

RECHTSBERATUNG DES KOK e.V.

Bericht 2020/2021

KOK

Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Menschenhandel e.V.



RECHTSBERATUNG DES KOK e.V.

Bericht 2020/2021

Herausgegeben von



Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Menschenhandel e.V.



Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG	7
I. ANWALTliche BERATUNG MIT FOKUS AUF DEN BESONDEREN RECHTEN FÜR BETROFFENE VON MENSCHENHANDEL	10
II. DIE WICHTIGSTEN RECHTLICHEN REGELUNGEN IN BEZUG AUF DIE UNTERSTÜTZUNG BETROFFENER VON MENSCHENHANDEL ..	11
1. Völkerrechtliche und europarechtliche Vorgaben	11
2. Umsetzung im deutschen Recht	12
3. Ineinandergreifen der rechtlichen Regelungen	14
III. PROBLEMLAGEN	15
1. Situation der Betroffenen	15
2. Straf-/Strafprozessrecht	18
3. Asylrecht	23
4. Migrationsrecht	24
5. Sozialrecht – Alimentierung durch AsylbLG/SGB II/SGB XII	26
6. Familienrecht	34
7. Opferentschädigungsrecht/Soziales Entschädigungsrecht	35
IV. AUSBLICK.....	39
V. ANHANG.....	40

Über die Autorin:

Katrin Inga Kirstein, geboren 1971, lebt und arbeitet als Rechtsanwältin in Hamburg. Der Schwerpunkt ihrer anwaltlichen Tätigkeit liegt auf der Vertretung Gewaltbetroffener im Bereich des Strafrechts (Nebenklage) und der staatlichen Entschädigung nach dem Opferentschädigungsgesetz und der gesetzlichen Unfallversicherung. Hierzu führt sie regelmäßig bundesweite Fortbildungen für Fachberatungsstellen durch. Für den KOK e.V. und drei weitere Verbände hat sie zuletzt die gemeinsame Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales *Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts* vom 20.11.2018 verfasst. Seit 2020 ist sie in der Rechtsberatungsstelle des KOK e.V. tätig.

EINLEITUNG

Seit Oktober 2020 gibt es die Rechtsberatungsstelle des Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V. Seitdem wird für Mitarbeiter*innen der dem KOK zugehörigen Fachberatungsstellen zweiwöchentlich unentgeltliche Rechtsberatung im Familien-, Straf- und Strafprozess-, Aufenthalts- und Sozialrecht angeboten. Von dieser Möglichkeit haben die Fachberatungsstellen, deren Aufgabe die Unterstützung Betroffener von Menschenhandel ist, umfassend Gebrauch gemacht. Neben der Beantwortung materiell-rechtlicher Fragestellungen wurde über mögliche und geeignete Verfahrensschritte informiert, die dazu beitragen, dass Betroffene von Menschenhandel ihre Rechte schneller und besser wahrnehmen können. Dieser Bericht soll die Fragen und Problemstellungen der Praxis bündeln und den Fachberatungsstellen sowie einem breiteren Publikum zugänglich gemacht werden.

Die Umsetzung der besonderen Rechte für Betroffene von Menschenhandel ist regelmäßig mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, die von ganz praktischen Problemen bis zu sehr komplexen Rechtsfragen reichen:

Eine praktische Frage mit Auswirkungen auf die Umsetzung der Rechte Betroffener ist beispielsweise die sehr weit verbreitete Strategie von Täter*innen, Ausweispapiere der Betroffenen an sich zu nehmen und sie stattdessen mit falschen Papieren auszustatten. So verfügen viele Betroffene nicht mehr über einen Identitätsnachweis, wenn sie aus dem Ausbeutungsverhältnis fliehen oder sich den Täter*innen entziehen können. Das Fehlen von Papieren hat regelmäßig zur Folge, dass die Betroffenen nur unter größten Schwierigkeiten und mit einem erheblichen Aufwand an zeitlichen und personellen Kapazitäten der Fachberatungsstellen in der Lage sind, ihre Ansprüche u.a. auf Leistungen durchzusetzen.

Rechtliche Schwierigkeiten finden sich zum Beispiel in der Frage, wie Betroffene von Menschenhandel die »Opfereigenschaft« nachweisen können, wenn die Täter*innen noch nicht verurteilt sind oder die Betroffenen infolge der Tat zunächst medizinisch und/oder psychotherapeutisch versorgt und stabi-

liert werden müssen, bevor eine Aussage als Zeug*in überhaupt in Betracht kommt.

Hoch komplex sind darüber hinaus auch die mit der sog. Bedenk- und Stabilisierungsfrist zusammenhängenden Rechtsfragen sowie die Frage der Sicherung des Lebensunterhalts bei ausländischen Staatsangehörigen, insbesondere während der Bedenk- und Stabilisierungsfrist, aber auch für den Fall, dass strafrechtliche Ermittlungsverfahren eingestellt werden müssen, weil bspw. die Täter*innen nicht ermittelt werden konnten, oder weil die Angaben der Zeug*innen für eine Verurteilung nicht ausreichend sind.

Vielorts verfügen Behörden, Gerichte oder Rechtsanwält*innen nur selten über spezialisiertes Wissen und/oder Praxiserfahrungen im Umgang mit der besonderen Situation von Menschenhandel Betroffener. Lediglich in Stadtstaaten und Regionen, in denen eine enge Kooperation zwischen Fachberatungsstellen und Behörden durch Runde Tische oder vergleichbare Strukturen gewährleistet ist und die Akteure auf der Basis vertrauensvoller Zusammenarbeit agieren, können Verfahrensweisen abgestimmt werden, die eine Gewährleistung der verbrieften Rechte in der Regel ohne größere Verzögerungen ermöglichen.

Trotz der mittlerweile in den meisten Bundesländern existierenden Vereinbarungen bezüglich der Kooperation der verschiedenen Akteure bleibt es nicht aus, dass die Fachberatungsstellen in der Unterstützung der Betroffenen immer wieder vor große (auch rechtliche) Herausforderungen gestellt sind.

Die Einrichtung der Rechtsberatungsstelle hat daher zum Ziel, den Fachberatungsstellen spezialisiertes, rechtliches Wissen in Bezug auf die Ansprüche Betroffener von Menschenhandel zur Verfügung zu stellen, Verfahrenswege aufzuzeigen und rechtliche Orientierung aber auch argumentatorische Hilfestellung im Umgang mit Behörden zu geben. Dies reicht von verfahrensrechtlichen Fragen bis hin zu den notwendigen Schritten bspw. für die Beantragung von Eilrechtsschutz. Da die rechtlichen Regelungen aus drei verschiedenen Rechtsgebieten ineinandergreifen und es sich um eine komplexe Thematik handelt, ist der Verweis auf Beratungshilfe gerade in ländlicheren Regionen nicht zielführend, da die Einarbeitung in die Materie auch für erfahrene Rechtsanwält*innen extrem zeitaufwändig wäre. Hinzu kommt, dass viele erfahrene Anwält*innen (gerade im Sozialrecht) derart überlastet sind, dass sie keine weiteren Mandate annehmen oder keine Kapazitäten für Eilverfahren haben.

Viele der im Folgenden dargestellten Rechtsfragen und daraus resultierende Probleme bei der Rechtsdurchsetzung sind darüber hinaus vor allem in der

Gesetzgebung des Bundes begründet und damit grundlegender Natur. Somit sind Rechtsfragen einzelner Mitgliedsorganisationen auch für andere Fachberatungsstellen relevant.

Mithilfe der Rechtsberatungsstelle gelingt es zudem, erstmals auch einen Überblick über die drängendsten Probleme in der Umsetzung der Rechte Betroffener zu erhalten. Wenngleich in der Praxis durch gute Kooperationen immer wieder Wege und Lösungen im Sinne der Betroffenen gefunden werden, werden die tatsächlichen Lücken und Problemlagen auf Gesetzesebene eben durch Beratungsanfragen aus Regionen, in denen keine derartigen kurz- oder mittelfristigen Lösungen funktionieren, aufgezeigt. Es sind gerade diese Problemschilderungen der Beratungsstellen, die deutlich machen, wo gesetzliche Defizite bestehen, die der Zielsetzung der wirksamen Bekämpfung des Menschenhandels entgegenstehen. Die Auswertung der Beratungsanfragen ist deshalb auch für politische Akteure von Relevanz und die Rechtsberatung soll auch in den kommenden Jahren mit Mitteln des BMFSFJ fortgeführt werden.

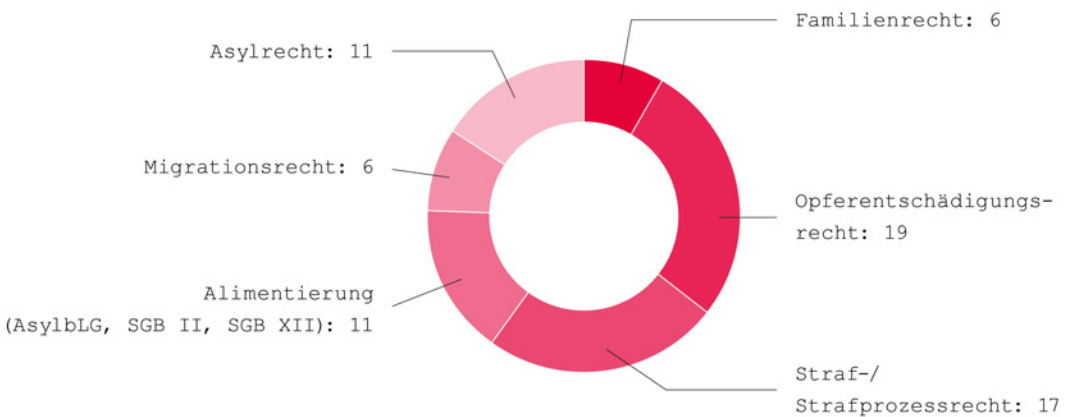
I.

Anwaltliche Beratung mit Fokus auf den besonderen Rechten für Betroffene von Menschenhandel

Im Rahmen der Rechtsberatungsstelle steht eine Rechtsanwältin mit opfer- und sozialrechtlichem Schwerpunkt den Mitarbeitenden der Fachberatungsstellen zweiwöchentlich zur telefonischen Beratung oder zur Beratung per E-Mail zur Verfügung. Zusätzlich können in Ausnahmefällen auch Terminvereinbarungen für andere Zeiten getroffen werden. Für die Rechtsgebiete Familien- und Asylrecht stehen darüber hinaus zwei weitere Fachanwält*innen zur Verfügung.

Im vergangenen Jahr leistete die Rechtsberatungsstelle des KOK fachliche Unterstützung in insgesamt 70 Fällen. Durchschnittlich wurden damit 5 bis 6 Fälle pro Monat beraten.

Die Aufteilung auf die unterschiedlichen Rechtsgebiete ergibt folgendes Bild:



Für das bessere Verständnis der weiter unten ausgewählten exemplarischen Rechtsfragen und Probleme sollen zunächst noch einmal kurz die europäischen Vorgaben zur Unterstützung der von Menschenhandel betroffenen Personen in den Blick genommen werden, wie auch die Normen, mit denen diese Vorgaben im nationalen Recht umgesetzt worden sind.

II.

