

Aufenthaltsmöglichkeiten für Opfer von Menschenhandel aus Drittstaaten

– Praxisgutachten im Auftrag des KOK e.V. –
RA Dr. Christoph Lindner, Rosenheim

Herausgeberin:

KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.

Kontakt:

Kurfürstenstr. 33

10785 Berlin

Tel.: 030 – 263 911 76

Fax: 030 – 263 911 86

e-mail : info@kok-buero.de

www.kok-gege-menschenhandel.de

Autor:

Rechtsanwalt Dr. Christoph Lindner

Hechtseestr. 16, 83022 Rosenheim

Tel.: 08031/615 66 18

Fax: 08031/615 66 19

E-Mail: c.lindner@lindnerrecht.de

Stand: November 2014

A. Zusammenfassung des Praxisgutachtens

Opfer von Menschenhandel aus Drittstaaten, also aus allen Ländern außerhalb der Europäischen Union, benötigen für ihren legalen Aufenthalt in Deutschland eine entsprechende Anerkennung ihres Aufenthaltsrechts. In der Rechtspraxis werden vor allem zwei Wege beschritten, um einen solchen Aufenthaltstitel zu erlangen.¹ Der erste Weg zielt über § 25 Abs. 4a AufenthG auf ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht ab. Der zweite Weg führt über die Stellung eines Asylantrags und will erreichen, dass der/die Betroffene Flüchtlingsschutz, subsidiären Schutz oder zumindest Abschiebungsschutz erhält. Darüber hinaus bestehen weitere Aufenthaltsmöglichkeiten, die in der Praxis der Fachberatungsstellen bislang in geringerem Maße beschritten werden.² Das vorliegende Gutachten untersucht die rechtliche Konzeption und die Abläufe der beiden bislang am häufigsten genutzten Verfahrenswege und geht auf weitere, bislang wenig genutzte Optionen sowie Probleme und Bewältigungsansätze für die Rechtspraxis ein.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass das ohnehin schon komplexe Regelungsgebiet des Aufenthalts- und Asylrechts zwar über einige Möglichkeiten verfügt, Betroffenen von Menschenhandel Aufenthalt zu gewähren.³ Gerade das Asylverfahren bietet – insbesondere bei Zuerkennung von Flüchtlingsschutz oder subsidiärem Schutz – gute Perspektiven für einen sicheren, längerfristigen Aufenthalt. Die Regelungen über einen Aufenthalt außerhalb des Asylverfahrens sind dagegen mit zahlreichen Unwägbarkeiten hinsichtlich Gewährung, Dauer und Folgeregelungen behaftet. Besorgniserregend sind jedoch vor allem drei Aspekte:

Erstens herrschen gravierende regionale Unterschiede. In den verschiedenen Bundesländern, teilweise sogar nur in verschiedenen Kreisen und Kommunen, können die Abläufe, um z.B. eine sichere Unterkunft für Betroffene zu organisieren und zu finanzieren, völlig unterschiedlich sein und zügig und kooperativ oder langwierig und kompliziert verlaufen. Diese Unterschiede sind hauptsächlich personell und strukturell in den jeweiligen Ländern, Bezirken und Kommunen begründet. Jedoch spielt auch die Vernetzung zwischen staatlichen Akteuren und Fachberatungsstellen eine wesentliche Rolle.

Zweitens wird deutlich, dass in Deutschland die unionsrechtlichen Vorgaben für die Erteilung kurzfristiger Aufenthaltstitel und für die Sicherheit, Unterbringung und Versorgung der Betroffenen einschränkend bzw. gar nicht umgesetzt wurden. Hier muss in der Praxis auf die Einhaltung der opferbegünstigenden Normen durch deren unmittelbare Anwendung oder unionsrechtskonforme Auslegung gepocht werden.

¹ Wobei zu betonen ist, dass es sich hier nicht um eine Entweder/Oder-Entscheidung im Sinne einer Weggabelung handelt. Der Zugang zum Asylverfahren für Personen, die internationalen Schutz suchen möchten, kann auf Grund völker- und europarechtlicher Verpflichtungen durch andere Aufenthaltsmöglichkeiten nicht ausgeschlossen werden.

² Z.B. humanitäre Aufenthaltsmöglichkeit nach § 25 Abs. 5 AufenthG; oder Antrag auf nationalen subsidiären Schutz bei der Ausländerbehörde gem. § 60 Abs. 5, § 60 Abs. 7 S. 1 AufenthG, dazu unter D.

³ Diese Rechtsbereiche unterliegen wie kaum ein anderes Gebiet einem schnellen, mitunter auch unionsrechtlich geprägten Wandel. Zu den jüngsten Änderungen instruktiv Pohl, Reinhard, Änderungen im Asylrecht 2014, <http://www.info4alien.de/yabbfiles/Attachments/2014-10-flucht-und-asyl.pdf> (10.11.2014).

Drittens ist festzuhalten, dass die Heterogenität der aufenthaltsrechtlichen Praxis in Bezug auf Menschenhandelsopfer sowie die fehlende Abstimmung zwischen dem System kurzfristiger Aufenthaltstitel und dem Asylverfahren für Menschenhandelsopfer gravierende nachteilige Auswirkungen für die Betroffenen haben kann. Das vorliegende Gutachten zeigt zwar ausländer- und asylrechtliche Verfahrens- und Verknüpfungsoptionen für sachgerechte Lösungen auf, die faktische Verantwortung für die Aufenthaltssicherung zugunsten der schutzbedürftigen Opfer wird jedoch auf die Fachberatungsstellen übergewälzt. Um dieser Verantwortung gerecht werden zu können, ist zumindest eine adäquate Ressourcenausstattung der Fachberatungsstellen durch staatliche Mittelzuweisung unerlässlich.

Auf Grund der komplexen Ausgangslage besteht für die Fachberatungsstellen ein hoher Bedarf an praxisgerechten Entscheidungshilfen. Bedingt durch die große Bandbreite der verschiedenen Lebenssachverhalte der Opfer von Menschenhandel und der Komplexität des Aufenthalts- und Asylrechts kann – so wünschenswert es auch wäre – keine allgemein gültige Handlungsempfehlung erteilt werden. Eine Einzelfallprüfung, notwendigenfalls unter Beiziehung spezialisierter rechtlicher Beratung, wird überwiegend unerlässlich sein. Nachfolgende Vor-/Nachteile zu den Handlungsoptionen nach § 25 Abs. 4a und Abs. 4b AufenthG und Asylverfahren sind in diesem Sinne als Abwägungshilfe zu verstehen.

Aufenthaltsmöglichkeiten nach § 25 Abs. 4a und Abs. 4b AufenthG	
<p>Vorteile</p> <ul style="list-style-type: none"> + schnelleres Verfahren im Vergleich zum Asylverfahren + weniger formalisiertes Verfahren als das Asylverfahren 	<p>Nachteile</p> <ul style="list-style-type: none"> – abhängig von der Mitwirkungsbereitschaft des Opfers – abhängig von der Einschätzung der Strafverfolgungsbehörden – Aufenthaltsrecht vom Fortgang des Strafverfahrens abhängig – Kurzfristigkeit der erteilten Aufenthaltstitel, Langzeitperspektive erst in Kombination mit Anschlussaufenthaltsmöglichkeiten

Asylverfahren	
<p>Vorteile</p> <ul style="list-style-type: none"> + das Asylverfahren steht allen Personen, die internationalen Schutz suchen, offen + unabhängig von der strafrechtlichen Verfolgung der Täter*innen/Aussagebereitschaft des Opfers + umfassende Prüfung der Schutzbedürftigkeit 	<p>Nachteile</p> <ul style="list-style-type: none"> – insbesondere derzeit: lange Verfahrensdauer – formalisiertes Verfahren, das von seiner Grundkonzeption nicht auf die besonderen Schutzbedürfnisse von Menschenhandelsopfern ausgelegt ist (jedoch zunehmend Handlungsoptionen, um ein Eingehen dieser Bedürfnisse in der Praxis zu erreichen)

<ul style="list-style-type: none"> + Erlangung längerfristiger Aufenthaltstitel möglich + BAMF als zuständige Behörde verfügt über eine opferschutzorientierte Dienstanweisung zum Umgang mit Opfern von Menschenhandel 	<ul style="list-style-type: none"> – das Asylrecht ist hochkomplex und unterliegt einer großen Dynamik, so dass eine optimale Beratung sehr anspruchsvoll und zeitintensiv ist
---	---

B. Aufenthaltsmöglichkeiten nach § 25 Abs. 4a und Abs. 4b AufenthG

I. Konzept und normativer Hintergrund der Regelung⁴

§ 25 Abs. 4a AufenthG ermächtigt die Exekutive, Opfern von Menschenhandel, die sich zu einer Aussage gegen die Täter*innen in einem Strafverfahren bereit erklären, einen zeitlich beschränkten Aufenthaltstitel zu gewähren. Die Grundkonzeption der Norm, ein zeitlich begrenztes Aufenthaltsrecht dafür anzubieten, dass sich die Betroffenen durch ihre Aussage in aller Regel erheblichen Gefahren aussetzen, ist aus menschenrechtlicher Sicht völlig verfehlt.⁵ Dennoch spielt sie in der Rechtspraxis eine erhebliche Rolle. Essentiell für das Verständnis und die Anwendung der Norm ist ihr Ursprung in der Richtlinie 2004/81/EG. Bei der Umsetzung der Richtlinienvorgaben in nationales Recht wählte Deutschland einen restriktiven Ansatz, der von dem Gedanken der unmittelbaren „Verwertung“ des Opfers für den Strafprozess gegen den/die Täter*innen getragen ist.⁶ Die Umsetzung der Richtlinie 2004/81/EG erfolgte 2007 im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union,⁷ das Vorgehen gegen Menschenhandel war nur ein Randthema dieses Gesetzesvorhabens. Auf Grund der Richtlinie 2004/81/EG wurden einige Normen des AufenthG geändert: In § 25 AufenthG wurde der Absatz 4a eingefügt, der die Voraussetzungen eines Aufenthaltstitels für Menschenhandelsopfer regelt. Zusammen mit dieser Norm sind § 26 Abs. 1 S. 5 AufenthG zur Dauer und § 52 Abs. 6 AufenthG zum Widerruf des Aufenthaltstitels zu lesen. Im heutigen § 59 Abs. 7 AufenthG wird die Bedenkzeit als Ausreisefrist ausgestaltet. Schließlich schuf man § 72 Abs. 6, § 87 Abs. 5 und § 90 Abs. 4 AufenthG, um eine Beteiligung der Staatsanwaltschaften zur Entscheidung von Fällen nach § 25 Abs. 4a AufenthG zu erreichen. 2011 wurde schließlich, ebenfalls zur Umsetzung von EU-Vorgaben, § 25 Abs. 4b AufenthG eingefügt. Die Norm eröffnet eine § 25 Abs. 4a AufenthG vergleichbare Aufenthaltsmöglichkeit für die Betroffenen einer Straftat nach § 10 Abs. 1 oder § 11 Abs. 1 Nummer 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes oder nach § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes.

