene sich „erfolgreich von den Menschenhändlern lösen konnte, so dass sich ihre Spur verloren haben dürfte“³⁷ oder weil „ein Zusammentreffen mit der Zuhälterin nicht zu erwarten ist“³⁸ erscheinen im Angesicht dessen, was die Betroffenen erlebt haben, zynisch und unmenschlich und sind nicht mit menschenrechtlichen Verpflichtungen zum Schutz Asylsuchender sowie Betroffener von Menschenhandel vereinbar.

Nachtrag Oktober 2019

Die auf S. 4 zitierte BAMF Dienstanweisung Dublin (Stand: 11/2018) wurde zwischenzeitlich überarbeitet und Änderungen in Bezug auf das Selbsteintrittsrecht bei Betroffenen von Menschenhandel gemacht.

Der Hinweis: „In der Regel ist davon auszugehen, dass in dem Staat, in dem die Person Opfer von Menschenhandel wurde, die Gefahr größer ist, wieder in die Ausbeutungssituation zu geraten“ wurde aus der Dienstanweisung mit Stand 07/2019 gestrichen.

Die Dublin-Entscheider*innen sind der Dienstanweisung zufolge verpflichtet, sorgfältig zu prüfen, ob die Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat eine individuelle Härte darstellt. Dabei soll die Einschätzung der Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel, in welchem Staat die betroffene Person vor weiteren kriminellen Handlungen sicherer ist, berücksichtigt werden. Wird festgestellt, dass aufgrund der Umstände des Einzelfalles die Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat eine individuelle Härte darstellt, ist das SER auszuüben.

Grundsätzlich gilt gemäß der Dienstanweisung, dass obwohl im Allgemeinen davon auszugehen ist, dass die Versorgung und Unterbringung durch den jeweiligen Mitgliedstaat gewährleistet werden kann, in Bezug auf vulnerable Personengruppen jedoch die besonderen Umstände des Einzelfalles besonders sensibel zu überprüfen sind.

36 Bescheid BAMF Bayreuth April 2018.

37 Bescheid BAMF Bayreuth Mai 2018.

38 VG München, Beschluss vom 14. Mai 2019, M 19 S 19.50455, Rn. 25.

Impressum

© **KOK e.V.** 2019 Alle Rechte vorbehalten.

Autorin: Eva Küblbeck
Redaktion: Ulrike Gatzke
Gestaltung & Satz: Kathrin Windhorst / kwikwi.org
Titelbild: Alex Erofeenkov/Shutterstock.com

In der Reihe **KOK Informationsdienst**
erschienen bisher:

2018: Umsetzung der EU-Richtlinie gegen
Menschenhandel
*Eine erste Bestandsaufnahme
nach zwei Jahren*

2017: Rechte von Betroffenen im Fokus?
*Aktuelle Entwicklungen der Rechtsprechung
zu Menschenhandel*

2016: *Zu Straftaten oder Betteln gezwungen:
weitere Formen des Menschenhandels
und die non-punishment clause*

2015: *Aktuelle rechtliche Entwicklungen
mit Bezug zu Menschenhandel*

2014: *Asylrecht und Menschenhandel*

2013: *Internationale Rechtsinstrumente in den
Bereichen Menschenhandel, Gewalt gegen
Frauen, Arbeitsausbeutung und Opferschutz*

2012: *Arbeitsausbeutung und Menschenhandel
zum Zweck der Arbeitsausbeutung*

2011: *Entschädigung für Betroffene von
Menschenhandel*



**Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Menschenhandel e.V.**

Lützowstr.102-104
Hof 1, Aufgang A
10785 Berlin

T 030 / 263 911 76

F 030 / 263 911 86

E info@kok-buero.de

www.kok-gegen-menschenhandel.de