Die wichtigsten rechtlichen Regelungen in Bezug auf die Unterstützung Betroffener von Menschenhandel

1. Völkerrechtliche und europarechtliche Vorgaben

Betroffenen von Menschenhandel stehen umfangreiche Rechte zu ihrer sozialen und psychischen Unterstützung zu. Diese sind u.a. in der Europaratskonvention gegen Menschenhandel¹ und der EU-Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels² verankert. Die völkerrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben umfassen die Verpflichtung des Staates, Maßnahmen zur Unterstützung der Opfer bei ihrer körperlichen, psychischen und sozialen Erholung zu treffen. Dies beinhaltet zum Beispiel Maßnahmen wie angemessene und sichere Unterkunft sowie psychologische und materielle Hilfe und medizinische Notversorgung.³ Gemäß der EU-Richtlinie sollte diese Unterstützung und Betreuung **vor, während und für einen angemessenen Zeitraum nach** dem Strafverfahren zur Verfügung stehen und soll gewährt werden, sobald berechtigter Grund zu der Annahme besteht, dass eine Person mögli-

1 Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Warsaw, 16.5.2005, <https://rm.coe.int/168047c9dd>, abgerufen am 07.12.2021.

2 RICHTLINIE 2011/36/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates (im Folgenden kurz: RiLi 2011/36/EU), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0036&from=DE>, abgerufen am 07.12.2021.

3 Art. 12 Europaratsonvention.

cherweise dem Menschenhandel ausgesetzt war, unabhängig davon, ob sie bereit ist, als Zeug*in auszusagen.⁴

Ein weiteres wichtiges Recht ist das Recht auf eine Erholungs- und Bedenkzeit, wenn es konkrete Anhaltspunkte für Menschenhandel gibt. In dieser Zeit sollen sich Betroffene stabilisieren und eine fundierte Entscheidung über weitere Schritte treffen können. Während dieser Zeit darf keine ihre Person betreffende Rückführungsentscheidung vollstreckt werden und es besteht Anspruch auf sämtliche (!) der genannten Unterstützungsleistungen.⁵

➔ *Für den genauen Wortlaut der entsprechenden Normen siehe Anhang.*

2. Umsetzung im deutschen Recht

In Deutschland erfolgte die Umsetzung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel (RiLi 2011/36/EU) mit dem Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes sowie des Achten Buches Sozialgesetzbuch vom 11. Oktober 2016 (MenHBVG)⁶. Im Folgenden werden die wichtigsten Vorschriften kurz benannt, um den rechtlichen Rahmen zu beschreiben, in dem sich die Rechtsberatungsanfragen bewegen.

Aufenthaltsrecht

§ 25 Abs. 4a Aufenthaltsgesetz (AufenthG) sieht einen besonderen humanitären Aufenthaltstitel für (drittstaatsangehörige) Betroffene von Menschenhandel vor, die den Kontakt zu den Täter*innen abgebrochen und sich zu einer Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden entschieden haben. Vorausgesetzt ist hier jedoch weiter, dass Staatsanwaltschaft oder Gericht zusätzlich befinden, dass die Anwesenheit der Betroffenen im Bundesgebiet für notwendig erachtet wird, weil andernfalls die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre.

§ 59 Abs. 7 AufenthG normiert die sogenannte Bedenk- und Stabilisierungsfrist für drittstaatsangehörige Betroffene von Menschenhandel, mit der Betroffenen Zeit eingeräumt werden soll, sich vor Erstattung einer Strafan-

4 Art. 11 Europaratskonvention.

5 Art. 13 Europaratskonvention und Art. 6 RiLi 2004/81/EG.

6 Gesetz vom 11.10.2016 BGBl. I S. 2226 (Nr. 48), https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/BGBl_Menschenhandel.pdf;jsessionid=4B1E8D6FA31DAE4498B046455DC627B6.1_cid297?__blob=publicationFile&v=3, abgerufen am 07.12.2021.

zeige zunächst körperlich und seelisch zu erholen, notwendige Informationen über den Ablauf eines Strafverfahrens zu erhalten und die Unterstützung von Fachberatungsstellen in Anspruch zu nehmen.

Strafverfahren

Opfer schwerer Straftaten haben nach der Strafprozessordnung die Möglichkeit, sich dem Strafverfahren als Nebenkläger*innen anzuschließen, vgl. § 395 Strafprozessordnung (StPO). Ausdrücklich ist dieses Recht auch Betroffenen von Menschenhandel, Zwangsprostitution, Zwangsarbeit, Ausbeutung der Arbeitskraft und Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung (§ 232 bis 233 a StPO) eingeräumt.⁷ Mit der Nebenklageberechtigung werden weitgehende Opferrechte im Strafverfahren garantiert. Allerdings wird nicht allen Opferzeug*innen der oben genannten Delikte auch ein anwaltlicher Beistand auf Staatskosten gewährt – dieses Recht haben Betroffene von Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StPO) nicht. Sie haben lediglich die Möglichkeit, Prozesskostenhilfe zu beantragen, wenn sie ihre Interessen selbst nicht ausreichend wahrnehmen können oder ihnen dies nicht zuzumuten ist.

Weiter wurde durch das MenHBVG⁸ auch das sogenannte Non-Punishment Prinzip aus Art. 8 der RiLi 2011/36/EU im deutschen Recht verankert. Seitdem sieht § 154 c Abs. 2 StPO die Möglichkeit vor, dass die Staatsanwaltschaft auf die Strafverfolgung von Opfern von Menschenhandel verzichten kann, wenn d. Betroffene die Straftat angezeigt hat und ein hierdurch von d. Betroffenen selbst begangenes Vergehen bekannt wird; es sei denn, dass es sich um ein schweres Vergehen handelt.⁹

Alimentierung

Der Zugang zu Leistungen der medizinischen und psychotherapeutischen Versorgung sowie der Unterbringung und der Versorgung mit Leistungen zum Lebensunterhalt soll für Betroffene von Menschenhandel mit Leistungsansprüchen aus dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) und dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) sichergestellt sein.

7 § 395 Abs. 1 Nr. 4 StPO.

8 Vgl. FN 6.

9 Siehe hierzu auch https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/KOK_-_Submission_on_the_call_for_input_for_the_report_on_the_implementation_of_the_non-punishment_principle.pdf, abgerufen am 07.12.2021.

Entschädigung

Betroffene von Menschenhandel können zum einen zivilrechtliche Ansprüche gegen die Täter*innen haben, wie bspw. Schadensersatz und Schmerzensgeld. Allerdings sind diese Ansprüche nur in sehr seltenen Fällen auch umsetzbar, bzw. vollstreckbar.

Zum anderen besteht die Möglichkeit, Ansprüche auf soziale Entschädigung durch das derzeit geltende Opferentschädigungsgesetz (OEG) geltend zu machen. Dabei handelt es sich um einen sozialrechtlichen Anspruch gegen den Staat. Wegen der Begrenzung des Anspruchs auf solche Taten, die mittels körperlicher Gewalt verübt wurden, erhalten bisher jedoch nur wenige Betroffene von Menschenhandel Leistungen der Sozialen Entschädigung.

3. Ineinandergreifen der rechtlichen Regelungen

Die gesetzlichen Vorgaben im deutschen Recht greifen weitgehend ineinander und sind eng miteinander verzahnt. So wirkt das Strafverfahren in das aufenthaltsrechtliche Verfahren, das wiederum bestimmend für die Frage der Leistungsberechtigung im Sozialrecht ist. Dieses Ineinandergreifen der Vorgaben hat weitreichende Folgen. So wird die Entscheidung darüber, ob ein*e Betroffene*r die in den europäischen Vorgaben verbrieften Rechte zugebilligt erhält, sehr häufig abhängig von den Strafverfolgungsbehörden. Nach Auffassung der Autorin stehen die nationalen Gesetze damit im Widerspruch zu dem in der Europaratskonvention und der EU-Richtlinie aufgestellten Grundsatz, dass Unterstützung sowohl vor, während und für eine geraume Zeit nach dem Strafverfahren zu gewähren ist und zwar unabhängig von der Kooperationsbereitschaft der Betroffenen mit den Strafverfolgungsbehörden.

III.

Problemlagen

Nachfolgend sollen einige exemplarische und im Rahmen der Beratungstätigkeit wiederkehrend aufgetretene Fragen aus der Praxis der Rechtsberatungsstelle dargestellt werden. Diese Fragen verdeutlichen die rechtlichen Schwierigkeiten, mit denen die Betroffenen bei der Durchsetzung ihrer Rechte aus der Europaratskonvention und der EU-Richtlinie konfrontiert sind.

Sie zeigen auf, wo von Seiten der Gesetzgebung ggf. nachgebessert werden müsste, damit Betroffene von Menschenhandel die ihnen mit der Europaratskonvention und der EU-Richtlinie garantierten Rechte auch tatsächlich verwirklichen können.

Es werden untenstehend insbesondere jene Fragestellungen näher erläutert, die innerhalb der Beratungen am häufigsten auftraten, elementare Probleme der geltenden Rechtslage thematisieren oder die für die Betroffenen weitreichendsten Konsequenzen hatten. Der Schwerpunkt der Anfragen lag im Bereich des Sozialrechts (SGB II/AsylbLG und OEG) sowie Straf-/Strafprozessrecht. Dementsprechend werden in diesem Bericht vor allem die damit verbundenen Rechtsfragen erörtert.

1. Situation der Betroffenen

Zunächst aber sollen die drängendsten Probleme der Betroffenen den rechtlichen Ausführungen vorangestellt werden. Denn diese zeigen, weshalb die unbürokratische und zügige Versorgung der Betroffenen dringend notwendig ist – nicht nur im Sinne der Betroffenen, sondern auch, um eine effektive Strafverfolgung der Täter*innen zu gewährleisten.

Nach den Erfahrungen aus der Praxis wird die Entscheidung der Betroffenen, an einer Strafverfolgung gegen die Täter*innen mitzuwirken, maßgeblich davon bestimmt, ob ihnen nach Ende des Zwangs- und Ausbeutungsverhältnisses die Möglichkeit gegeben wird, wieder ein menschenwürdiges und ein weitgehend sicheres Leben zu führen.

Die Versorgung mit dem Lebensnotwendigsten, eine sichere Unterkunft und Zugang zu medizinischer Behandlung gehören zu den elementaren Bedürfnissen eines jeden Menschen. Die überwiegende Anzahl der Betroffenen von Menschenhandel kommt aus einer Situation, in der mitunter für mehrere Jahre weder persönliche Sicherheit, noch Stabilität, noch eine ausreichende Versorgung gegeben waren. Viele Betroffene sind infolge des Zwangs- und Ausbeutungsverhältnisses extrem geschwächt, körperlich zutiefst erschöpft, krank und/oder seelisch erheblich belastet. Manche sind von der schweren Arbeit körperlich gezeichnet oder auch suchtmittelkrank. Es kommt also in der Arbeit mit Betroffenen von Menschenhandel maßgeblich darauf an, dass sie ein Gefühl von Stabilität und äußerer Sicherheit wiedererlangen und Zugang zu Behandlung erhalten können.

Leider ist dies in der Praxis häufig nicht gewährleistet, mit der Folge, dass nicht wenige Betroffene sich gegen eine Strafanzeige und Kooperation entscheiden.

Strafverfahren in Menschenhandelsdelikten sind sowohl im Ermittlungs- als auch im gerichtlichen Verfahren sehr zeitaufwändig und können mitunter mehrere Jahre dauern. Betroffene müssen sich einem anstrengenden Verfahren unterwerfen und meist mehrstündige Vernehmungen bei der Polizei durchstehen, im Gericht den Angeklagten gegenüberreten und sich (häufig mehrfach) den Fragen des Gerichts und der Verteidigung stellen. Nicht selten werden Betroffene durch das Strafverfahren erneut erheblichen, psychischen Belastungen ausgesetzt, wenn sie manchmal mehrfach über ihre schwierigen, teils traumatisierenden Lebensumstände aussagen müssen.