⁴ Vgl. zu diesem Abschnitt Lindner, Die Effektivität transnationaler Maßnahmen gegen Menschenhandel, Tübingen 2014, S. 105 ff.

⁵ Siehe Darstellung und Änderungsvorschläge bei Rabe/Tanis, Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung, Berlin 2013, abrufbar unter http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/uploads/media/Handreichung_Menschenhandel_als_Menschenrechtsverletzung.pdf oder unter http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Handreichung_Menschenhandel_als_Menschenrechtsverletzung.pdf (27.10.2014).

⁶ So auch Renzikowski, ZAR 26(2006), 55 (60).

⁷ Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union v. 19.8.2007, BGBl. I 2007 Nr. 42 v. 27.8.2007, S. 1970 ff.

II. Verfahrensablauf

In rechtlicher Hinsicht ist § 59 Abs. 7 AufenthG mit seiner als Ausreisefrist ausgestalteten Bedenk- und Stabilisierungsfrist Ausgangspunkt für ein Aufenthaltsrecht nach § 25 Abs. 4a oder 4b AufenthG. Liegen der Ausländerbehörde konkrete Anhaltspunkte für die Opfereigenschaft einer Person vor, so muss die Ausreisefrist auf mindestens drei Monate festgesetzt werden, um es der Person zu ermöglichen, eine Entscheidung über eine Aussage bei den Strafverfolgungsbehörden zu treffen (sogenannte Bedenkzeit). In der Praxis ist das Vorliegen konkreter Anhaltspunkte für die Opfereigenschaft in der Regel davon abhängig, dass die Ausländerbehörde seitens der Polizei oder der Fachberatungsstellen über die maßgeblichen Umstände informiert wird. Sobald solche konkreten Anhaltspunkte vorliegen, trifft die Ausländerbehörde gem. § 59 Abs. 7 S. 3 AufenthG die Pflicht, Betroffene umfassend über Regelungen, Programme und Maßnahmen für Opfer von Menschenhandel zu unterrichten. Die Ausländerbehörden können andere Akteure mit der Erfüllung dieser Informationspflicht beauftragen,⁸ was offensichtlich sinnvoll ist, da die Doppelfunktionen staatlicher Stellen die, vorwiegend am Interesse der Betroffenen ausgerichtete, Aufklärung verhindert. Im Ergebnis können nur Fachberatungsstellen diese Aufgabe opfergerecht erfüllen, zumal Art. 11 Abs. 5 und 6 der Richtlinie 2011/36/EU die Informationspflichten dahingehend konkretisiert, dass auch über das Asylrecht und hierdurch mögliche Aufenthaltstitel sowie alle relevanten möglichen Schutz-, Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen aufgeklärt werden muss. Mit der Übertragung der Durchführung der Informationspflicht auf Fachberatungsstellen werden staatliche Stellen jedoch nicht aus ihrer Verantwortung für eine ordnungsgemäße Durchführung entlassen, diese verbleibt stets beim Staat.⁹ Daraus folgt, dass staatliche Stellen zum einen in der Lage sein müssen, potenziell Betroffene zu identifizieren und die Fachberatungsstellen einzuschalten, zum anderen aber auch die Fachberatungsstellen genügend Ressourcen erhalten müssen, um die übertragenen Aufgaben im Staatsauftrag ordnungsgemäß leisten zu können.

Im Anschluss an die Bedenkzeit entscheidet die Ausländerbehörde über eine Aufenthaltsmöglichkeit nach § 25 Abs. 4a oder 4b AufenthG. Zur Vorbereitung der Entscheidung ist gem. § 72 Abs. 6 AufenthG die zuständige Staatsanwaltschaft, das zuständige Strafgericht, oder, sofern diese Stellen noch nicht bekannt sind, die örtlich zuständige Polizeibehörde zu beteiligen. Gem. § 87 Abs. 5 AufenthG haben die beteiligten Stellen sodann von Amts wegen fortlaufend die Ausländerbehörde über aufenthaltsrelevante Umstände hinsichtlich des Falles zu informieren. Im Fall einer Erteilung legt die Ausländerbehörde die Dauer der Aufenthaltserlaubnis gem. § 26 Abs. 1 AufenthG fest und ist in der Folge auch für deren Verlängerung oder deren Aufhebung zuständig.

III. Problematische Tatbestandsvoraussetzungen und ihre richtlinienkonforme Auslegung

In der Praxis zeigt sich, dass die Regelungen des AufenthG für kurzfristige Aufenthaltstitel für Opfer von Menschenhandel mehrere problematische Tatbestandsmerkmale aufweisen. Damit wird der Nutzen für den Schutz der Betroffenen weiter geschmälert. Da die Normen auf den Vorgaben der Richtlinie 2004/81/EG beruhen, sind sie so auszulegen, dass sie in Einklang mit dieser stehen. Die

⁸ Siehe Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2011/81/EG, dazu Lindner, a.a.O. (Fn. 4), S. 109 f.

⁹ Das Unionsrecht sieht keine Abwälzungsmöglichkeit rechtlicher Verantwortung auf Private vor, vgl. Ranacher/Frischhut, Handbuch des EU-Rechts, Wien 2007, S. 74 ff.

nationalen Regelungen dürfen auf Grund des Anwendungsvorrangs des europäischen Rechts¹⁰ nicht zu einer Beschneidung der Rechte aus der Richtlinie führen. Zwar müssten Behörden und Gerichte dies von Amts wegen berücksichtigen und gegebenenfalls nationale Normen europarechtlich auslegen bzw. bei Europarechtswidrigkeit dieser deren Anwendung unterlassen.¹¹ In der Rechtspraxis werden jedoch häufig europarechtliche Vorgaben zu Gunsten der Betroffenen nur dann berücksichtigt, wenn durch sachkundige Stellen oder Prozessbevollmächtigte nachdrücklich darauf hingearbeitet wird.

1. Schwelle für die Auslösung der Bedenkzeit

§ 59 Abs. 7 AufenthG nennt als Schwelle für die Auslösung der Informationspflicht und Bedenkzeit¹² „konkrete Anhaltspunkte“ dafür, dass ein Menschenhandelsstraftatbestand zum Nachteil des/der Betroffenen verwirklicht wurde. Die Verwaltungsvorschrift zum AufenthG (VwV-AufenthG)¹³ führt aus, dass für dieses Erfordernis grundsätzlich eine Aussage der betroffenen Person, sie sei Opfer von Menschenhandel, ausreicht.¹⁴ Es ist jedoch nicht unbedingt erforderlich, dass sich die Betroffenen selbst als Opfer deklarieren. Daher genügt nach der Verwaltungsvorschrift ebenso eine Äußerung der Polizei oder Staatsanwaltschaft, dass ihnen „entsprechende konkrete Anhaltspunkte“ bekannt seien. Anhaltspunkte, die durch eine Fachberatungsstelle benannt werden, „können“ berücksichtigt werden.¹⁵ Letztere Einschränkung, die die Berücksichtigung von Informationen der Fachberatungsstelle in das Ermessen der Behörde stellt, findet keinen Rückhalt in der Richtlinie. Im Gegenteil setzt die Richtlinie 2004/81/EG die Schwelle für eine Auslösung der Informationspflicht und der Bedenkzeit in Art. 5 und 6 sehr niedrig an. Es reichen begründete Umstände für eine mögliche Opfereigenschaft aus¹⁶, eine genaue Prüfung der Opfereigenschaft erfolgt zu diesem Zeitpunkt gerade nicht. Trägt also beispielsweise eine Fachberatungsstelle vor, dass eine Person entsprechende Indikatoren für eine Opfereigenschaft aufweist, so ist das Ermessen der Ausländerbehörde auf Null reduziert, die Bedenkzeit ist zu gewähren und der Informationspflicht ist nachzukommen.¹⁷

¹⁰ Grundlegend zum Anwendungsvorrang EuGH, Urt. v. 15.7.1964 (Costa/E.N.E.L.), Slg. 1964, 1251.

¹¹ Vgl. nur EuGH, Verb. Rs. C-87/90 u. a., Slg. 1991, I-3757, Rn. 15 (Verhølen/Sociale Verzekeringsbank); Rs. C-72/95, Slg. 1996, I-5403, Rn. 55 (Kraaijeveld).

¹² Hierzu Lindner, a.a.O. (Fn. 4), S. 120 f.

¹³ Bundesministerium des Inneren, Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26. Oktober 2009, abrufbar unter <http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMI-MI3-20091026-SF-A001.pdf> (27.10.2014).

¹⁴ 50.2a.1.2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz v. 26.10.2009, GMBL. 2009, S. 878 ff.

¹⁵ 50.2a.1.2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz v. 26.10.2009, GMBL. 2009, S. 878 ff.

¹⁶ So auch EU Group of Experts on Trafficking, Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings, Brussels 2004, abrufbar unter

http://www.diversiteit.be/diversiteit/files/File/MH_TEH/documentatie/Report%20Experts%20Group%20THB%20-%20Final.pdf (27.10.2014).

¹⁷ Die derzeitige Praxis ist hier wiederum regional unterschiedlich. So hat beispielsweise Niedersachsen den Fachberatungsstellen ausdrücklich die Aufgabe zugewiesen, den Behörden im Einvernehmen mit dem/der Betroffenen Anhaltspunkte für Menschenhandel zu übermitteln; siehe Erlass des Ministeriums für Inneres und Sport Niedersachsen, Zusammenarbeit zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft, Ausländer- und Leistungsbehörden, Jugendämtern, Agenturen für Arbeit, Jobcenter und Fachberatungsstellen zum Schutz von Betroffenen des auf sexuelle Ausbeutung gerichteten Menschenhandels, Nds-Ministerialblatt v. 20.08.2014, S. 538 ff.