Wenn Betroffene von Menschenhandel sich für eine Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden entscheiden, müssen sie also damit rechnen, für längere Zeit weiterhin mit der Tat, den Täter*innen, den Tatfolgen und den damit verbundenen Belastungen konfrontiert zu sein.

Die Mitwirkung am Strafverfahren ist aus Perspektive der Betroffenen immer auch eine Abwägung der Risiken, die mit einer Aussage verbunden sind. Neben einer potenziellen Gefährdung durch die Täter*innen ist die Kooperationsbereitschaft der Betroffenen mit den Strafverfolgungsbehörden ganz maßgeblich vom Ergebnis dieser Abwägung bestimmt. Nicht selten verzichten Betroffene deshalb auf eine Kooperation, weil vor der Aussage nicht feststeht oder einschätzbar ist:

- wie der Sachverhalt von Seiten der Strafverfolgungsbehörden strafrechtlich eingeordnet werden wird und ob sie folglich die besonderen Rechte Betroffener von Menschenhandel in Anspruch nehmen können;
 - ob die Gefahr besteht, wegen der Beteiligung an strafbaren Handlungen der Strafverfolgung unterworfen zu werden, zu denen sich d. Verletzte unter Einfluss der Täter*innen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Menschenhandel gezwungen sah;
 - ob Berechtigung zur Nebenklage besteht und bei der Vernehmung oder Konfrontation mit Angeklagten und Verteidigung eine anwaltliche Vertretung an ihrer Seite steht und prozessuale Rechte geltend gemacht werden können;
 - ob die Kosten der anwaltlichen Vertretung übernommen werden;
 - ob ihr Lebensunterhalt für die Zeiten gesichert ist, wenn sie aufgrund der Folgen des Ausbeutungs- und Zwangsverhältnisses erkrankt und nicht arbeitsfähig sind, oder in denen sie den Strafverfolgungsbehörden für das Strafverfahren zur Verfügung stehen
- und
- ob sie damit rechnen müssen, nach ihrer Aussage ohne weiteren Schutz und ohne Aufenthalt zur Ausreise in ihr Herkunftsland gezwungen zu werden, in dem sie oder ihre Familien unter Umständen mit Vergeltungsmaßnahmen der Täter*innenkreise rechnen müssen.

Was hiermit verdeutlicht werden soll: Nach Erfahrungen der Praxis sehen wenige Betroffene in der Durchführung eines Strafverfahrens für sich einen Nutzen und jede zusätzliche Belastung der Betroffenen kann deshalb auch ein Hindernis für die Kooperationsbereitschaft sein.

2. Straf-/Strafprozessrecht

Die Frage des Anfangsverdachts im Ermittlungsverfahren

Da Betroffenen von Menschenhandel spezielle Rechte gewährt werden, entstehen immer wieder Probleme, wenn in Ermittlungsverfahren auf leichter nachweisbare Delikte zurückgegriffen wird. Dieses Ausweichen liegt darin begründet, dass die Delikte des Menschenhandels auch nach der Reform der Menschenhandelstatbestände weiterhin in den Ermittlungen sehr aufwändig und insgesamt schwer nachweisbar sind und ist aus prozessökonomischen und -taktischen Gründen durchaus nachvollziehbar. Als solche »Ausweich-Delikte« sind bspw. zu nennen: § 180a StGB¹⁰ (Ausbeutung von Prostituierten), § 181a StGB (Zuhälterei), § 266a StGB (Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt), § 10 SchwarzArbG¹¹ (Beschäftigung von Ausländern ohne Genehmigung oder ohne Aufenthaltstitel und zu ungünstigen Arbeitsbedingungen), § 11 SchwarzArbG (Erwerbstätigkeit von Ausländern ohne Genehmigung oder ohne Aufenthaltstitel in größerem Umfang oder von minderjährigen Ausländern) oder auch § 15a AÜG¹².

So lässt sich bspw. der Vorwurf des § 266a StGB (Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt) sehr viel einfacher und sicherer nachweisen, als Delikte des Menschenhandels oder bspw. der Zwangsarbeit. Die Aussicht, eine Verurteilung der Beschuldigten/Angeklagten zu erreichen, wird damit wahrscheinlicher.

Wird das Ermittlungsverfahren aber nicht wenigstens unter dem Anfangsverdacht des § 232, § 232a oder b StGB, sondern bspw. unter dem Aspekt von Vorwürfen nach § 266a StGB, §§ 10 ff. SchwarzArbG oder § 15a AÜG geführt, so entfällt von vornherein auch die Berechtigung zur Nebenklage für die aussagebereiten Zeug*innen.

Den Betroffenen, die sich mit ihrer Aussage nicht selten in Gefahr begeben, wird so die Möglichkeit genommen, die in der StPO verankerten Opferrechte überhaupt in Anspruch zu nehmen. In diesen Fällen sehen sich Betroffene damit konfrontiert, ohne anwaltliche Vertretung und ohne weitere prozessuale Rechte in der Hauptverhandlung gegen die Angeklagten aussagen müssen.

10 Strafgesetzbuch.

11 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz.

12 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz.

Für die Betroffenen hat das Ausweichen auf andere Straftatbestände jedoch noch weitreichendere Konsequenzen, derer sich die Strafverfolgungsbehörden häufig nicht einmal bewusst sind:

Die Frage, nach welchem Delikt ermittelt wird, ist in der Praxis von überragender Brisanz, wenn es um die Inanspruchnahme der in den europäischen Vorgaben zugestandenen Rechte auf Unterstützung geht: Wegen des verzahnten Ineinandergreifens der straf-, aufenthalts- und sozialrechtlichen Normen entscheiden letztlich die Strafverfolgungsbehörden nicht nur darüber, wegen welchen Delikts ermittelt wird, sondern indirekt auch über die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Bedenk- und Stabilisierungsfrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG sowie über den humanitären Aufenthalt für drittstaatsangehörige Zeug*innen nach § 25 Abs. 4a und b AufenthG. Die erste rechtliche Einordnung des Sachverhalts (noch ohne Kenntnis der genauen Aussage d. Zeug*in) durch die Strafverfolgungsbehörden hat damit wiederum unmittelbare Konsequenzen für die Alimentierung (nicht nur von Drittstaatsangehörigen, sondern auch von EU-Bürger*innen).

Dies soll an einem Beispiel aus der Rechtsberatungsstelle verdeutlicht werden:

So wurde in einem Fall nach den Möglichkeiten einer Stabilisierungsfrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG gefragt. Die Staatsanwaltschaft hatte Interesse an der Aussage der Betroffenen; die betroffene Zeugin war eigentlich aussagebereit, jedoch noch zu geschwächt, um sich den Anforderungen und Anstrengungen des Strafverfahrens kurz nach ihrer Flucht vor den Täter*innen gewachsen zu sehen. Da in dem Sachverhalt jedoch »nur« wegen des Straftatbestandes »Ausbeutung von Prostituierten«, § 180a StGB (und nicht §§ 232 ff. StGB) ermittelt wurde, kam die Erteilung einer Duldung nach § 59 Abs. 7 AufenthG nicht in Betracht.

Eine solche Vorgehensweise hat zur Konsequenz, dass eine unter Umständen aussagebereite Person ausreisepflichtig wird, keinen Anspruch auf Leistungen nach dem AsylbLG hat und so indirekt die Strafverfolgung der Täter*innen verunmöglicht wird. Aus der Praxis ist bekannt, dass dieses Phänomen kein Einzelfall, sondern ein regelmäßig auftretendes Problem in der Umsetzung der Rechte aus den europäischen Vorgaben ist.

Zwang zu Straftaten und das Absehen von Strafe für die Betroffenen

Einige der im Rahmen der Rechtsberatungsstelle gestellten Fragen verweisen direkt auf die von den Täter*innen angewandten Strategien und Taktiken: Immer wieder werden Betroffene nicht nur ausgebeutet, sondern zusätzlich dazu genötigt, Verträge auf den eigenen Namen abzuschließen, Konten zu

eröffnen oder sogar als »Stroh­männer« oder »Stroh­frauen« Geschäfte oder Firmen zu führen, in denen die Täter*innen als Hinter­männer und -frauen agieren. Häufig verfügen die Betroffenen in diesen Fällen nicht einmal über die notwendigen Dokumente und Unterlagen, um diese Verträge später zu kündigen oder Geschäfte rückabzuwickeln. Manches Mal wussten die Betroffenen nicht, was sie genau unterschrieben hatten oder wurden über den Inhalt des unterschriebenen Vertrages getäuscht.

Die Folgen sind gravierend: Die Betroffenen müssen regelmäßig erst herausfinden, welche Verträge unter ihrem Namen abgeschlossen worden sind, haben offene Forderungen für Waren oder Dienstleistungen zu zahlen, die sie nie besessen oder in Anspruch genommen haben, oder werden mit Steuern für Einnahmen belastet, über die sie selbst niemals verfügten. Ein bürokratischer, zeitaufwändiger Prozess ist häufige Folge dieser Scheingeschäfte. Betroffene haben hierbei auch immer wieder zu erklären und nachzuweisen, dass sie selbst Opfer von Menschenhandel, Täuschung, Nötigung und Betrug geworden sind.

In einigen Fällen werden die Betroffenen darüber hinaus bei derartigen Scheingeschäften zur Begehung von Straftaten genötigt. In solchen Fällen versuchen die Täter*innen unter anderem, die Betroffenen von einer Aussage oder Strafanzeige abzuhalten, weil sie sich dann selbst der Gefahr der Strafverfolgung aussetzen.

Die Rechtsberatungsstelle hat in den oben genannten Fällen Beratung zum möglichen Umgang mit Gläubigern und deren Forderungen sowie Behörden gegeben und die Betroffenen, wo notwendig, an die anwaltliche Vertretung vor Ort verwiesen.

Ob bei den in diesem Zusammenhang bei der Rechtsberatungsstelle auf­ge­laufenen Fälle die in Umsetzung des sogenannten Non-Punishment Prinzips¹³ ergangene Möglichkeit der Einstellung nach § 154c Abs. 2 StPO Gebrauch gemacht wurde, ist nicht bekannt.

Auch für eine Einstellung eines Ermittlungsverfahrens nach § 154c Abs. 2 StPO ist jedoch Voraussetzung, dass Ermittlungen auf Basis von § 232 StGB geführt werden. Eine Einstellung des Verfahrens ist für Betroffene von Zwangsprostitution (§ 232a StGB), Zwangsarbeit (§ 232b StGB), Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) oder Ausbeutung unter Ausnutzung einer Frei-

13 Artikel 26 der Europaratskonvention und Artikel 8 der RiLi 2011/36/EU enthalten den Grundsatz, dass auf eine Strafverfolgung Betroffener verzichtet werden kann, wenn diese im Zusammenhang mit bzw. in unmittelbarer Folge des Menschenhandels Straftaten begangen haben oder an ihnen beteiligt worden sind.

heitsberaubung (§ 233a StGB) nicht vorgesehen. Dies gilt auch für Betroffene der bereits oben genannten Straftatbestände §§ 180a, § 181a, § 266a StGB und bei Delikten wie §§ 10 und 11 SchwarzArbG und § 15a AÜ.

Darüber hinaus liegt die Entscheidung, ob auf eine Strafverfolgung der Betroffenen verzichtet wird, im Ermessen der Staatsanwaltschaft. Dies bedeutet, dass d. Betroffene innerhalb der Bedenkfrist in aller Regel nicht abschätzen kann, ob er oder sie sich bei einer vollständigen Aussage (unter Verzicht auf die Rechte nach § 55 Abs. 1 StPO) in die Gefahr der Strafverfolgung bringt. Überdies kommt das Absehen von der Strafverfolgung auch dann nicht in Betracht, wenn es sich um »schwere Taten« handelt. Die Norm selbst definiert nicht, was als »schwerwiegend« anzusehen ist und so liegt auch hierüber die Entscheidung bei der Staatsanwaltschaft.

Weiter ist die Anwendbarkeit des § 154c StPO auf die Fälle begrenzt, in denen d. Betroffene selbst die Tat angezeigt hat und umfasst Fälle, in denen die Strafverfolgungsbehörden auf andere Weise Kenntnis von den Straftaten erlangt haben, nicht.

Nach den Erfahrungen aus der Praxis dürfte in den allermeisten Fällen eine Einstellung nach § 154c Abs. 2 StPO nur auf anwaltliche Intervention hin erfolgen.

Die Betroffenen können daher vor der Aussage und bis zur Entscheidung der Staatsanwaltschaft nicht sicher sein, ob sie mit einer Strafverfolgung für Delikte zu rechnen haben, die sie infolge des oder im Zusammenhang mit dem Zwangs- und Ausbeutungsverhältnis begangen haben. Auch für eine anwaltliche Vertretung ist die Entscheidung der Staatsanwaltschaft zuvor in aller Regel nur bedingt abschätzbar. Zudem müssen die Betroffenen in Fällen der Einstellung des Verfahrens nach § 154c StPO im Ermittlungsverfahren damit rechnen, mit den Kosten für die anwaltliche Vertretung belastet zu werden.

Nicht wenige Betroffene schrecken vor diesen zusätzlichen Risiken für sich zurück, so dass auch hierin letztlich ein Hindernis für eine effektive Strafverfolgung der Täter*innen zu sehen ist.

Das Wissen, welche Teile der Aussage die Gefahr der eigenen Strafverfolgung in sich bergen, die Geltendmachung des Aussageverweigerungsrechts nach § 55 StPO und die Möglichkeit, auf Einhaltung des Non-Punishment Prinzips zu drängen, ist nur durch eine frühzeitige anwaltliche Vertretung und Anwesenheit d. Rechtsanwält*in bei der Vernehmung im Ermittlungsverfahren gewährleistet.

Strafprozessuale Fragen

Weiter wurde im Rahmen der Rechtsberatungsstelle wiederkehrend die Frage aufgeworfen, ob und wie eine einmal gestellte Strafanzeige bzw. Aussage im Ermittlungsverfahren zurückziehen sei. Ein »Zurückziehen« einer Aussage als Zeug*in ist nicht möglich. Zwar gibt es Delikte, die nur auf einen gesondert zu stellenden Strafantrag verfolgt werden, wie bspw. Hausfriedensbruch und Beleidigung. Bei diesen sogenannten Antragsdelikten kann der Strafantrag bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens zurückgenommen werden. Die Straftatbestände des Menschenhandels gehören jedoch als schwere Straftaten zu den Officialdelikten. Diese sind von den Strafverfolgungsbehörden auch unabhängig von einer Anzeige zu verfolgen, so dass die Aussage nicht »zurückgezogen« werden kann.

Es zeigt sich aber an der Frage deutlich, wie notwendig es ist, dass Betroffene vor der Aussage bei den Strafverfolgungsbehörden die Gelegenheit erhalten, sich über den Inhalt, Ablauf und auch die mit dem Verfahren verbundenen Verpflichtungen zu informieren.

Weiter ist auch nur durch die Anwesenheit eines*einer Rechtsanwält*in während der Aussage im Ermittlungsverfahren sichergestellt, dass die anwaltliche Vertretung vor Beginn der Hauptverhandlung weiß, welche Beweisanträge sinnvollerweise noch zu stellen sind oder welche zusätzlichen Zeug*innen zu laden sind. Denn nach gängiger Praxis (die auf einem Beschluss des OLG Hamburg¹⁴ beruht), wird den Nebenklagevertreter*innen in Aussage-gegen-Aussage-Konstellationen die Akteneinsicht vor der Aussage d. Zeug*in häufig verwehrt, weil dies die gerichtliche Sachverhaltsaufklärung verhindere.

Dies hat zur Folge, dass die Nebenklagevertretung möglichen Angriffen der Verteidigung nicht vorbereitet, sondern nur spontan entgegenzutreten kann und mangels Aktenkenntnis auch in ihrem Fragerecht an d. betroffene*n Zeug*in eingeschränkt ist. Damit werden die Verfahrensrechte der Nebenkläger*innen jedoch faktisch ausgehöhlt.

Selbst wenn die Nebenklage zugelassen wird, steht vor der Aussage der Betroffenen häufig nicht fest, ob sie Anspruch auf die kostenlose anwaltliche Vertretung durch einen Beistand haben. Denn nach § 397 Abs. 1 Nr. 1 StPO ist die Bestellung eines Beistands davon abhängig, dass ein Verbrechenstat-

14 OLG Hamburg, Beschl. v. 24.10.2014 – 1 Ws 110/14, <https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Text=1%20Ws%20110/14>, abgerufen am 07.12.2021.

bestand vorliegt. Dies ist aber nicht bei allen Delikten der §§ 232 ff. StGB der Fall.

Vor der ersten Aussage bei den Strafverfolgungsbehörden steht in aller Regel nicht fest, ob der zugrunde liegende Sachverhalt von der Staatsanwaltschaft als Delikt des Menschenhandels gewertet werden kann oder wird, ob die Nebenklage zugelassen wird, ob die Betroffenen Anspruch auf einen kostenlosen Beistand haben oder die Kosten der anwaltlichen Vertretung selbst zu tragen sind und ob sie bei umfassender und vollständiger Aussage damit rechnen müssen, sich selbst in die Gefahr der Strafverfolgung zu bringen. Die Berechtigung zur Nebenklage und die Bestellung eines kostenlosen, anwaltlichen Beistands bereits im Ermittlungsverfahren ist insgesamt für die Verwirklichung der Rechte Betroffener (nicht nur im Strafverfahren) elementar.

3. Asylrecht

Im Bereich des Asylrechts waren die den Fragen zugrundeliegenden Sachverhalte unterschiedlich und komplex.

Eine wiederkehrende Frage betraf den Umgang mit den sogenannten Überstellungsfristen und Übernahmehersuchen bei Dublin-Verfahren, insbesondere im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie.

Mehrfach Thema war darüber hinaus die Bedenk- und Stabilisierungsfrist im Rahmen des Asylverfahrens sowie das Verhältnis zwischen Asylverfahren und Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a AufenthG.

Hierzu sei kurz erläutert:

Während eines laufenden Asylverfahrens (1. Antrag) besteht keine Ausreisepflicht. Das Asylantragsverfahren geht dem aufenthaltsrechtlichen Verfahren vor. Das bedeutet, dass während des laufenden Antragsverfahrens auf Asyl weder eine Bedenk- und Stabilisierungsfrist gemäß § 59 Abs. 7 AufenthG noch ein Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a oder b AufenthG gewährt werden kann. Dies gilt für die gesamte Dauer des Asylantragsverfahrens. Um einen Titel nach § 25 Abs. 4a oder b AufenthG erhalten zu können, müsste (bei bereits erfolgter Asylantragstellung) zunächst das Asylgesuch zurückgenommen werden, § 10 Abs. 1 AufenthG.

Die Rücknahme eines Asylantrags sollte jedoch immer und ausschließlich nach anwaltlicher Beratung und ggf. Akteneinsicht erfolgen.

Hat aber ein*e Betroffene*r bereits einen Aufenthaltstitel inne, so kann dieser auch bestehen bleiben und verlängert werden, wenn ein Asylantrag gestellt wird, vgl. § 10 Abs. 2 AufenthG.

Befindet sich die Person in einem Asylfolgeverfahren so ist sie generell ausreisepflichtig. Ist ein Asylfolgeantrag anhängig, so kann eine Bedenk- und Stabilisierungsfrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG gewährt werden, ohne dass der Asylfolgeantrag zurückgenommen werden müsste.

Wird allerdings ein Asylantrag abgelehnt und bestehen gleichzeitig konkrete Anhaltspunkte für Menschenhandel, so muss den Betroffenen gemäß § 59 Abs. 7 AufenthG eine Ausreisefrist von mindestens 3 Monaten gewährt werden.¹⁵ In anderen Fällen beträgt die Ausreisefrist bei Ablehnung des Asylantrags nur eine Woche. Ebenso gut kann in diesen Fällen jedoch auch ein Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a oder b AufenthG beantragt und erteilt werden, was für die Betroffenen selbstverständlich die deutlich bessere Option darstellt.

In diesen Situationen kommt es sehr auf realistische Einschätzung des jeweiligen Einzelfalles an, weshalb den Betroffenen dringend anzuraten ist, vor einer Entscheidung anwaltlichen Rat einzuholen.

4. Migrationsrecht

Die im Migrationsrecht aufgeworfenen Fragen betrafen überwiegend die bereits oben ausführlich dargestellte Problematik bezüglich der Abhängigkeit des Titels von der strafrechtlichen Einordnung der Tat. Hierbei wurde zumeist eine Einschätzung zu den Erfolgsaussichten für die Erteilung eines Titels anhand unterschiedlicher Sachverhalte erfragt.

Auch die Bedenk- und Stabilisierungsfrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG war häufiges Thema der Anfragen an die Rechtsberatungsstelle. Es zeigte sich, dass die Vorgehensweise der für die Erteilung der Duldung nach § 59 Abs. 7 oder des Titels nach § 25 Abs. 4a AufenthG zuständigen Behörden in den Bundesländern sehr unterschiedlich ist. Einige Fachberatungsstellen berichteten, dass in ihrer bisherigen Arbeit bisher niemals eine Duldung nach § 59 Abs. 7 AufenthG ausgestellt worden war. Andere gaben an, dass die zuständigen Behörden die Erteilung der Duldung von der Einschätzung der Staatsanwaltschaften abhängig machten, die hierzu **vor** einer Aussage der Betroffenen keine Empfehlung abgeben wollten, sodass keine Duldung erteilt wurde.

15 Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 12.06.2017 (AZ: 7 K 6086/17 A.) https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/rechtsprechungsdatenbank/datenbank/detailansicht?tx_t3ukudb_urteile%5Baction%5D=show&tx_t3ukudb_urteile%5Bcontroller%5D=Item&tx_t3ukudb_urteile%5Bitem%5D=269&cHash=56bdf76a719255d9172cb3a3846f8bfe, abgerufen am 07.12.2021.

Hoch problematisch wird es jedoch dann, wenn die für die Aussetzung der Abschiebung zuständige Behörde das Vorliegen der konkreten Anhaltspunkte für Menschenhandel nicht selbst prüft. Nach § 72 Abs. 6 AufenthG sind vor einer Entscheidung über die Erteilung, die Verlängerung oder den Widerruf eines humanitären Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 4a oder 4b AufenthG und die Festlegung, Aufhebung oder Verkürzung einer Ausreisefrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG die für das in § 25 Abs. 4a oder 4b AufenthG in Bezug genommene Strafverfahren zuständige Staatsanwaltschaft oder das mit ihm befasste Strafgericht zu beteiligen. Wenn aber die Strafverfolgungsbehörden, letztlich ohne d. Zeug*in gehört zu haben, eine Entscheidung darüber treffen sollen, ob ein Fall von Menschenhandel vorliegen könnte und die Duldung erteilt werden kann, so bringt dies große Schwierigkeiten mit sich. Denn regelmäßig wird die Staatsanwaltschaft in diesen Fällen mitteilen (müssen), ohne Zeug*innenaussage hierüber keine Entscheidung treffen zu können. Den Betroffenen bleibt so die Gewährung einer Bedenk- und Stabilisierungsfrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG in aller Regel verwehrt. Dieses Vorgehen ist mit den europäischen Vorgaben nicht in Einklang zu bringen.