Gem. RdErl. d. MI, d. MS u. d. MJ v. 31.7.2014 - 23.24-12334/15-4 (Nds. MBl. Nr. 29/2014 S. 538) - VORIS 21021

2. Straftat gem. §§ 232, 233 oder 233a StGB

Die Begrenzung des Zugangs zu einem kurzfristigen Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4 a AufenthG auf Opfer von Straftaten gem. §§ 232, 233 oder § 233a StGB ist wegen dem engen Menschenhandelsbegriff des Strafgesetzbuches unionsrechtswidrig. Die Richtlinie 2004/81/EG verlangt gem. Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 8 die Möglichkeit eines kurzfristigen Aufenthaltstitels für alle Opfer von Menschenhandel. Hinsichtlich des Menschenhandelsbegriffs verweist die Richtlinie auf den Rahmenbeschluss 2002/629/JI. Dieser Rahmenbeschluss wurde durch die Richtlinie 2011/36/EU ersetzt. Dort wird in Art. 2 Menschenhandel umfassend definiert, so dass auch Formen wie illegale Organentnahme, erzwungene Betteltätigkeiten oder Zwangsheirat erfasst sind. Durch die Einfügung des Abs. 4b in § 25 AufenthG können von schwerer Arbeitsausbeutung Betroffene ebenfalls zu einem kurzfristigen Aufenthaltstitel gelangen, so dass ein weiterer Teil der nach der europarechtlichen Menschenhandelsdefinition Betroffenen hierdurch erfasst wird. Für Betroffene, die nicht unter die derzeitige strafrechtliche Definition der §§ 232, 233 oder § 233a StGB fallen, darf die Erteilung eines kurzfristigen Aufenthaltstitels nicht ausgeschlossen sein. § 25 Abs. 4a AufenthG ist unionsrechtskonform dahingehend erweiternd auszulegen, dass Betroffenen aller Erscheinungsformen von Menschenhandel im Sinne der Richtlinie 2011/36/EU der Zugang zu dieser Aufenthaltsmöglichkeit eröffnet ist. Sollte dies in der Praxis seitens der Behörden nicht entsprechend gehandhabt werden, so ist der Rechtsweg erfolgversprechend.¹⁸

3. Ermessensvorschrift orientiert an der Nützlichkeit des Opfers

Die menschenrechtlich verfehlte Koppelung zwischen „strafrechtlicher Verwertbarkeit“ der Aussagen des Opfers und Aufenthaltstitel – sprich die Wahl zwischen risikoreicher Kooperation und Abschiebung – ist zwar auch in der Richtlinie 2004/81/EG angelegt. Die Umsetzung in § 25 4a und 4b AufenthG ist jedoch in weiteren Bereichen unzulässig strenger als die Vorgabe der Richtlinie. Unionsrechtswidrig ist die Versteifung auf die Aussagebereitschaft der Opfer, in der Richtlinie wird diese nicht als Voraussetzung genannt. Es reicht vielmehr aus, dass Betroffene den Behörden im Verfahren behilflich sind, beispielsweise durch ermittlungsrelevante Informationen.¹⁹ Des Weiteren ist auch die Umsetzung als Ermessensvorschrift unionsrechtswidrig, da in der Richtlinie eine bindende Erteilung bei Vorliegen der Voraussetzungen vorgegeben wird.²⁰

4. Dauer des Aufenthalts

Mit der Festlegung auf die Regeldauer von sechs Monaten erfüllt die deutsche Umsetzung die Mindestvorgabe der Richtlinie. Während die Richtlinie jedoch offen von „mindestens sechs Monaten“ spricht, macht die deutsche Umsetzung daraus den Regelfall, eine längere Aufenthaltserlaubnis erfordert nach § 26 Abs. 1 S. 3 2. Hs. AufenthG einen begründeten Fall. Unionsrechtskonform ist diese Bestimmung so auszulegen, dass bei Darlegung solcher Gründe ohne weiteres auch eine längere

¹⁸ Die EU-Kommission hat jüngst noch einmal klargestellt, dass für die Anwendung der Richtlinie 2004/81/EG die Definition des Begriffs „Menschenhandel“ in Artikel 2 der Richtlinie 2011/36/EU maßgebend ist; EU-Kommission, COM(2014) 635 final, S. 3.

¹⁹ So auch EU Group of Experts on Trafficking, Opinion No. 4/2009 – On a possible revision of Council Directive 2004/81/EC, S. 5.

²⁰ Vgl. Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 2004/81/EG; so auch Hofmann, in: Hofmann/Hoffmann, Handkommentar Ausländerrecht, § 25 AufenthG, Rn. 53.

Geltungsdauer möglich sein muss. In Nr. 26.1.3. der VwV-AufenthG wird daher völlig zutreffend festgestellt, dass es sich bei der Möglichkeit der längeren Erteilung nicht um eine Ausnahmeregelung im eigentlichen Sinn handle, da diese nicht auf atypische Sonderfälle beschränkt sei. Ein begründeter Fall liegt insbesondere dann vor, „wenn von vornherein absehbar ist, dass die Notwendigkeit der Anwesenheit des Ausländers als Zeuge auf Grund der Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden oder/und der gerichtlichen Verhandlungen länger als sechs Monate bestehen wird. Zur Realisierung des mit § 25 Absatz 4a verfolgten Zwecks – der Gewinnung von verwertbaren Aussagen der Opfer im Interesse der Strafverfolgung von Menschenhandelsdelikten – ist es in diesen Fällen zweckmäßig, die Aufenthaltserlaubnis von vornherein für einen längeren, im Hinblick auf den Abschluss des Strafverfahrens realistischen Zeitraum zu erteilen. Hierdurch kann ein erheblicher Beitrag zur persönlichen Stabilisierung der Opferzeugen geleistet werden.“

IV. Probleme in der Rechtspraxis und Lösungsansätze

Die Fachberatungsstellen sehen sich im Umgang mit § 25 Abs. 4a/4b AufenthG zahlreichen normativen wie administrativen Herausforderungen ausgesetzt. Einige wesentliche Problematiken und Bewältigungsstrategien werden nachfolgend diskutiert. Im Gespräch mit Mitarbeiter*innen der Fachberatungsstellen wurde vor allem deutlich, dass es gravierende regionale Unterschiede gibt. Mancherorts haben sich Strukturen gebildet, in denen konkrete Ansprechpartner*innen auf Behördenseite, runde Tische zum Austausch und zur Vernetzung abgehalten werden und mitunter gesonderte Budgets zur Finanzierung von besonderen Unterbringungs- oder Versorgungsmaßnahmen existieren.²¹ Hier wäre eine gezielte empirische Erhebung wünschenswert, um Best-Practice-Modell zu erfassen und so die Realisierung andernorts zu befördern.

1. Erkennung und Zugang zum Verfahren

Grundlegendes Problem ist die Identifizierung potenzieller Opfer von Menschenhandel durch staatliche Stellen.²² Regelmäßig sind Behörden wie Landes- und Bundespolizeidienststellen, die Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Gewerbeaufsichten und Sozialbehörden mit Personen konfrontiert, unter denen sich Opfer von Menschenhandel befinden können. Die Behördenmitarbeiter*innen müssen daher erstens in die Lage versetzt werden, Anzeichen für Menschenhandel zu erkennen und zweitens sodann die notwendigen Schritte, insbesondere die Einschaltung der Fachberatungsstellen, veranlassen. Die Richtlinie 2011/36/EU stellt hier verbindliche Vorgaben auf, wie beide Punkte zu verbessern sind. Gemäß Art. 9 Abs. 3 und Art. 18 Abs. 3 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Strafverfolgungsbehörden und andere Staatsbedienstete, bei denen ein Kontakt mit potenziellen Opfern von Menschenhandel wahrscheinlich ist, regelmäßige und geeignete Schulungen zur Identifizierung und zum Umgang mit Opfern von Menschenhandel erhalten. Die bei den Fachberatungsstellen vorhandene Expertise ist hier von großem Wert und mit einzubringen. Dies ist ohnehin für die zweite diesbezügliche verbindliche Vorgabe der Richtlinie von Bedeutung. Art. 11 Abs. 4 verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, zusammen mit den Fachberatungsstellen „Verfahren für

²¹ Siehe z.B. den Sonderdienst „Frauen in Notlagen“ der Stadt Dortmund, Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Hilfestellung und Organisation des Sonderdienstes „Frauen in Notlagen“, 2012 (liegt dem KOK e.V. vor).

²² Ausführlich dazu Rabe/Tanis, Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung, a.a.O. (Fn. 5), S. 19 f.

die frühzeitige Erkennung, Unterstützung und Betreuung“ festzulegen.²³ Im Ergebnis besteht also eine Kooperationsverpflichtung des Staates in diesen Bereichen. Nach dem unionsrechtlichen Effektivitätsgebot wird diese Verpflichtung aber nicht bereits durch den bloßen Abschluss von z.B. Kooperationsvereinbarungen erfüllt, sie erfordert vielmehr auch die Umsetzung der Kooperation in der Praxis. Über den Weg der lokalen Vernetzung der verschiedenen Akteure können hier mit verhältnismäßig geringem Aufwand Fortschritte erzielt werden.²⁴ Vor allem ein Wissenstransfer hinsichtlich Identifizierungsindikatoren und dahingehender Praxiserfahrungen seitens der Fachberatungsstellen an Behörden wäre in diesem Rahmen erfolgversprechend.

2. Verfahrensprobleme bei schnellem Handlungsbedarf

Aus der Praxis wurde berichtet, dass in einigen Fällen Bedarf nach einer schnellen Erteilung des kurzfristigen Aufenthaltstitels besteht und auf Grund der Komplexität der Abläufe (z.B. Beteiligung der örtlichen Polizei, Kriminalpolizei, des Landeskriminalamtes sowie die Weiterleitung an und Äußerung der zuständigen Staatsanwaltschaft) es schwierig sei, zeitnah eine Entscheidung über eine Erteilung zu erhalten. Gem. § 72 Abs. 6 AufenthG gelten die Beteiligungserfordernisse auch für die Erteilung der Bedenkzeit. Da häufig in diesem Stadium die Staatsanwaltschaft noch gar keine Kenntnis von dem laufenden Verfahren hat, beschränkt § 72 Abs. 6. AufenthG die Beteiligung auf die örtlich zuständige Polizeibehörde. Aus Sicht der Fachberatungsstellen kann die für eine Entscheidung über die Bedenkzeitgewährung notwendige Zeitspanne verkürzt werden, wenn auf Grund praktizierter Kooperation mit der Polizei dort eine entsprechende kurzfristige Mitteilung an die Ausländerbehörde erreicht werden kann. Hinsichtlich der Länge der Bedenkzeit ist bei den Ausländerbehörden bei Bedarf vorzutragen, warum eine drei Monate übersteigende Dauer sachdienlich ist. In manchen Bundesländern geben ergänzende VwV zum AufenthG vor, dass die Bedenkzeit auf sechs Monate festgesetzt werden soll.²⁵ Da die Ausländerbehörde jenseits der dreimonatigen Mindestdauer die Dauer nach ihrem Ermessen festlegen kann, besteht hier Gestaltungsspielraum zugunsten der Betroffenen.