Allerdings ist im Rahmen der Rechtsberatungsstelle auch offenbar geworden, dass nicht alle Ausländerbehörden überhaupt bereit sind, eine Duldung auf Grundlage des § 59 Abs. 7 AufenthG auszustellen. In einem Fall wurde bspw. stattdessen eine Grenzübertrittsbescheinigung mit dreimonatiger »Frist« gegeben; in anderen Fällen aus der Praxis ist bekannt, dass den Betroffenen stattdessen geraten wurde, einen Asylantrag zu stellen.

Auch bei der Erteilung eines Titels nach § 25 Abs. 4a oder b AufenthG reicht es nicht aus, wenn die Betroffenen die nach dem Wortlaut der Norm geforderten Voraussetzungen erfüllen. Dies sind auf Seiten der Betroffenen der Abbruch des Kontakts zu den Täter*innen (§ 25 Abs. 4a S. 2 Nr. 2 AufenthG) und die erklärte Bereitschaft der Kooperation (§ 25 Abs. 4a S. 2 Nr. 3 AufenthG). Die Norm verlangt zwar ausdrücklich nicht, dass die Betroffenen bereits bei den Strafverfolgungsbehörden als Zeug*innen ausgesagt haben. Wegen der Voraussetzungen in Abs. 4a S. 2 Nr. 1 muss jedoch die Staatsanwaltschaft darüber befinden, ob einerseits ein verwirklichter Straftatbestand des Menschenhandels vorliegt bzw. vorliegen könnte und ob andererseits die Ermittlungen ohne die Angaben der Betroffenen erschwert wären. Wie bereits problematisiert, können und wollen die Staatsanwaltschaften in aller Regel vor einer Aussage nicht über Umfang und Qualität der Aussage entscheiden und haben, mangels direkten Kontaktes zu den Betroffenen, auch keine Möglichkeit, die Glaubhaftigkeit der Aussage zu überprüfen. Daher fordern die Staatsanwaltschaften regelmäßig erst eine Aussage, bevor

sie ihre Entscheidung im Sinne von § 25 Abs. 4a S. 2 Nr. 1 AufenthG den für die Erteilung des Titels zuständigen Behörden mitteilen.

Mit der Abhängigkeit der Gewährung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist von einer Entscheidung der Strafverfolgungsbehörden entsteht ein sowohl für die Strafverfolgung als auch für die Umsetzung der Rechte der Betroffenen hochgradig problematisches Vakuum: Je geringer die Aussichten sind, sich vor der Aussage zu stabilisieren und eine informierte Entscheidung zur Kooperation zu treffen oder bereits über die Sicherheit eines Aufenthaltstitels zu verfügen, desto geringer sind die Chancen, dass die Betroffenen das Risiko einer Aussage als Zeug*in auf sich nehmen. Die europäischen Vorgaben, dass die Rechte auf Unterstützung unabhängig von der Kooperationsbereitschaft der Betroffenen zu gewähren sind, werden durch die enge Bindung an das Strafverfahren unterlaufen. § 25 Abs. 4a AufenthG und § 59 Abs. 7 AufenthG sowie § 72 Abs. 6 AufenthG stehen nicht in Einklang mit den europarechtlichen Vorgaben und sind entsprechend zu ändern.

5. Sozialrecht – Alimentierung durch AsylbLG/SGB II/SGB XII

Die Verzahnung von Straf-, Aufenthalts- und Sozialrecht zeigt sich besonders deutlich bei der Frage der Berechtigung zum Bezug von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. Die häufige Versagung und bei Bewilligung fast immer verzögerte Gewährung dieses elementaren Rechts auf Unterstützung ist eines der größten Probleme in der Praxis und entsprechend sehr häufig Gegenstand von Beratungen. Die größten Schwierigkeiten scheint hier die Umsetzung des Rechts auf angemessene Mittel zum Lebensunterhalt für die Gruppe der europäischen Staatsangehörigen zu bereiten. Die gilt insbesondere für die Zeit, die sie benötigen, um zu entscheiden, ob sie mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren möchten, also eine Bedenk- und Stabilisierungsfrist in Anspruch nehmen möchten.

Wie oben dargelegt, stehen Betroffene nach den europäischen und völkerrechtlichen Vorgaben auch bereits vor ihrer Aussage und unabhängig von ihrer Kooperationsbereitschaft mit den Strafverfolgungsbehörden unter besonderem Schutz und genießen besondere Rechte.

Anspruch auf Leistungen nach AsylbLG bei Drittstaatsangehörigen

Die von den EU-Vorgaben geforderten Unterstützungs- und Alimentierungsansprüche während der Bedenk- und Stabilisierungsfrist sind bei Drittstaatsangehörigen über die Bedenk- und Stabilisierungsfrist in § 59 Abs. 7

AufenthG klar geregelt. Während der **mindestens** drei Monate betragenden Zeit können die Betroffenen theoretisch unproblematisch Leistungen nach AsylbLG beziehen. Wie oben dargestellt, können die Betroffenen wegen der engen Bindung des § 59 Abs. 7 AufenthG an die Strafverfolgung jedoch nicht in jedem Fall damit rechnen, die Bedenk- und Stabilisierungsfrist des § 59 Abs. 7 AufenthG tatsächlich auch zu erhalten. Sofern die Staatsanwaltschaft vor einer Aussage der Betroffenen keine Entscheidung darüber trifft, ob nach dem geschilderten Sachverhalt davon auszugehen ist, dass die Betroffenen Opfer von Menschenhandel geworden sind, wird auch die Bedenk- und Stabilisierungsfrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG entfallen und damit eine Leistungsberechtigung nach AsylbLG.¹⁶

Anspruch auf Leistungen nach SGB II für deutsche Staatsangehörige

Bei deutschen Staatsangehörigen, die von Menschenhandel betroffen sind, können bei der Antragstellung von Leistungen nach dem SGB II immer wieder Probleme auftreten, wenn sie darlegen müssen, wovon sie in der Vergangenheit gelebt haben, warum sie den Wohnort wechseln müssen oder auch bei dem Nachweis, dass sie der Prostitution nicht mehr nachgehen, also keine Einnahmen haben.

Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II für EU-Staatsangehörige

Wie oben erwähnt, bezogen sich sehr viele der Beratungsanfragen auf den Leistungsbezug von EU-Bürger*innen. Die Berechtigung zum Leistungsbezug nach dem SGB II ergibt sich stets (und ausschließlich) aus § 7 SGB II. Das SGB II¹⁷ enthält jedoch umfangreiche Leistungsausschlüsse für ausländische Staatsangehörige, die auch auf EU-Staatsangehörige anwendbar sind.

Nach § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis Nr. 3 SGB II sind **nicht** leistungsberechtigt:

1. *Ausländerinnen und Ausländer, die weder in der Bundesrepublik Deutschland Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer oder Selbständige noch aufgrund des § 2 Absatz 3 des Freizügigkeitsgesetzes/EU*

¹⁶ **Hinweis des Herausgebers:** Aus den Erfahrungsberichten der Fachberatungsstellen aus verschiedenen Bundesländern wird jedoch klar, dass in einzelnen Regionen davon abweichende Regelungen getroffen wurden und teilweise auch eine Bestätigung des Landeskriminalamts oder sogar der Fachberatungsstelle ausreichend ist, um Zugang zu Leistungen zu erhalten.

¹⁷ Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003, BGBl. I S. 2954) https://www.gesetze-im-internet.de/sgeb_2/_7.html, abgerufen am 01.11.2021.

freizügigkeitsberechtigt sind, und ihre Familienangehörigen für die ersten drei Monate ihres Aufenthalts,

2. *Ausländerinnen und Ausländer,*

- a) die kein Aufenthaltsrecht haben oder*
- b) deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt, und ihre Familienangehörigen,*

3. *Leistungsberechtigte nach § 1 des Asylbewerberleistungsgesetzes.*

Zu unterscheiden ist danach der Leistungsausschluss in den ersten drei Monaten des Aufenthalts, § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1, und der Leistungsausschluss in der Zeit danach.

Wichtig ist zu betonen, dass der Leistungsausschluss in den ersten drei Monaten ab der Zeit zu berechnen ist, in der Betroffene sich tatsächlich in Deutschland aufgehalten haben und nicht auf die Zeit einer Antragstellung bei dem Leistungsträger, wie es zuweilen von den Jobcentern verstanden und vermittelt wird. Es geschieht nicht selten, dass Betroffene bereits mehrere Monate oder sogar Jahre in Deutschland sind, bis sie sich aus dem Ausbeutungsverhältnis lösen, in Kontakt mit einer Fachberatungsstelle kommen und darüber entscheiden müssen, ob sie mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren möchten. Sie müssen jedoch im Rahmen der Antragstellung eine Form des Nachweises erbringen, wann sie tatsächlich eingereist sind und ob sie sich hier ununterbrochen aufgehalten haben. Einen solchen Nachweis können sie jedoch – abgesehen von der eigenen Darstellung und Aussage – in der Regel nicht bringen.

Der Leistungsausschluss nach § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB II trifft insbesondere Unionsbürger*innen, die von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen und ein voraussetzungsloses Aufenthaltsrecht nach § 2 Abs. 5 FreizügigkeitsG/EU innehaben.

EU-Staatsangehörige dürfen wegen des sog. Schlechterstellungsverbots nicht gegenüber Drittstaatsangehörigen benachteiligt werden. Anders als Drittstaatsangehörige haben sie aber nicht die Möglichkeit, durch die Vorlage einer Duldung auf Grundlage des § 59 Abs. 7 AufenthG gegenüber

dem Jobcenter nachzuweisen, dass sie als Betroffene von Menschenhandel den Status einer Bedenk- und Stabilisierungsfrist innehaben.¹⁸

Hier entstehen nach Erfahrungen der Rechtsberatungsstelle häufig die größten Schwierigkeiten.

Zwar enthält § 7 Abs. 1 S. 3 SGB II eine Ausnahme vom Leistungsausschluss, wenn es heißt »Satz 2 Nummer 1 (also der Leistungsausschluss während der ersten drei Monate des Aufenthalts, Anm. Verfasserin) gilt nicht für Ausländerinnen und Ausländer, die sich mit einem Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 5 des Aufenthaltsgesetzes in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten.«

Unter diese humanitären Aufenthaltstitel fällt auch § 25 Abs. 4a AufenthG für Betroffene von Menschenhandel, die mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren.

§ 7 Abs. 1 S. 3 SGB II setzt aber einerseits bereits nach dem Wortlaut voraus, dass d. Betroffene bereits einen humanitären Aufenthalt nach § 25 Abs. 4a AufenthG erhalten hat.

Für den Titel nach § 25 Abs. 4a AufenthG wiederum ist jedoch Voraussetzung, dass die Staatsanwaltschaft bzw. das Strafgericht einbezogen und die Anwesenheit d. betroffenen Zeug*in in Deutschland befürwortet, weil sonst die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre, vgl. § 25 Abs. 4a S. 2 Nr. 1 AufenthG.

Während der Bedenk- und Stabilisierungsfrist lässt sich aber (mangels Zeug*innen-Aussage) der Sachverhalt durch die Staatsanwaltschaft häufig nicht bewerten und damit auch nicht feststellen, ob erstens eine Straftat nach §§ 232 ff. StGB überhaupt vorliegt und zweitens die Anwesenheit d. Betroffenen im Bundesgebiet erforderlich ist.

Der Leistungsausschluss nach § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB II für von Menschenhandel betroffene EU-Bürger*innen in der Bedenk- und Stabilisierungsfrist wird somit **nicht** durch die Ausnahmeregelung des § 7 Abs. 1 S. 3 SGB II aufgehoben. Damit sind EU-Bürger*innen während der Bedenk- und Stabilisierungsfrist schlechter gestellt als Drittstaatsangehörige, die über eine Duldung nach § 59 Abs. 7 AufenthG verfügen.

18 **Anmerkung des Herausgebers:** Auch hier wurden in den Bundesländern teilweise alternative Regelungen vereinbart: in Berlin bspw. ist anfangs eine Bestätigung des LKAs, dass ein Verdacht auf Menschenhandel vorliegt, ausreichend um SGB II zu erhalten.

Zwar hat die Bundesagentur für Arbeit in ihren fachlichen Weisungen zu § 7 SGB II¹⁹ darauf hingewiesen, dass Unionsbürger*innen, die Opfer von Menschenhandel geworden sind, in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts in Deutschland einen Anspruch auf Leistungen haben können, auch ohne dass sie Arbeitnehmer*innen oder Selbständige sind. Auch sei die Regelung des § 59 Abs. 7 AufenthG für die Bedenk- und Stabilisierungsfrist anzuwenden. Das Aufenthaltsrecht nach § 59 Abs. 7 und § 25 Abs. 4a AufenthG trete insoweit neben das Aufenthaltsrecht zur Arbeitssuche nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 a FreizügG/EU oder Artikel 10 der VO (EU)492/2011.

In der Praxis scheint die Fachliche Weisung der Bundesagentur jedoch wenig Beachtung zu finden.

In den der Rechtsberatungsstelle unterbreiteten Fällen, in denen es Probleme mit der Leistungsgewährung für EU-Bürger*innen gab, hatten die Mitarbeitenden stets auch bei der ersten Vorsprache auf die fachlichen Weisungen hingewiesen, ohne dass dies dazu geführt hätte, dass den Betroffenen die beantragten Leistungen gewährt worden wären.

Die Jobcenter verlangen unter Bezugnahme auf den Wortlaut des Gesetzes regelmäßig die Vorlage des Titels und lehnten ansonsten die Anträge auf Leistungen nach dem SGB II ab. Die insoweit klare Rechtsprechung des Bundessozialgerichts²⁰ zur fiktiven Prüfung eines anderen Aufenthaltsrechts wird von den Jobcentern in aller Regel nicht beachtet. Zudem bezieht sich diese Rechtsprechung auf die Formulierung des Ausschlusses nach § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II.

Für die Betroffenen ist dies hoch problematisch. Sie müssen nach Ende des Ausbeutungs- und Zwangsverhältnisses so schnell wie möglich mit dem Lebensnotwendigsten versorgt sein und Zugang zu medizinischer Behandlung erhalten. Mit dem Verweis auf den Titel nach § 25 Abs. 4a AufenthG werden die Betroffenen letztlich vor die Wahl gestellt, auszusagen und mit den Strafverfolgungsbehörden zu kooperieren, bevor sie die Gelegenheit hatten, sich zu stabilisieren – in der Hoffnung, dass der dargestellte Sachverhalt von der Staatsanwaltschaft als Fall des §§ 232 ff. StGB behandelt und der Titel erteilt wird. Oder aber ohne Aussicht auf Leistungen, sichere Unterkunft und medizinische/psychologische Behandlung zu bleiben, was dem Gedanken der Stabilisierung vollständig entgegensteht.

19 Vgl. https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba015897.pdf, Seite 17, abgerufen am 07.12.2021.

20 BSG, Urteil vom 30. Januar 2013 – B 4 AS 54/12 R –, BSGE 113, 60-70, SozR 4-4200 § 7 Nr 34, Rn. 23.

Im nachfolgenden wird exemplarisch die Argumentation einer Ausländerbehörde wiedergegeben und ein Auszug aus dem Schriftwechsel eines Jobcenters vorgestellt, welche das Problem gut veranschaulicht:

In einem Fall hatte die Klientin (die europäische Staatsangehörige ist) versucht, eine Duldung nach § 59 Abs. 7 AufenthG zu erhalten. Hierauf erhielt sie von der zuständigen Ausländerbehörde die Mitteilung, dass die Duldung nicht erteilt werden könne, weil die Klientin nicht ausreisepflichtig sei nach FreizügG/EU, da sie bislang nur von ihrer Freizügigkeit Gebrauch mache. Auch sei die Anwendung des § 59 Abs. 7 AufenthG aufgrund § 11 Abs. 1 FreizügG/EU ausgeschlossen.

Die Rechtsbehelfsstelle eines Jobcenters schrieb dagegen:

»...ich nehme Bezug auf Ihre Ausführungen vom 10.09.2021 und teile dazu mit:

- 1. Für Unionsbürger/innen gilt nach § 11 Abs. 14 FreizügG/EU (alte Fassung: § 11 Abs. 1 S. 11 FreizügG) das Meistbegünstigungsprinzip. Danach sind die Aufenthaltsrechte des Aufenthaltsgesetzes anzuwenden, wenn diese günstiger sind als die Regeln des FreizügG/EU. Unionsbürger/innen können daher unabhängig vom FreizügG/EU auch einen Aufenthaltstitel aus humanitäre Gründen nach § 25 Abs. 4a AufenthG i.V.m. § 59 Abs. 7 AufenthG haben.*
- 2. Ausländerrechtlich gilt zudem grundsätzlich die sogenannte Freizügigkeitsvermutung, d.h. ein formaler Aufenthaltstitel ist nicht notwendig, solange die zuständige Ausländerbehörde nicht den Verlust bzw. das Nichtbestehen eines Freizügigkeitsrechtes festgestellt hat.*
- 3. Grundsicherungsrechtlich ist diese Freizügigkeitsberechtigung allerdings unbeachtlich.*

Soweit sich ein/e Unionsbürger/in gem. § 11 Abs. 14 SGB II auf ein Aufenthaltsrecht aus dem AufenthG beruft, gilt, dass – anders als bei den Freizügigkeitsrechten nach dem FreizügG/EU – die zuständige Ausländerbehörde einen entsprechenden Aufenthaltstitel auch tatsächlich erteilt haben muss. Das Jobcenter ist nicht befugt, von einer entsprechenden ausländerbehördlichen Entscheidung abzuweichen bzw. diese bei Nichtvorliegen einer ausländerbehördlichen Entscheidung zu ersetzen.

4. *Bislang beschränkt sich Ihr Vorbringen auf Behauptungen – ein ausländerbehördlicher Nachweis zum Vorliegen einer Aufenthaltserlaubnis gem. § 25 Abs. 4a AufenthG i.V.m. § 59 Abs. 7 AufenthG i.V.m. § 11 Abs. 14 FreizügG/EU fehlt.*

Für die Zeit ab 10.09.2021 kann sich ein Anspruch – mangels Vorliegen der Arbeitnehmereigenschaft – damit ebenso nur aus dem Vorliegen eines nachgewiesenen anderweitigen behördlichen Aufenthaltsrechtes ergeben. Ohne die geforderten Nachweise der Ausländerbehörde kann daher keine Rückausnahme vom Anspruchsausschluss festgestellt werden.«

Es soll darauf hingewiesen werden, dass diese Antwort des Jobcenters die Betroffene erst mehrere Wochen nach der Antragstellung nach Darlegung der Rechtslage und Beantragung eines Vorschusses (der nicht gewährt wurde) erreichte. Einen Antrag auf Eilrechtsschutz bei dem Sozialgericht wollte die Betroffene nach dieser Antwort nicht stellen. Sie hatte die Sorge, ein gerichtliches Verfahren könne sich negativ für sie auswirken.

Solange in § 7 SGB II keine Ausnahme vom Leistungsausschluss für von Menschenhandel betroffene EU-Bürger*innen normiert ist, wird die Norm den europarechtlichen Vorgaben nicht gerecht.

Den Betroffenen bleibt in diesen Fällen nur, bei den Sozialgerichten um Eilrechtsschutz nachzusuchen. Argumentativ wird dort darauf verwiesen werden müssen, dass die Norm des § 7 Abs. 1 SGB II vor dem Hintergrund der europarechtlichen Vorgaben, namentlich der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel, nach Sinn und Zweck auszulegen ist und auf die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zur fiktiven Prüfung eines Aufenthaltsrechtes zu verweisen. Die Verwirklichung der durch die EU-Vorgaben zugesicherten Rechte wird also regelmäßig nur im Wege des Eilrechtsschutzes vor den Sozialgerichten umsetzbar sein.

Dies ist aber, wie der oben dargestellte Fall zeigt, für hoch belastete Betroffene häufig nicht vorstellbar. Auch kann ein Eilverfahren vor den Sozialgerichten ohne weiteres mindestens sechs bis acht Wochen, wenn nicht länger, in Anspruch nehmen. In dieser Zeit bleiben die Betroffenen vollständig ohne Unterstützung und können sich nicht, wie vorgesehen, stabilisieren.

Zudem muss im Rahmen des Eilrechtsschutzes vor den Sozialgerichten das Vorliegen eines Falles von Menschenhandel glaubhaft gemacht werden. Die Betroffenen müssen hierfür den vollständigen Sachverhalt des Zwangs- und

Ausbeutungsverhältnisses vor dem Sozialgericht darlegen und eidesstattlich versichern, was das Prinzip der Bedenk- und Stabilisierungsfrist ad absurdum führt.

Dem Ziel der schnellen Versorgung von Betroffenen mit Unterstützung, Leistungen und Unterkunft wird die derzeitige Gesetzeslage somit regelmäßig nicht gerecht.

Hierzu sei auch auf den Bericht der Expert*innengruppe des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats gegen Menschenhandel durch Deutschland vom Juni 2019 verwiesen.²¹ Zur Bedenk- und Stabilisierungsfrist hat die Expert*innenkommission dringende Handlungsempfehlungen ausgesprochen und wiederholt darauf hingewiesen, dass alle Rechte aus Artikel 12 auch während der Bedenkfrist sichergestellt sein müssen. Wörtlich heißt es dort:

»184. Unter Hinweis auf die im ersten Bericht ausgesprochene Empfehlung fordert GRETA die deutschen Behörden erneut nachdrücklich auf, im Einklang mit Artikel 13 des Übereinkommens sicherzustellen, dass allen möglichen ausländischen Opfern des Menschenhandels eine Erholungs- und Bedenkzeit sowie alle in Artikel 12 Absätze 1 und 2 des Übereinkommens vorgesehenen Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen während dieser Zeit angeboten werden.