3. Unterbringung und Versorgung

Nach Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG richtet sich die Versorgung Betroffener nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG. Die Versorgung während der Bedenkzeit regelt § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG mit identischer Rechtsfolge. Die Versorgung nach dem AsylbLG wird vielfach zu Recht als für die in der Regel besonderen Bedürfnisse von Opfern von Menschenhandel unzureichend kritisiert, einem aktuellen Gesetzesentwurf nach soll dies in eine Versorgung nach SGB II und SGB XII umgewandelt werden.²⁶ Dies ist auch dringend angezeigt, da die Versorgung gemäß AsylbLG nicht Art. 9 der Richtlinie 2004/81/EG entspricht.²⁷ Denn § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG führt nur zu einem

²³ Die mancherorts bestehenden Kooperationsvereinbarungen werden bislang höchst unterschiedlich intensiv praktiziert, vgl. Lindner, a.a.O. (Fn. 4), S. 112 ff.

²⁴ So hat im Oktober 2014 das Menschenrechtsbüro der Stadt Nürnberg ein Vernetzungstreffen von staatlichen Stellen, Fachberatungsstellen und internationalen Organisationen ins Leben gerufen.

²⁵ So zum Beispiel die Verfahrenshinweise der Ausländerbehörde Berlin, S. 185, 187 unter 25.4a. /b. 1.1., 1.3, abrufbar unter www.berlin.de/formularserver/formular.php?157323 (27.10.2014).

²⁶ Siehe auch KOK e.V., Pressemitteilung zur Reform des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 29.08.2014, abrufbar unter <http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/kok-informiert/stellungnahmen-pressemittelungen.html> (27.10.2014).

²⁷ vgl. Lindner, a.a.O. (Fn. 4), S. 135.

Anspruch auf die zur Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände erforderliche ärztliche und zahnärztliche Hilfe nach § 4 Abs. 1 AsylbLG. Ein mit Art. 9 der Richtlinie vereinbarer Standard würde sich aus § 6 Abs. 2 AsylbLG ergeben, die eine als Soll-Leistung regelmäßig zu erbringende „erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe (etwa Kostenübernahme einer psychotherapeutischen Behandlung)“ vorsieht.²⁸ Opfer von Menschenhandel zählen aber dem Wortlaut nach nicht zu den Anspruchsberechtigten dieser Regelung. Ihnen steht lediglich die Auffangnorm des § 6 Abs. 1 AsylbLG offen, die nach „den Umständen des Einzelfalles bei besonders schweren körperlichen und seelischen Beeinträchtigungen ausnahmsweise auch einen Anspruch auf Übernahme der Kosten für eine angemessene psychologische oder psychotherapeutische Behandlung zur Stabilisierung des Menschenhandelsopfers umfassen“²⁹ kann, was im Ermessen der zuständigen Sozialbehörde steht. Diese Vorschrift ist unionsrechtskonform reduzierend auszulegen: Dem unionsrechtlichen Sinn und Zweck nach müssen die nationalen Voraussetzungen „ausnahmsweise“ und „besonders schwere Beeinträchtigung“ schon bei medizinischer Erforderlichkeit als erfüllt angesehen werden. Überdies trifft auch die Richtlinie 2011/36/EU sachgerechte Vorgaben zur Versorgung der Opfer.³⁰

4. Dauerhafte Aufenthaltsperspektive

Ein erhebliches Praxisproblem des § 25 Abs. 4a/4b AufenthG bleibt seine zeitlich begrenzte Natur.³¹ Sobald das Strafverfahren beendet ist, gleich ob durch Urteil oder Verfahrenseinstellung, stehen die Fachberatungsstellen vor der Frage, wie für schutzbedürftige Klient*innen ein weiterer Aufenthaltstitel erreicht werden kann.

Das Bundesministerium des Innern hat hierzu mit Schreiben vom 13. November 2012 mitgeteilt, dass „§ 25 Abs. 4a AufenthG kein abgeschlossenes System für die Erteilung von Aufenthaltstiteln an Menschenhandelsopfer darstellt und keine Sperrwirkung entfaltet. Bei Vorliegen der Voraussetzungen ist es daher weiterhin zulässig und ggf. sogar sachgerechter, andere Aufenthaltstitel zu erteilen.“³² Dies ergibt sich schon aus der in der amtlichen Begründung zum Richtlinienumsetzungsgesetz von 2007 gut dokumentierten Entstehungsgeschichte der Norm (BT-Drs. 16/5065, S. 169), entspricht jedoch auch Sinn und Zweck der Regelung, die eine (europarechtlich determinierte) Privilegierung der Opfer von Menschenhandel darstellen sollte und damit nicht andere Aufenthaltstitel sperren sollte.“³³ Als andere Rechtsgrundlagen für den weiteren Aufenthalt kommen damit §§ 23a, 25 Abs. 3, Abs. 5 AufenthG sowie § 25 Abs. 4 AufenthG in Betracht.

Für die §§ 23a, 25 Abs. 3, Abs. 5 AufenthG regt die VwV-AufenthG Nr. 25.4a.4.2 ausdrücklich an, die Voraussetzungen dieser humanitären Aufenthaltstitel ebenfalls zu prüfen. § 23a AufenthG betrifft die Aufenthaltsgewährung in Härtefällen durch landesrechtlich eingerichtete Härtefallkommissionen, was

²⁸ Hachmann/Hohm, NVwZ 27(2008), 33 (34).

²⁹ Hachmann/Hohm, NVwZ 27(2008), 33 (34).

³⁰ Siehe zudem die AufnahmeRL 2013/32/EU, die bis Juli 2015 umzusetzen ist.

³¹ § 25 Abs. 4b AufenthG wurde zumindest mit der Möglichkeit versehen, den Aufenthalt für die Durchsetzung von Lohnansprüchen über die Dauer des Strafverfahrens hinaus zu verlängern; eine Anpassung des § 25 Abs. 4a AufenthG wurde unterlassen, was Menschenhandelsbetroffene unzulässigerweise schlechter stellt; hierin wird ein Verstoß gegen Art. 20 der EU-Grundrechtecharta gesehen; Rabe/Tanis, Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung, a.a.O. (Fn. 5), S. 30.

³² Hier sei nochmals darauf hingewiesen, dass das Asylverfahren jeder Person, die internationalen Schutz sucht, offen stehen muss.

³³ Baden-Württemberg – Verwaltungsvorschriften des Innenministeriums zum Ausländerrecht vom 2. November 2010, Az.: 4-1310/131, zu Nr. 25.4a, abrufbar unter http://im.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-im/intern/dateien/pdf/VwV-AusIR-IM_ABSCHNITT_A_-_AufenthG_04082014.pdf (27.10.2014).

im Einzelfall sinnvoll und erfolgversprechend sein mag, wegen des hohen Aufwands und der Unsicherheit jedoch sicherlich nicht für eine Vielzahl von Fällen empfehlenswert ist.

Eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG beinhaltet die Feststellung von Abschiebungsverboten nach § 60 Abs. 5 oder Abs. 7 AufenthG.³⁴ Die Ausländerbehörde ist für eine Entscheidung hierüber zuständig, wenn der/die Ausländer*in keinen Asylantrag gestellt hat. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist vor einer solchen Entscheidung gem. § 72 Abs. 2 AufenthG zu beteiligen. Die Prüfung und Entscheidung erfolgt inhaltlich mit den gleichen Maßstäben, die für Schutz nach § 60 Abs. 5 und Abs. 7 AufenthG im Asylverfahren gelten. Voraussetzung ist vereinfacht ausgedrückt, dass im Fall einer Aufenthaltsbeendigung ein reales Risiko der Verletzung wichtiger Rechtsgüter der betroffenen Person besteht.³⁵ Liegen solche Umstände vor und werden diese hinreichend konkret und glaubwürdig vorgetragen, eröffnet dies die Möglichkeit, auch außerhalb des Asylverfahrens subsidiären Schutz zu erlangen.

Zur vor Einführung der Abs. 4a/4b bereits genutzten Aufenthaltserteilung nach § 25 Abs. 4 AufenthG stellt das Bundesministerium des Innern im Schreiben vom 13. November 2012 schließlich fest: „Diese Vorschrift ist flexibel einsetzbar und kann in geeigneten Fällen ein weitergehendes Aufenthaltsrecht vermitteln als Abs. 4a. § 25 Abs. 4a AufenthG ersetzt nicht die vor 2007 praktizierte Anwendung von Abs. 4, sondern tritt als weitere [...] Alternative hinzu. Die Anwendung von § 25 Abs. 4 AufenthG kommt daneben auch konsekutiv nach Erteilung eines Titels gemäß Abs. 4a in Betracht. Da § 25 Abs. 4a AufenthG die vollziehbare Ausreisepflicht auch der unerlaubt Eingereisten beseitigt, kann diesen Betroffenen nach Wegfall der engen Voraussetzungen des Abs. 4a oder ggf. im Falle schwerer Arbeitsausbeutung auch des Abs. 4b eine Aufenthaltserlaubnis nach Abs. 4 erteilt werden, sofern dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen vorliegen.“³⁶

Es bleibt damit festzuhalten, dass die Erteilung eines weiteren Aufenthaltstitels auf Grund der allgemeinen Vorschriften grundsätzlich möglich ist. Dabei gibt Art. 14 Abs. 4 der rechtsverbindlichen Konvention gegen Menschenhandel des Europarates zwingend vor, dass die erfolgte Kooperation als positiver Ermessensgesichtspunkt zwingend in die Abwägung mit einzustellen ist. Wegen der Komplexität und der Vielzahl der auch durch die Rechtsprechung konkretisierten Einzelheiten ist eine versierte anwaltliche Beratung im Einzelfall nahezu unumgänglich. Eine weitere Alternative zur Erlangung eines Anschlussaufenthaltsstatus ist die konsekutive bzw. überlappende Durchführung eines Asylverfahrens.³⁷

³⁴ Hierzu Dienelt, in: Renner/Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 10. Aufl. 2013, § 25 Rn. 25 ff.

³⁵ Also beispielsweise eine Gefahr für Leib oder Leben besteht; ausführlich mit Rechtsprechungsnachweisen hierzu Bergmann, in: Renner/Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 10. Aufl. 2013, § 60 Rn. 45 ff.

³⁶ Baden-Württemberg – Verwaltungsvorschriften des Innenministeriums zum Ausländerrecht vom 2. November 2010, Az.: 4-1310/131, zu Nr. 25.4a, a.a.O. (Fn. 33).

³⁷ Dazu ausführlich unter C.V.4.

C. Aufenthaltsmöglichkeiten durch das Asylverfahren³⁸

I. Verfahrenskonzeption und Ablauf

Jede/r Drittstaatsangehörige, die/der internationalen Schutz sucht, ist berechtigt, in Deutschland Asyl zu beantragen. Der wesentliche Ablauf des Asylverfahrens ist dabei durch das Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) vorgegeben.³⁹ Zuständig für die Bearbeitung von Asylanträgen ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) mit Sitz in Nürnberg und derzeit 24 Außenstellen in allen Bundesländern. Asylgesuche, die an andere Behörden gerichtet werden, also beispielsweise bei einer Polizeidienststelle oder Ausländerbehörde gestellt werden, sind an die nächstgelegene Erstaufnahmeeinrichtung weiterzuleiten.⁴⁰ In der Erstaufnahmeeinrichtung wird sodann nach einem bundesweiten Verteilungssystem festgelegt, welche Außenstelle des BAMF für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Dies hängt zum einen vom Herkunftsland, zum anderen auch von der Anzahl der asylsuchenden Menschen ab. Für Betroffene von Menschenhandel stellt die Verteilung ein erhebliches Risiko dar, das es zu vermeiden gilt.⁴¹

In der zuständigen Außenstelle des BAMF erfolgt im nächsten Schritt die Asylantragsstellung, bei der die Daten erhoben und abgeglichen werden sowie eine erkenntnisdienliche Behandlung erfolgt. Außerdem wird geprüft, ob Deutschland oder gegebenenfalls ein anderer EU-Mitgliedstaat nach dem sogenannten Dublin-Verfahren für die Bearbeitung des Asylantrags zuständig ist.⁴²

Mit der Antragsstellung erhalten Asylsuchende eine sogenannte Aufenthaltsgestattung nach § 55 AsylVfG. Für die Dauer des Asylverfahrens können sie sich damit rechtmäßig in Deutschland aufhalten und Leistungen nach dem AsylbLG beziehen. Für die ersten sechs Wochen bis zu drei Monaten nach der Antragsstellung werden Asylsuchende grundsätzlich in sogenannten Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht, die sich jeweils in der Nähe der Außenstellen des BAMF befinden.⁴³ Anschließend entscheiden die Landesbehörden, in welcher Stadt oder in welchem Landkreis der oder die Asylsuchende untergebracht wird und ob dies in einer Gemeinschaftsunterkunft erfolgt oder die Erlaubnis erteilt wird, sich eine Wohnung zu nehmen. Bei dieser Ermessensentscheidung sind sowohl das öffentliche Interesse als auch Belange der Asylbewerber*innen zu berücksichtigen.⁴⁴ Diese übliche Vorgehensweise wird den besonderen Bedürfnissen von Opfern von Menschenhandel in den seltensten Fällen gerecht, so dass es rechtspraktisch in der Hand der Fachberatungsstellen liegt, hier in Kooperation mit den Behörden abweichende Unterbringungslösungen zu realisieren.

³⁸ Ausführlich zur Problematik Menschenhandel und Asyl siehe Janetzek/Lindner, Asylmagazin 4/2014, S. 105 ff. sowie Asylmagazin 6/2014, S. 184 ff. Der Abschnitt hat außerdem in verkürzter Form Eingang in die neue KOK-Publikation gefunden (voraussichtliche Veröffentlichung Frühjahr 2015).

³⁹ Eine ausführliche und verständliche Darstellung des Asylverfahrens findet sich in BAMF, Das deutsche Asylverfahren - ausführlich erklärt, abrufbar unter <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/das-deutsche-asylverfahren.html> (31.07.2014).

⁴⁰ §§ 19 und 20 AsylVfG.

⁴¹ In Einzelfall kann eine Verteilung/Zuteilung an einen anderen Ort aber auch vorteilhaft sein, um die betroffene Person aus einem Risikoumfeld herauszulösen

⁴² Grundprinzip des Dublin-Verfahrens ist, dass derjenige EU-Mitgliedstaat, der als erstes von der betroffenen Person betreten wurde, für die Bearbeitung eines Asylantrags zuständig ist; zur aktuellen Ausgestaltung des Dublin-III-Verfahrens siehe beispielsweise Münch, Von Dublin II zu Dublin III - Welche Veränderungen enthält die Verordnung?, 2013, <http://fluechtlingsrat-bw.de/files/Dateien/Dokumente/INFOS%20-%20EU-Fluechtlingspolitik/2013-11-23%20AG%20Dublin%20III%20Muench%20Dokumentation.pdf> (10.11.2014)

⁴³ § 47 Abs. 1 S. 1 AsylVfG

⁴⁴ BAMF, Das deutsche Asylverfahren - ausführlich erklärt, (siehe Fn. 3), S. 7.

Der wichtigste Verfahrensschritt im Asylverfahren ist sodann die Anhörung gemäß § 25 AsylVfG. In einer persönlichen Befragung sind dort alle Umstände offen zu legen, die den Asylantrag begründen und/oder einer Rückkehr in einen bestimmten Staat entgegenstehen. Dazu gehören insbesondere die Tatsachen, die die Furcht vor Verfolgung oder die Gefahr eines drohenden ernsthaften Schadens begründen. Für die Anhörung stellt das BAMF einen/eine Dolmetscher*in zur Verfügung, auf eigene Kosten kann auch ein/eine Sprachmittler*in eigener Wahl hinzugezogen werden. Ebenso dürfen Verfahrensbevollmächtigte und Beistände nach § 14 VwVfG an der Anhörung teilnehmen. Asylsuchende haben somit das Recht, dass eine Person ihres Vertrauens der Anhörung beiwohnt.⁴⁵ Sollte in der Praxis in Einzelfällen dieses Recht verweigert werden, so ist es unter Hinweis auf § 14 VwVfG einzufordern.

II. Entscheidung über den Asylantrag und dessen Rechtsfolgen

Auf Grund des in der Anhörung dargelegten Sachverhalts entscheidet das BAMF über den Asylantrag. Hier stellt sich in Menschenhandelsfällen regelmäßig das Problem, dass sich Betroffene in einer Anhörungssituation nur schwer öffnen oder zumindest entscheidungserhebliche Sachverhaltsaspekte dort nicht angesprochen oder geklärt werden können. Sofern der/die Antragsteller*in zu diesem Zeitpunkt von einer Fachberatungsstelle betreut wird, kann hier entgegengewirkt werden. So hat sich mancherorts eine vertrauensvolle Kooperation zwischen Fachberatungsstellen und Asylentscheider*innen herausgebildet, die es auch ermöglicht, offene Fragen nach der Anhörung durch nachgereichte Stellungnahmen oder z.B. medizinische Unterlagen effizient zu klären. Eine solche vertrauensvolle Zusammenarbeit sollte unbedingt flächendeckend angestrebt werden.

Die Entscheidung über den Asylantrag ergeht sodann schriftlich, wird begründet⁴⁶ und den Beteiligten mit einer Rechtsbehelfsbelehrung sowie einer Übersetzung des Tenors der Entscheidung zugestellt, § 31 AsylVfG. Hinsichtlich des Inhalts der Entscheidung gibt es nicht nur eine Anerkennung oder Versagung, sondern zahlreiche Abstufungen:

- Die Anerkennung nach Art. 16a GG als Asylberechtigte erhalten nur Antragssteller*innen, die in ihrem Herkunftsland politisch verfolgt wurden.⁴⁷
- Flüchtlingsschutz gem. § 3 Abs. 1, 4 AsylVfG, § 60 Abs. 1 AufenthG wird dann zuerkannt, wenn begründete Furcht vor Verfolgung im Herkunftsland wegen Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischer Überzeugung besteht.
- Subsidiärer Schutz: Liegen weder die Voraussetzungen für die Asylberechtigung noch den Flüchtlingsschutz vor, so kommt der europarechtliche subsidiäre Schutz in Betracht, der nun in § 4 AsylVfG normiert ist.⁴⁸ Dieser subsidiäre Schutzstatus wird dann zuerkannt, wenn bei einer Rückkehr ins Heimatland beispielsweise die Folter, unmenschliche oder erniedrigende

⁴⁵ In der Praxis ist die Anwesenheit eines Beistands oder Bevollmächtigten ein wichtiger Faktor, der dabei hilft, dass alle wichtigen Punkte vorgetragen und richtig verstanden werden.

⁴⁶ Die Begründung erfolgt bei negativen Entscheidungen ausführlicher, bei positiven Bescheiden ist sie in aller Regel sehr knapp abgefasst.

⁴⁷ Weiter Voraussetzung ist die Nichteinreise aus einem sicherem Drittstaat mit Ausnahmen gem. § 26a Abs. 2 AsylVfG.

⁴⁸ Der früher im Rahmen des § 60 AufenthG geregelte subsidiäre Schutz wurde mit dem Gesetz zur Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie II 2011/95/EU vom 28.08.2013 in § 4 AsylVfG gemäß den unionsrechtlichen Vorgaben neu gefasst.

Bestrafung oder Behandlung oder individuelle Gefahr wegen eines bewaffneten Konflikts droht.