Das Personal, das die Identifizierung vornimmt, und insbesondere das Personal, das mit Opfern des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft und der kürzlich kriminalisierten Formen der Ausbeutung (erzwungene Bettelei, Zwangskriminalität) in Kontakt kommen kann, sollte klare Anweisungen erhalten, in denen betont wird, dass die Erholungs- und Bedenkzeit im Sinne des Übereinkommens angeboten werden muss, d.h. dass sie nicht von der Kooperation des Opfers abhängig gemacht werden darf und dass sie den Opfern angeboten werden muss, bevor sie gegenüber den Ermittlern offiziell aussagen. Die Datenerhebung zum Menschenhandel sollte die Zahl

21 Rabe, H. (2019). Bekämpfung des Menschenhandels: Empfehlungen an Deutschland von der Expert_innengruppe GRETA. (Information / Deutsches Institut für Menschenrechte, 28). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-63940-0>, aufgerufen am 07.12.2021.

der gewährten Erholungs- und Bedenkzeiten umfassen. (siehe auch die Empfehlung in Ziffer 55).«²²

Der Gesetzgeber hat durch die Ratifizierung der Europaratskonvention einerseits und die Aufnahme der Ausnahmetatbestände für Personen, die sich mit einem Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 5 AufenthG in Deutschland aufhalten andererseits, zu verstehen gegeben, dass er Betroffene von Menschenhandel nicht vom Bezug von Sozialleistungen ausschließen will. Da die Umsetzung dieses Rechts in der Praxis jedoch häufig scheitert muss hier insbesondere bei § 7 SGB II dringend nachgebessert werden.

6. Familienrecht

Viele der im Bereich des Familienrechts gestellten Fragen bezogen sich auf die besondere Situation geflüchteter, von Menschenhandel betroffener Frauen. Viele Frauen, die bereits im Herkunftsland oder auf der Flucht Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution geworden sind, verfügen nicht über eine Geburtsurkunde oder andere Identitätsnachweise. Die damit verbundenen Konsequenzen für die in Deutschland geborenen Kinder waren Gegenstand mehrerer Fragen an die Rechtsberatungsstelle.

Wenn die Identität der Mutter nicht nachgewiesen ist, wird dieses im Geburtenregister vermerkt und eine Geburtsurkunde kann für das Kind nicht ausgestellt werden. Stattdessen erhält das Kind einen beglaubigten Auszug aus dem Geburtenregister. Dieser ist zwar für die meisten Angelegenheiten ausreichend. Immer dann jedoch, wenn die Identität der Mutter entscheidend ist, wie bspw. bei der Frage der Staatsangehörigkeit des Kindes, ist dies mit erheblichen Problemen verbunden. Das Personenstandsgesetz (PStG) schafft zwar in § 9 Abs. 2 PStG die Möglichkeit einer eidesstattlichen Versicherung für den Identitätsnachweis, wenn die Beschaffung von Urkunden über die Identität nicht oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten oder Kosten möglich ist. Allerdings sind die Standesämter in der Praxis häufig sehr restriktiv, was die Anwendung dieser Ausnahmeregelung angeht.

Auch halten einige Standesämter Urkunden aus bestimmten Herkunftsländern grundsätzlich nicht für zuverlässig, mit der Folge, dass auch in diesen Fällen die Standesämter die Ausstellung einer Geburtsurkunde ablehnen.

Der zu beschreitende Rechtsweg wäre in diesem Fall eine Klage bei dem Amtsgericht mit dem Antrag, das Standesamt anzuweisen, die Geburtsur-

22 Vgl. Seite 39 des Berichts über die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels durch Deutschland. Englische Originalversion des Berichts unter: <https://rm.coe.int/greta-2019-07-fgr-deu-en/1680950011>, aufgerufen am 07.12.2021, freie, nicht amtliche Übersetzung der Verfasserin.

kunde auszustellen. Das Amtsgericht prüft innerhalb des Verfahrens, ob durch einen Pass die Identität ausreichend nachgewiesen ist.

Eine weitere, an die Rechtsberatungsstelle gerichtete Frage verdeutlicht exemplarisch, mit welchen Strategien Täter*innen arbeiten, um Betroffene von einer (weiteren) Aussage im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren abzuhalten. So hatte in einem Fall der Täter gedroht, er werde ihre Zeit in der (von ihm erzwungenen) Prostitution offenbaren, sodass sie das Sorgerecht entzogen bekäme. Auf diese Art wollte er verhindern, dass die aussagebereite Betroffene weiter als Zeugin im Ermittlungsverfahren zur Verfügung stand. Die Rechtsberatungsstelle konnte hier über die von dem Täter aufgebaute Drohkulisse aufklären, dass eine Tätigkeit in der Prostitution keinesfalls einen automatischen Sorgerechtsentzug zur Folge habe. Insbesondere dann nicht, wenn es sich um einen Fall von Zwangsprostitution handelt und die Mutter den Kontakt zu den Täter*innen abgebrochen hat.

An Fällen wie diesen zeigt sich auch die Notwendigkeit der beratenden Begleitung durch Fachberatungsstellen, vor allem im Ermittlungsverfahren, und die Bedeutung des Zugangs zu Informationen, insbesondere in der Phase direkt nach dem Ende des Ausbeutungsverhältnisses und vor einer Strafanzeige und Aussage. Nur durch gesicherte Information haben die Betroffenen die Möglichkeit, die Risiken einer Aussage und die mit einem Strafverfahren verbundenen Belastungen abschätzen und eine informierte Entscheidung treffen zu können. Sind Betroffene in Unterstützung und Betreuung durch Fachberatungsstellen, so können sie die manipulativen (Fehl-)Informationen der Täter*innen besser einordnen und das Risiko, dass Betroffene innerhalb des Strafverfahrens aus Angst keine weiteren Aussagen machen, kann gesenkt werden.

7. Opferentschädigungsrecht/Soziales Entschädigungsrecht

Viele Fragen an die Rechtsberatungsstelle betrafen die Anspruchsvoraussetzungen für Leistungen des Opferentschädigungsgesetzes (OEG).

Die gesundheitlichen Folgen der Ausbeutungsverhältnisse sind bei Betroffenen von Menschenhandel häufig langfristig und schwer. Nicht wenige Betroffene sind schwer traumatisiert und langfristig nicht in der Lage zu arbeiten, wenn nicht sogar erwerbsunfähig. Das Soziale Entschädigungsrecht soll Opfer schwerer Gewalttaten für die langfristigen gesundheitlichen Folgen der erlittenen Gewalt entschädigen. Es könnte gerade für die besonders schwer und nachhaltig belasteten Betroffenen eine große Unterstüt-

zung bei der Bewältigung der Folgen der Gewalttaten und zur Vermeidung finanzieller Not sein. Für den Anspruch ist allerdings entscheidend, dass die Person nachweisen kann, Opfer einer Gewalttat geworden zu sein und infolge der Tat längerfristige Gesundheitsstörungen erlitten zu haben. Als Gewalttat werden aber nach dem bisher geltenden Opferentschädigungsgesetz (OEG) ausschließlich Angriffe gewertet, die sich gegen den Körper des Opfers richten, also körperlich vermittelt sind.

Rein psychische Gewalt berechtigt nicht zur Entschädigung nach dem derzeit geltenden OEG. Die überwiegende Zahl der Betroffenen von Menschenhandel bleibt deshalb nach dem bisher geltenden Recht ohne Entschädigung, da der Zwang zur ausbeuterischen Tätigkeit, zur Begehung von Straftaten oder zur Bettelei in der Regel rein psychisch (bspw. durch Drohungen und Nötigungen) ausgeübt und durchgesetzt wird. Eher weniger häufig kommt es zur Anwendung von schwerer oder wiederkehrender körperlicher Gewalt gegen die Betroffenen.

Zudem muss die Erkrankung oder Verletzung ursächlich auf die Tat zurückzuführen sein, was bei der Geltendmachung von Leistungen nach dem OEG insbesondere im Hinblick auf psychische Traumafolgen ein häufiges Problem darstellt.

Die Folgen müssen auch ein bestimmtes Ausmaß haben, damit neben dem Anspruch auf Behandlung auch eine sog. Grundrente in Betracht kommt. Insgesamt kommt also eine Entschädigung nach dem jetzigen Recht immer nur dann in Betracht, wenn es einen oder mehrere körperliche Angriffe gegeben hat und schwere, langfristige Folgen nachweisbar sind.

Eine Perspektive ergibt sich erst mit dem für 2024 vorgesehenen Inkrafttreten des Neuen Sozialen Entschädigungsrechts im SGB XIV, das auch bei schwerer psychischer Gewalt, wie bspw. Menschenhandel, eine Anspruchsberechtigung normiert. Es bleibt abzuwarten, ob der Zugang zu den Leistungen des Sozialen Entschädigungsrechts für Betroffene von Menschenhandel dann einfacher wird.

Weitere Fragen betrafen den Verfahrensablauf, den Leistungskatalog des OEG, das Verhältnis zu anderen Sozialleistungen sowie die Anspruchsberechtigung von ausländischen Staatsangehörigen.

Eine Anspruchsberechtigung nach dem OEG hat zur Folge, dass neben der häufig bekannten Grundrente, die bei allen anderen Sozialleistungen anrechnungsfrei gewährt wird, auch viele weitere, sinnvolle und hilfreiche Leistungen in Betracht kommen, wie zum Beispiel die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, Erziehungsbeihilfe oder auch den Berufsschadensausgleich, der den Einkommensverlust infolge der Tat abfangen kann.

Bezüglich Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus ist darauf hinzuweisen, dass mittlerweile ausländische Staatsangehörige deutschen Staatsangehörigen vollständig gleichgestellt sind, § 1 Abs. 4 OEG. Auch auf den Aufenthaltsstatus kommt es nicht an. Selbst dann, wenn die geschädigte Person zum Zeitpunkt der Tat keinen legalen Aufenthaltsstatus innehatte, können dauerhafte Folgen der Tat über das OEG entschädigt werden.

Ein Anspruch auf Entschädigung für im Ausland erlittene Gewalttaten besteht jedoch nur dann, wenn die Person bereits vorher für längere Zeit in Deutschland gelebt hat. So sind Taten im Herkunftsland (vor der Ankunft in Deutschland) oder auf dem Fluchtweg nicht in Deutschland entschädigungsfähig.

Eine Problematik, die hier kurz dargestellt werden soll, betrifft eine Neuerung in der örtlichen Zuständigkeit, die mit dem SGB XIV eingeführt werden soll, jedoch bereits jetzt im noch geltenden OEG Anwendung findet. So wird das Verfahren auf Leistungen nach dem OEG nunmehr nicht mehr am Versorgungsamt des Tatortes geführt, sondern bei dem Versorgungsamt am Wohnort der anspruchsberechtigten Person. Dies ist zwar für den überwiegenden Teil der Anspruchsberechtigten eine äußerst sinnvolle Regelung, wirft jedoch Fragen über den Umgang mit hochgefährdeten Betroffenen auf.

Bisher war es möglich, als Anschrift d. Antragsteller*in auch eine Fachberatungsstelle des Bundeslandes anzugeben, in dem die Straftat stattgefunden hat. Für den Schutz hochgefährdeter Betroffener hatte es sich bewährt, dass als Anschrift der Antragstellenden die Fachberatungsstelle im Bundesland des Tatorts angegeben wurde. So konnten die Betroffenen ihren Wohnsitz in einem anderen Bundesland nehmen, dort eine Auskunftssperre beantragen und waren relativ geschützt davor, dass Täter*innen Auskunft darüber erhalten, in welchem Bundesland sie sich aufhalten. Nunmehr wird jedoch bereits aus der Anschrift des Versorgungsamtes deutlich, an welchem Ort (oder Landkreis) sich d. Betroffene aufhält, was einen Anhaltspunkt für das Auffinden d. Betroffenen bietet.

Die Frage, wie mit Schutzfällen umgegangen werden soll, ist wegen des Wechsels vom Tatort- zum Wohnortprinzip sehr relevant. Es sollte auf jeden Fall versucht werden, mit dem Versorgungsamt eine verbindliche Absprache darüber zu treffen, wie in diesen Fällen vorgegangen werden könnte.