- Liegen keine Gründe für den europarechtlichen subsidiären Schutz vor, würde die Abschiebung aber gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verstoßen, weil sie mit dem realen Risiko erheblicher konkreter Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit, verbunden wäre, so wird ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 5 AufenthG ausgesprochen. Bei einer „konkreten Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit“ kommt überdies Abschiebungsschutz gem. § 60 Abs. 7 S. 1 AufenthG in Betracht.
- Ist keine der vorgenannten Bestimmungen einschlägig, so wird der Asylantrag abgelehnt und mit einer Abschiebungsandrohung, §§ 34, 35 AsylVfG, oder einer Abschiebungsanordnung, § 34a AsylVfG, § 26a AsylVfG (Drittstaatenbescheid), oder § 27a AsylVfG (sog. Dublin-Bescheid) verbunden.⁴⁹

Die unterschiedlichen Abstufungen des Schutzes führen auch zu unterschiedlichen Rechtsfolgen.⁵⁰ Im Fall der Anerkennung als Asylberechtigte*r oder als Flüchtling wird eine auf drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt, die im Anschluss in eine Niederlassungserlaubnis umgewandelt werden kann.⁵¹ Mit der Erteilung dieser Aufenthaltserlaubnis geht eine Reihe weiterer Rechte einher, die zu einer weitgehenden Gleichstellung mit Inländer*innen führt. So bestehen gleiche Ansprüche auf Sozialleistungen wie bei deutschen Staatsangehörigen, es kann eine Arbeit oder ein Studium aufgenommen werden, der Wohnsitz kann im Bundesgebiet frei gewählt werden und die Möglichkeit des Familiennachzugs ist eröffnet. Darüber hinaus besteht auch ein Anspruch auf eine Teilnahme an einem Integrationskurs.⁵² Im Fall des subsidiären Schutzes wird eine zunächst auf mindestens ein Jahr befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt, die verlängert und nach sieben Jahren bei Erfüllung weiterer Voraussetzungen in eine unbefristete Niederlassungserlaubnis umgewandelt werden kann.⁵³ Es besteht weitgehender Zugang zu Sozialleistungen, der Zugang zum Arbeitsmarkt unterliegt einer Genehmigungspflicht.

III. Opfer von Menschenhandel als Flüchtlinge, subsidiär Schutzberechtigte oder Abschiebungsschutzbedürftige

Opfer von Menschenhandel können als Flüchtlinge von Verfolgung bedroht sein oder menschenrechtlichen Abschiebungsschutzes bedürfen. Je nach Vorliegen der Voraussetzungen im Einzelfall und der Situation im Herkunftsland kommen demnach alle oben aufgeführten Formen des Schutzes im Asylverfahren grundsätzlich in Betracht.⁵⁴

⁴⁹ Gegen alle nachteiligen Entscheidungen steht binnen kurzer Rechtsbehelfsfrist der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten offen.

⁵⁰ BAMF, Das deutsche Asylverfahren - ausführlich erklärt, (siehe Fn. 3), S. 42 ff.

⁵¹ § 26 Abs. 3 AufenthG

⁵² Siehe beispielsweise §§ 44 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 lit. c, 25 I 4, 25 II 2 AufenthG.

⁵³ §§ 25 Abs. 2, 26 Abs. 1 S. 3, 26 Abs. 3 AufenthG.

⁵⁴ Ausführlich hierzu Janetzek/Lindner, Asylmagazin 6/2014, S. 184 ff.

1. Voraussetzungen für den Flüchtlingsschutz

Nach § 3 AsylVfG ist Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, wer sich aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen seiner*ihrer Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe außerhalb des Landes befindet, dessen*deren Staatsangehörigkeit er*sie besitzt, und dessen Schutz er*sie nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht nicht in Anspruch nehmen will.⁵⁵ Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) ist dazu erforderlich, dass der*die betreffende Staatsangehörige aufgrund der Verhältnisse im Herkunftsland und des Verhaltens der Akteure, von denen die Verfolgung ausgehen kann, eine begründete Furcht vor einer Verfolgung haben muss, die sich aus zumindest einem der fünf genannten Gründe gegen seine*ihre Person richtet.⁵⁶

Opfer von Menschenhandel können je nach den Umständen des konkreten Falles auch Flüchtlinge im Sinne der Definition der Genfer Flüchtlingskonvention sein. Menschenhandel ist europaweit als schwere Menschenrechtsverletzung geächtet⁵⁷ und gilt – auch in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – als moderne Form der Sklaverei. Die Staaten sind somit in der Pflicht, alle möglichen und zumutbaren Maßnahmen zum Schutz der Betroffenen zu treffen.⁵⁸ Zudem können Opfer von Menschenhandel auch hinsichtlich der angewandten Zwangsmittel oder der Ausbeutungsformen oftmals von weiteren Menschenrechtsverletzungen oder vergleichbar schweren Misshandlungen, wie beispielsweise Entführung, Freiheitsberaubung, Raub, sexuelle Versklavung, erzwungene Prostitution, Zwangsarbeit, Entnahme von Körperorganen, physische Gewalt, Nahrungsentzug oder Vorenthalten medizinischer Behandlung, betroffen sein.⁵⁹ Somit liegt bei Betroffenen von Menschenhandel regelmäßig eine Verfolgungshandlung im Sinne der Flüchtlingskonvention vor.⁶⁰ Die Furcht vor Verfolgung ist im Sinne der Definition begründet, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass bei der Rückkehr ins Heimatland schwerwiegende Nachteile drohen. Für Opfer von Menschenhandel relevant sind hier beispielsweise Repressalien der Täter*innen, Ächtung und Diskriminierung oder die Gefahr des „Re-Trafficking“, also des Risikos, erneut Opfer von Menschenhandel zu werden. Die Verfolgungshandlung oder das Fehlen staatlichen Schutzes muss zudem mit einem Verfolgungsgrund verknüpft sein, § 3a Abs. 3 AsylVfG. So kann die Verfolgung zum Beispiel daran anknüpfen, dass Opfer gezielt wegen ihrer ethnischen Zugehörigkeit, Religion, politischen Überzeugung oder Nationalität ausgewählt werden. Ebenso kann das Anknüpfungsmerkmal einer bestimmten sozialen Gruppe gegeben sein, da Menschenhandel als Form geschlechtsspezifischer Verfolgung insbesondere Frauen (als solche oder Untergruppen, wie alleinstehende Frauen, Frauen niedrigen Bildungsstands o.ä.) oder Kinder (als solche oder Untergruppen, z.B. Waisenkinder, Straßenkinder, unbegleitete und von ihren Eltern getrennte Kinder)

⁵⁵ Bei Staatenlosen ist der Staat des vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts maßgeblich.

⁵⁶ EuGH, Urteil vom 07.11.2013 im Verfahren X, Y, Z, Rs. C-199/12; C-200/12; C-201/12), Rn 43; EuGH, Urteil vom 05.09.2012 im Fall Y, Z, Rs. C-71/11; C-99/11, Rn 51.

⁵⁷ Siehe nur Erwägungsgrund 1 der Richtlinie 2011/36/EU sowie Art. 5 Abs 3 der EU-Grundrechtecharta.

⁵⁸ EGMR Ransev gg. Zypern und Russland, Urteil vom 7. Januar 2010, Beschwerde-Nr.: 25965/04, insbesondere Rn. 279 ff.

⁵⁹ Vgl. UNHCR-Richtlinien zum Schutz von Opfern von Menschenhandel, Nr. 15, abrufbar unter http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_3/FR_int_vr_rl-Richtlinie_07.pdf (31.07.2014).

⁶⁰ In § 3 a AsylVfG sind nunmehr konkrete Beispiele für Verfolgungshandlungen enthalten.

aufgrund ihrer Verletzbarkeit in bestimmten sozialen Umfeldern treffen kann.⁶¹ So wurde im Fall einer ukrainischen Mutter, die auf der Suche nach Arbeit von Menschenhändlern nach Tschechien gelockt und in Grenznähe zu Deutschland zur Prostitution gezwungen wurde, entschieden, dass die Bedrohung durch den Menschenhändlerring im Herkunftsland an das Geschlecht in seiner sozialen Bedeutung anknüpft und damit ein Fall von geschlechtsspezifischer Verfolgung vorliegt.⁶² In einer weiteren Entscheidung wurde einer Minderjährigen aus Nigeria, die nach Europa verbracht und zur Prostitution gezwungen wurde, Flüchtlingsschutz gewährt.⁶³

2. Voraussetzungen für die Gewährung von subsidiärem Schutz und Abschiebungsschutz

Wird nicht bereits Flüchtlingsschutz zuerkannt, so liegen in vielen Fällen die Voraussetzungen für die Gewährung von Abschiebungsschutz vor. Dies ist vereinfacht ausgedrückt immer dann der Fall, wenn Opfer von Menschenhandel Opfer von Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung wurden oder Bestrafung ausgesetzt waren beziehungsweise dies ihnen bei Rückkehr in ihr Heimatland droht.

Da in der Vergangenheit bedauerlicherweise nicht alle Behörden und Gerichte die Verpflichtung zu subsidiärem Schutz nachkamen, gelangten einige Fälle bis vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). In seiner ständigen Rechtsprechung zu Art. 3 EMRK schützt der EGMR dann vor Abschiebung, wenn ein reales Risiko einer erniedrigenden oder unmenschlichen Behandlung oder Folter besteht. Dies ist ebenso der Fall, wenn das Opfer an schweren gesundheitlichen Beschwerden leidet und auf Grund fehlender Behandlungsmöglichkeiten im Herkunftsland der Todeseintritt beschleunigt und erhebliches Leid verursacht wird.⁶⁴ Diese Maßstäbe zieht der EGMR nun auch in Menschenhandelsfällen nach Art. 4 EMRK heran.⁶⁵ Besteht also ein reales Risiko, aufgrund der Abschiebung Opfer von Menschenhandel zu werden oder aufgrund der Opfereigenschaft einer anderen nach Art. 3 EMRK unzulässigen Behandlung ausgesetzt zu werden, müssen die Konventionsstaaten effektiven Schutz gewähren, also regelmäßig den weiteren Aufenthalt ermöglichen.

Mittlerweile kommen kontinuierlich mehr nationale Gerichte ihrer Verpflichtung zur Beachtung der Rechtsprechung des EGMR nach und sprechen Opfern von Menschenhandel Abschiebungsschutz zu. So wurde beispielsweise Frauen aus Nigeria aufgrund einer Gefahr für Leib oder Leben, die ihnen bei einer Rückkehr nach Nigeria gedroht hätte, Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 7 S. 1 AufenthG gewährt. Ebenso erhielten schon Frauen und Mädchen aus dem Irak⁶⁶ und dem Kosovo⁶⁷ im verwaltungsgerichtlichen Verfahren Abschiebungsschutz, da sie als alleinstehende Frauen (in

⁶¹ Vgl. UNHCR-Richtlinien zum Schutz von Opfern von Menschenhandel (siehe Fn. 18), Nr. 38. Auch in der nationalen Rechtsprechung wurde dies bereits anerkannt, siehe VG Würzburg, Urteil v. 19.09.2005 – W 8 K 04.30919, VG Wiesbaden, Urteil v. 14.03.2011 – 3 K 1465/09.WI.A, auf www.asyl.net (31.07.2014)

⁶² VG Würzburg, Urteil v. 19.09.2005 – W 8 K 04.30919, verfügbar auf [asyl.net](http://www.asyl.net).

⁶³ VG Wiesbaden, Urteil v. 14.03.2011 – 3 K 1465/09.WI.A, Asylmagazin 2011, S. 158 f.; andere Ansicht dagegen VG Gelsenkirchen, Urteil vom 15. März 2013 – 9a K 3963/11.A, verfügbar auf [asyl.net](http://www.asyl.net); ausführlich zu diesen Fällen Janetzek/Lindner, Asylmagazin 6/2014, S. 188.

⁶⁴ Siehe nur EGMR, Urt. v. 22. 6. 2006, 24245/03 – D.a.o. gegen Türkei, §§ 45, 52; zudem EGMR, NJW 43(1990), 2183 – Soering, §§ 88ff.; EGMR, NVwZ 16(1997), 1093 – Chahal, §§ 86ff.; EGMR, NVwZ 16(1997), 1100 – Ahmed, §§ 40ff.

⁶⁵ Vgl. Frei, Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -praxis 1/2013, S. 22f.; Lindner, a.a.O. (Fn. 4), S. 241 ff.

⁶⁶ Siehe nur VG Potsdam, Urteil vom 23. Oktober 2012 – 6 K 896/11.A.; VG Würzburg, Urteil vom 29. Juli 2011 – W 4 K 09.30232.

⁶⁷ VG Ansbach, Urteil vom 17. Mai 2011 – AN 14 K 11.30049; weitere Nachweise bei Janetzek/Lindner, Asylmagazin 6/2014, S. 192.

manchen Fällen mit Kind) aufgrund ihrer existentiellen Notlage ansonsten Gefahr laufen würden, der Zwangsprostitution und dem Menschenhandel zum Opfer zu fallen.

IV. Beachtung der Rechte von Opfern von Menschenhandel in der Asylpraxis

Um Opfer von Menschenhandel entsprechend der rechtlichen Vorgaben schützen zu können, hat das BAMF in den vergangenen Jahren dahingehende Maßnahmen eingeleitet. Ausgehend von einem gemeinsamen Projekt von IOM, UNHCR und dem BAMF wurde Wissen über die Identifizierung von Betroffenen aufbereitet, Asylentscheider*innen im Umgang mit Opfern geschult und mit der Vernetzung mit Akteuren anderer Behörden wie Nichtregierungsorganisationen begonnen.⁶⁸ Die gewonnenen Erkenntnisse führten zudem zu zwei ganz konkreten strukturellen Verbesserungen. Zum einen wurden die Erkenntnisse in eine Dienstanweisung über den Umgang mit Betroffenen von Menschenhandel im Asylverfahren umgesetzt.⁶⁹ Zum anderen wurden Sonderbeauftragte für Menschenhandel, also speziell im Hinblick auf Menschenhandel geschulte Entscheider*innen, eingesetzt. Die Dienstanweisung gibt unter anderem auch vor, dass bei Verdacht auf Menschenhandel eine Fachberatungsstelle eingeschaltet werden soll. Durch die Schlüsselrolle der Fachberatungsstellen bei der Identifizierung, Unterstützung und Betreuung von Opfern von Menschenhandel können so die Betroffenen in die Lage versetzt werden, ihre Rechte wirksam in Anspruch zu nehmen. Für die Rechtspraxis ist darauf hinzuweisen, dass mit dem Asylverfahren keinesfalls ein Verzicht auf andere, im Einzelnen weitergehende Schutzrechte einhergeht. Als Beispiele sind hier die Rechte aus der Richtlinie 2011/36/EU wie das Recht auf Unterstützung und Betreuung, Zugang zu Rechtsberatung, sichere Unterbringung auf Basis einer individuellen Risikoabschätzung oder den Erhalt der erforderlichen medizinischen und psychologischen Behandlungen zu nennen.⁷⁰ Schon aufgrund der europarechtlichen Vorrangigkeit ist das Asylverfahren im konkreten Fall in einer Art und Weise durchzuführen, dass diese Rechte realisiert werden können.

V. Probleme in der Rechtspraxis und Lösungsansätze

Trotz der begrüßenswerten Bemühungen des BAMF, die Rechte der Opfer von Menschenhandel im Asylverfahren zu wahren, ist die Beachtung der Rechte von Menschenhandelsopfern in der Rechtspraxis nur im Idealfall ein Automatismus. In der Praxis wird von deutlichen Unterschieden berichtet. Während einerorts wenig Kontakt zwischen Fachberatungsstellen und BAMF herrscht, die Fachberatungsstellen nur benachrichtigt werden oder die Verfahren übermäßig lange dauern, besteht andernorts ein vertrauensvoller, reger Kontakt und eine gute, am Schutzbedarf des Opfers

⁶⁸ Siehe zum Projekt IOM/UNHCR/BAMF, Identifizierung und Schutz von Opfern des Menschenhandels im Asylsystem, Nürnberg 2012, verfügbar unter http://www.iom.int/germany/de/downloads/CT%20Asyl/12_06_05_IOM_Endpublikation_ansicht_GESAMT_FINAL.pdf (10.11.2014); siehe Hoffmann: Die Identifizierung von Opfern von Menschenhandel im Asylverfahren und im Fall der erzwungenen Rückkehr, BAMF Working Paper 56/2013, verfügbar unter <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Nationale-Studien-WorkingPaper/emn-wp56-menschenhandel.html> (10.11.2014).

⁶⁹ Die interne Dienstanweisung Menschenhandel des BAMF steht über den KOK e.V. auch den Fachberatungsstellen zur Verfügung.

⁷⁰ Richtlinie 2011/36/EU, ABl. L 101 v. 15.4.2011, insbesondere Art. 11 ff. Bis zu einer unionsrechtskonformen Umsetzung in das nationale Recht sind diese Schutzvorgaben unmittelbar anwendbar.

ausgerichtete Zusammenarbeit. Da auf Grund der steigenden Asylverfahrenszahlen und dem Umstand, dass der Schutz der Rechte von Opfern von Menschenhandel zeitintensiver als ein Standard-Asylverfahren ist, steigt zwangsläufig das Risiko, dass Letzteres weniger realisiert wird. Die Fachberatungsstellen können hier durch konstruktive, informierte und im Hinblick auf die Rechte der Betroffenen durchaus nachdrückliche Kooperation mit dem BAMF positive Wirkungen erzielen. Hierzu sollten die Fachberatungsstellen den Kontakt zu den durch das BAMF benannten und geschulten Sonderbeauftragten Menschenhandel in der örtlich zuständigen Außenstelle des BAMF suchen.

Darüber hinaus gibt es jedoch weitere quantitative bzw. rechtlich-strukturelle Problematiken im Rahmen des Asylverfahrens, bei denen versucht werden muss, sie in der Rechtspraxis zu entschärfen oder aufzulösen.

1. Risiko einer langen Verfahrensdauer

Je nach Herkunftsland der Opfer, nach Bundesland oder nach der zuständigen Außenstelle des BAMF kann die Verfahrensdauer eine erhebliche Belastung darstellen. Prozessbevollmächtigte berichten von Verfahrensdauern bis zu zwei Jahren. Eine derartig lange Phase der Unsicherheit über den zukünftigen Aufenthaltsstatus, verbunden mit Problemen der Unterbringung, Versorgung, etc., gefährdet das Ziel eines wirksamen Opferschutzes⁷¹. Auf Grund der steigenden Zahl an Asylverfahren wird sich diese Problematik wohl auf absehbare Zeit eher verstärken denn entspannen. Die Handlungsmöglichkeiten zur effektiven Verkürzung der Verfahrensdauer sind sehr begrenzt. Gemäß Art. 20 und 21 der Richtlinie 2013/33/EU (Aufnahmerichtlinie), die bis Juli 2015 umzusetzen ist, sind Opfer von Menschenhandel als besonders schutzbedürftige Personen entsprechend ihrer speziellen Situation zu behandeln. Die im Wesentlichen ebenfalls bis Juli 2015 umzusetzende Richtlinie 2013/32/EU (Verfahrensrichtlinie) enthält zudem zahlreiche weitere Garantien für besonders schutzbedürftige Antragsteller*innen, also auch für Menschenhandelsopfer.

Insbesondere aus den unionsrechtlichen Vorgaben lässt sich ableiten, dass die Asylverfahren von Menschenhandelsopfern auch mit besonderer Priorität zu behandeln sind. Derzeit ist man darauf beschränkt, die besondere Priorität im Einzelfall darzulegen und um schnelle Bearbeitung zu ersuchen. Ergibt eine Entscheidung oder andere Verfahrenshandlung nicht binnen drei Monaten, so kann Untätigkeitsklage gemäß § 75 VwGO erhoben werden. Eine solche Klage wird jedoch auf Grund der üblichen gerichtlichen Verfahrensdauern zumeist keinen wesentlichen Zeitvorteil bedeuten. In der Praxis wurde bereits von Fällen berichtet, in denen mit dem BAMF Einigkeit darüber bestand, dass sicherlich subsidiärer Schutz zu gewährend sei, ein weitergehender Status jedoch noch strittig war und eine weitere längere Verfahrensdauer zu erwarten gewesen wäre. Man kam deshalb überein, subsidiären Schutz umgehend zuzuerkennen und sich anschließend verwaltungsgerichtlich über einen weitergehenden Status auseinanderzusetzen. Ein derartiges Vorgehen dürfte aber nur bei überragender Bedeutung einer zeitnahen Entscheidung vorzugswürdig sein.