Eine staatliche Entschädigung nach dem Sozialen Entschädigungsrecht bleibt den Betroffenen von Menschenhandel derzeit weitestgehend versagt. Der Gesetzgeber hat diese Lücke erkannt und im neuen SGB XIV als zur Entschädigung berechtigendes Ereignis auch schwere psychische Gewalttaten, wie bspw. den Menschenhandel, aufgeführt. Da das SGB XIV jedoch

erst im Jahr 2024 in Kraft tritt, wird für Betroffene, die vor Inkrafttreten des SGB XIV durch Delikte des Menschenhandels geschädigt worden sind und rentenberechtigende Schädigungsfolgen davongetragen haben, eine Härtefallklausel wie im jetzigen § 10a OEG geschaffen werden müssen, mindestens jedoch eine Gewährung von Einmalzahlungen, bspw. über einen Fonds, notwendig sein.

IV.

Ausblick

Dieser Bericht greift die von den Fachberatungsstellen seit vielen Jahren geäußerten Schwierigkeiten in der Rechtsdurchsetzung der Betroffenen bundeslandübergreifend auf. Es werden Lücken und Defizite in der Rechtsanwendung und Normausgestaltung benannt.

Die Vielzahl der Anfragen bereits im ersten Jahr der Rechtsberatung zeigt, wie notwendig der Bedarf an flankierender rechtlicher Beratung für die Tätigkeit der Fachberatungsstellen ist. Insbesondere auch die Hinweise zu den notwendigen Verfahrensschritten, sinnvollerweise zu stellenden Anträgen und beizubringenden Nachweisen wurden von den Mitarbeitenden der Fachberatungsstellen dankend angenommen und als hilfreich erachtet. Die Rechtsberatungsstelle ist damit ihrem gestellten Auftrag nachgekommen und hat überdies in vielen Fällen die Fachberatungsstellen entlasten und Rechtssicherheit für die weitere Beratung der Betroffenen bieten können. Eine Fortführung der Rechtsberatung und kontinuierliche Unterstützung der Berater*innen und ihrer Klient*innen ist auch für die kommenden Jahre geplant.

V.

Anhang

Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels

Das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels²³ gewährt Betroffenen von Menschenhandel umfangreiche Rechte zu ihrer sozialen und psychischen Unterstützung und ist in Deutschland 2013 in Kraft getreten.

Nach Artikel 12 Abs. 1 des Übereinkommens gilt, dass jede Vertragspartei die erforderlichen gesetzgeberischen oder anderen Maßnahmen zur Unterstützung der Opfer bei ihrer körperlichen, psychischen und sozialen Erholung trifft, die mindestens umfasst:

a) Gewährleistung von Bedingungen, unter denen ihr Lebensunterhalt sichergestellt ist, durch Maßnahmen wie angemessene und sichere Unterkunft sowie psychologische und materielle Hilfe;

b) Zugang zu medizinischer Notversorgung;

[...]

(2) Jede Vertragspartei berücksichtigt gebührend die Bedürfnisse der Opfer nach Schutz und Sicherheit.

(3) Ferner stellt jede Vertragspartei die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe für Opfer zur Verfügung, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, über keine ausreichenden Mittel verfügen und Hilfe benötigen.«

23 Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Warsaw, 16.5.2005, <https://rm.coe.int/168047c9dd>, abgerufen am 07.12.2021.

Artikel 13 des Übereinkommens trifft weitere Regelungen zur genannten Erholungs- und Bedenkzeit und bestimmt:

- »(1) Jede Vertragspartei sieht in ihrem internen Recht **die Einräumung einer Erholungs- und Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen vor, wenn es konkrete Anhaltspunkte dafür gibt, dass es sich bei der betreffenden Person um ein Opfer handelt**. Dieser Zeitraum muss ausreichend lang sein, um es der betreffenden Person zu gestatten, sich zu erholen und dem Einfluss der Menschenhändler beziehungsweise -händlerinnen zu entziehen und/oder eine fundierte Entscheidung darüber zu treffen, ob sie mit den zuständigen Behörden zusammenarbeitet. (...)
- (2) **Während dieses Zeitraums haben die in Absatz 1 genannten Personen Anspruch auf die in Artikel 12 Absätze 1 und 2 vorgesehenen Maßnahmen.**«

(Hervorhebung durch die Verfasserin)

Es reicht danach für die Inanspruchnahme der Rechte auf Unterstützung wie der Versorgung mit ausreichenden Mitteln zum Lebensunterhalt, Unterkunft und medizinischer oder psychologischer Versorgung aus, wenn **konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass es sich bei der Person um ein Opfer von Menschenhandel handelt**.

Entsprechend dürfen die Betroffenen erwarten, auch in der Zeit vor einer Strafanzeige oder Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden ausreichend versorgt zu sein.

EU-Richtlinie gegen Menschenhandel

Auch die EU-Richtlinie gegen Menschenhandel²⁴ enthält Vorgaben zur Unterstützung und zur Erholungs- und Bedenkzeit.

24 RICHTLINIE 2011/36/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates (im Folgenden kurz: RiLi 2011/36/EU), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0036&from=DE>, abgerufen am 07.12.2021

Dort²⁵ heißt es: (in (18) der Gründe)

»(18) *Es ist erforderlich, dass die Opfer des Menschenhandels in der Lage sind, ihre Rechte wirksam in Anspruch zu nehmen. Daher sollte ihnen **vor, während und für einen angemessenen Zeitraum nach dem Strafverfahren Unterstützung und Betreuung zur Verfügung stehen. Die Mitgliedstaaten sollten Ressourcen für die Unterstützung, die Betreuung und den Schutz der Opfer bereitstellen. Die den Opfern gewährte Unterstützung und Betreuung sollte wenigstens ein Mindestpaket von Maßnahmen umfassen, die notwendig sind, damit das Opfer sich erholen und dem Einfluss der Menschenhändler entziehen kann. Bei der praktischen Umsetzung dieser Maßnahmen sollte auf der Grundlage einer gemäß den nationalen Verfahren durchgeführten Einzelbewertung der Situation, dem kulturellen Hintergrund und den Bedürfnissen der betreffenden Person Rechnung getragen werden. Einer Person sollte Unterstützung und Betreuung zuteil werden, **sobald berechtigter Grund zu der Annahme besteht, dass sie möglicherweise dem Menschenhandel ausgesetzt war, unabhängig davon, ob sie bereit ist, als Zeuge auszusagen.** In Fällen, in denen das Opfer sich nicht rechtmäßig in dem betreffenden Mitgliedstaat aufhält, sollten die Unterstützung und Betreuung **ohne Vorbedingung zumindest während der Bedenkzeit** gewährt werden. Falls das Opfer nach Abschluss der Identifizierung oder nach Ablauf der Bedenkzeit nicht für einen Aufenthaltstitel in Frage kommt und auch ansonsten keinen rechtmäßigen Aufenthalt in dem betreffenden Mitgliedstaat hat oder falls das Opfer das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats verlassen hat, ist der betreffende Mitgliedstaat nicht verpflichtet, dieser Person auf der Grundlage dieser Richtlinie weiterhin Unterstützung und Betreuung zu gewähren. Erforderlichenfalls sollten in Anbetracht der Umstände wie etwa des Umstands, dass das Opfer zur Zeit wegen der ernststen körperlichen oder psychischen Folgen der Straftat medizinisch behandelt wird oder dass die Sicherheit des Opfers aufgrund der Aussagen des Opfers im Strafverfahren gefährdet ist, die Unterstützung und Betreuung für einen angemessenen Zeitraum nach Abschluss des Strafverfahrens fortgesetzt werden.***

(Hervorhebung durch die Verfasserin)

Die hierzu zu treffenden besonderen Maßnahmen zur Unterstützung und zum Schutz werden in Artikel 11 der Richtlinie benannt.

Artikel 11

Unterstützung und Betreuung von Opfern des Menschenhandels

- (1) *Jeder Mitgliedstaat stellt sicher, dass Opfern **vor, während sowie für einen angemessenen Zeitraum nach** Abschluss des Strafverfahrens Unterstützung und Betreuung erhalten, damit sie in der Lage sind, die in dem Rahmenbeschluss 2001/220/JI und in der vorliegenden Richtlinie festgelegten Rechte in Anspruch zu nehmen.*
- (2) *Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass eine Person Unterstützung und Betreuung erhält, sobald den zuständigen Behörden **berechtigte Gründe für die Annahme vorliegen**, dass gegen diese Person eine der Straftaten gemäß Artikel 2 und 3 verübt **worden sein könnte**.*
- (3) *Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die **Unterstützung und Betreuung eines Opfers nicht von dessen Bereitschaft, bei den strafrechtlichen Ermittlungen, der strafrechtlichen Verfolgung oder beim Gerichtsverfahren zu kooperieren, abhängig gemacht** wird, unbeschadet der Richtlinie 2004/81/EG oder vergleichbarer nationaler Vorschriften.*
- (4) *Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Opferbetreuungsorganisationen geeignete Verfahren für die frühzeitige Erkennung, Unterstützung und Betreuung von Opfern festzulegen.*
- (5) *Die Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen im Sinne der Absätze 1 und 2 werden bereitgestellt, nachdem die Opfer über die Maßnahmen aufgeklärt wurden und dazu ihr Einverständnis gegeben haben, und umfassen **mindestens die Mittel zur Sicherstellung des Lebensunterhalts der Opfer durch Maßnahmen wie die Bereitstellung einer geeigneten und sicheren Unterbringung und materielle Unterstützung** sowie die notwendigen **medizinischen Behandlungen einschließlich psychologischer Hilfe,***

Beratung und Information sowie bei Bedarf Übersetzungs- und Dolmetschleistungen.

- (6) *Die Informationen nach Absatz 5 umfassen, soweit von Belang, Informationen über eine Bedenk- und Erholungszeit aufgrund der Richtlinie 2004/81/EG und Informationen über die Möglichkeit zur Gewährung internationalen Schutzes aufgrund der Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes und der Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft oder aufgrund anderer internationaler Rechtsinstrumente oder vergleichbarer nationaler Vorschriften.*
- (7) *Dabei schenken die Mitgliedstaaten Opfern mit besonderen Bedürfnissen besondere Beachtung, wenn diese besonderen Bedürfnisse sich insbesondere aus der Möglichkeit einer Schwangerschaft, ihrem Gesundheitszustand, einer Behinderung, einer geistigen oder psychischen Störungen oder aus anderen schwerwiegenden Formen der psychologischen, körperlichen oder sexuellen Gewalt, denen sie ausgesetzt waren, herleiten.*

Impressum

RECHTSBERATUNG DES KOK e.V.

Bericht 2020/2021

Herausgeber:

Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V.
Lützowstr. 102 – 104
10785 Berlin

Telefon: (+49) 030 / 263 911 76

Fax: (+49) 030 / 263 911 86

info@kok-buero.de

www.kok-gegen-menschenhandel.de

Registernummer: VR 26389

Registergericht: Amtsgericht Charlottenburg

Autorin: Katrin Inga Kirstein

Redaktion: KOK e.V.

Grafische Gestaltung und Satz: Ricarda Löser, Weimar

V.i.S.d.P.: Sophia Wirsching

Druck: Oktoberdruck GmbH, Berlin

Auflage: 200

Bankverbindung

KOK e.V.

Evangelische Bank eG

IBAN: DE43 5206 0410 0003 9110 47

BIC: GENODEF1EK1

Copyright: KOK e.V., Dezember 2021

Alle Rechte vorbehalten.

Der KOK e.V. wird gefördert vom:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

info@kok-buero.de
www.kok-gegen-menschenhandel.de

KOK Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Menschenhandel e.V.