2. Wohnungsnahme in Sammelunterkünften

Gemäß Nr. 15a.1.5.2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz sind (potenzielle) Opfer von Menschenhandel nicht auf Sammelunterkünfte zu verteilen – unabhängig davon, ob sie

⁷¹ Natürlich kann im Einzelfall eine längere Verfahrensdauer auch einmal vorteilhaft sein, siehe dazu sogleich unter 5.

einen Asylantrag gestellt haben, über eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a/b AufenthG verfügen oder sich in der Bedenkzeit befinden: „Um dem Schutzbedürfnis dieser Personen ausreichend Rechnung zu tragen und ihre Bereitschaft zur Kooperation mit den Behörden zu fördern, soll vielmehr die zuständige Leistungsbehörde in Abstimmung mit der Strafverfolgungsbehörde und der betreuenden Fachberatungsstelle für einen geeigneten und sicheren Unterbringungsort, wie z. B. eine Schutzwohnung oder eine von einer Fachberatungsstelle betriebene oder betreute Unterbringungseinrichtung sorgen.“ Die Behörde trifft diese Verpflichtung von Amts wegen, wenn sie Kenntnis von der möglichen Opfereigenschaft erlangt. Die Praxis zeigt jedoch, dass die Umsetzung seitens der Fachberatungsstellen zumeist aktiv eingefordert muss. Es wird zudem berichtet, dass mancherorts die Behörden zwar mit einer Unterbringung, z.B. in einer Schutzwohnung oder einem Frauenhaus, einverstanden wären, die Fachberatungsstellen aber für die Finanzierung sorgen müssen. Dass die Fachberatungsstellen dies nicht aus Spendengeldern oder den begrenzten Fördermitteln leisten können, liegt auf der Hand – zumal eine Fachberatungsstelle nicht die „zuständige Leistungsbehörde“ sein kann. Auch das Unionsrecht legt verpflichtend fest, dass potenzielle Opfer von Menschenhandel gem. Art. 11 Abs. 5 der Richtlinie 2011/36/EU einen Anspruch auf „Maßnahmen wie die Bereitstellung einer geeigneten und sicheren Unterbringung und materielle Unterstützung [...]“ und gem. Art. 12 Abs. 3 auf Schutz gemäß einer individuellen Risikoabschätzung haben. Leistungsverpflichtete sind staatliche Stellen. Delegieren dieser Aufgaben an nichtstaatliche Stellen wie Fachberatungsstellen, muss der Aufgaben- auch eine Mittelzuweisung folgen. Aus der Praxis wird berichtet, dass dies in manchen Bundesländern zuverlässig praktiziert wird. So richtete beispielsweise Nordrhein-Westfalen für Fachberatungsstellen einen Budgetrahmen für sichere Unterbringung ein.⁷² Ist dieses Budget vorzeitig ausgeschöpft, übernehmen manche Kommunen die weiteren Kosten. Solange keine einheitlichen Regelungen bestehen, kann es im Einzelfall notwendig sein, die Leistungen auch gerichtlich, ggf. über Eilrechtsschutz, einzufordern.

3. Medizinische Versorgung

Ein flächendeckendes Problem ist die Finanzierung der notwendigen medizinischen und psychologischen Versorgung der Opfer von Menschenhandel. Mit der oben unter B.IV.2. erörterten Notversorgung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz können die vielfach erheblichen und besonderen Bedürfnissen der Betroffenen nicht im Mindesten versorgt werden. Zudem wird in der Praxis von erheblichem Aufwand mit den Kostenträgern über Genehmigung von Behandlungen und Kostenersatz berichtet, so dass manchmal Arztrechnungen aus Eigenmitteln bezahlt werden müssen oder Ärzt*innen um Pro-bono-Leistungen gebeten werden. Bis zu einer Gesetzesänderung, die diesem Missstand abhilft, ist unmittelbar auf Art. 11 Abs. 3 der Richtlinie 2011/36/EU zurückzugreifen.⁷³ Nach dieser Norm sind die staatlichen Stellen in der Pflicht, „die notwendigen medizinischen Behandlungen einschließlich psychologischer Hilfe“ zu gewähren. Notwendig ist eine Behandlung immer dann, wenn sie aus medizinischer Sicht indiziert ist. Besonders für die in der Regel

⁷² Siehe Gleichstellungsstelle für Frau und Mann Stadt Wuppertal, Konzept zum Schutz für Opfer von Menschhandel und Zwangsprostitution, S. 11, https://www.wuppertal.de/rathaus-buergerservice/verwaltung/medienverwaltung/politik/dokumente/vup/Neues_Konzept_Zwangsprostitution_u_Menschenhandel_2009.pdf (11.10.2014).

⁷³ Die Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU führt mit Umsetzungsfrist Juli 2015 hier zu weiteren Verbesserungen im Hinblick einer Ausrichtung am tatsächlichen Schutzbedarf.

längerfristig angelegte und aufwändige psychologische Hilfe besteht hier großer Änderungsbedarf in der Übernahmepraxis der Leistungsträger. Weigern sich diese, medizinisch indizierte Behandlungen zu übernehmen, sollte der Rechtsweg nicht gescheut werden.⁷⁴

4. Folgeproblematik: Nach § 25 Abs. 4 a/b ins Asylverfahren?

Nach Ablauf der kurzfristigen Aufenthaltsmöglichkeiten nach § 25 Abs. 4a/b AufenthG stellt sich die Frage, ob es Sinn macht, dass die Betroffenen einen Asylantrag stellen. Liegen stichhaltige Gründe für eine Bedrohung im Herkunftsland oder schwerwiegende medizinische oder persönliche Gründe vor, so ist das Asylverfahren prinzipiell erfolgversprechend, um den Aufenthalt verlängern zu können. Mit Antragsstellung erfolgt automatisch die Aufenthaltsgestattung nach § 55 AsylVfG, die Gefahr einer Abschiebung ist damit für die Verfahrensdauer beseitigt. Dennoch sprechen insbesondere in Fällen, in denen sich die Betroffenen im Rahmen des bisherigen Aufenthalts eine eigene Existenz aufgebaut haben, schwerwiegende praktische Gründe gegen ein Asylverfahren, namentlich das Verbot der Erwerbstätigkeit in § 61 AsylVfG. Den Betroffenen wäre es kaum zu vermitteln, dass sie hier beispielsweise den mühsam erreichten Job oder die eigene kleine Wohnung wieder aufgeben müssten.

5. Umgekehrte Problematik: Option des Ruhenlassens des Asylverfahrens?

Seitens der Praxis wurde darauf hingewiesen, dass in Einzelfällen der Bedarf eines „Ruhenlassens“ des Asylverfahrens gegeben ist. Das Asylverfahrensgesetz kennt diese Möglichkeit in § 32a ausschließlich für Kontingentflüchtlinge nach § 24 AufenthG. Auf Grund der ohnehin steigenden Verfahrensdauern ist es jedoch eher unproblematisch, eine Art faktisches Ruhen des Verfahrens herbeizuführen. Dies kann beispielsweise sinnvoll sein, wenn Erkenntnisse aus einem parallel laufenden Strafverfahren gegen die Täter*innen abgewartet werden sollten. Anzuraten ist im konkreten Fall – wie auch in anderen Konstellationen, in denen eine individuelle Lösung notwendig ist – die Kontaktaufnahme mit dem/der zuständigen Entscheider*in der bearbeitenden BAMF-Außenstelle.

D. Weitere Möglichkeiten zur Erlangung eines Aufenthaltstitels

I. Asylverfahren bei anderweitigem Aufenthaltstitel mit einer Dauer von über sechs Monaten

Das Asylverfahrensgesetz eröffnet jedoch einen normativen Lösungsansatz für die unter C.V.4. geschilderte Problematik eines sich an § 25 Abs. 4a/b AufenthG anschließenden Asylverfahrens: Gemäß § 55 Abs. 2 AsylVfG erlöschen nur solche Aufenthaltstitel mit der Asylantragstellung, die eine Gesamtgeltungsdauer von sechs Monaten nicht überschreiten. Erreicht man also im Verfahren nach § 25 Abs. 4a/4b AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis mit einer Geltungsdauer von über sechs Monaten, würden sich die genannten negativen Auswirkungen des Asylverfahrens vermeiden lassen. Man könnte sodann baldmöglichst Asylantrag stellen, mit der Perspektive, dass bei Auslaufen der Aufenthaltsmöglichkeit nach § 25 Abs. 4a/4b AufenthG eine Entscheidung über das Asylgesuch

⁷⁴ Zwar mag dies im Einzelfall aufwendig sein, jedoch ist es unerlässlich, die positive europäische Rechtslage auch national in Anwendung zu bringen, um in absehbarer Zeit ein adäquates Schutz- und Versorgungsniveau für Menschenhandelsopfer zu erreichen.

vorliegt.⁷⁵ Diese Verfahrensoption bedarf allerdings der frühzeitigen Planung sowie einer möglichst klaren Aufbereitung des asylrelevanten Sachverhalts, um erfolgversprechend zu sein.

II. Aufenthalt aus humanitären Gründen nach § 25 Abs. 5 AufenthG

Die bereits unter B.IV.4. besprochene Option eines Antrags auf Aufenthaltsgewährung aus humanitären Gründen gem. § 25 Abs. 5 AufenthG steht losgelöst von einem eventuellen vorherigem Aufenthaltstitel gem. § 25 Abs. 4a/b AufenthG zur Verfügung. Eine Aufenthaltserlaubnis kann demnach erteilt werden, wenn eine Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Die Aufenthaltserlaubnis soll erteilt werden, wenn die Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt ist. Sie darf nur erteilt werden, wenn der/die Ausländer*in unverschuldet an der Ausreise gehindert ist. Ob diese Option erfolgversprechend ist, kann nur im Einzelfall entschieden werden. Ein stützendes Argument ergibt sich aus Art. 17 der Richtlinie 2011/36/EU, der bestimmt, dass es den Opfern möglich sein muss, Entschädigungsverfahren zu führen. Für z.B. ein Schadensersatzverfahren gegen die Täter*innen oder ein Opferentschädigungsverfahren gegen den Staat ist ein Aufenthaltsrecht des Opfers regelmäßig unerlässlich.⁷⁶

III. Nationaler Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 5 oder § 60 Abs. 7 S. 1 AufenthG

Eine weitere rechtliche Option besteht darin, nationalen Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 5 oder § 60 Abs. 7 S. 1 AufenthG, also beispielsweise wegen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit, ohne Einleitung eines Asylverfahrens im Verfahren nach § 25 Abs. 3 AufenthG isoliert bei der Ausländerbehörde zu beantragen.⁷⁷ Hierbei ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass der Antrag keinen Asylantrag darstellen soll. Anders als im Asylverfahren gibt es hier keine fixierten Abläufe, das Verfahren entspricht einem allgemeinen Verwaltungsverfahren. Neben einem Abschiebungsverbot nach § 60 Absatz 5 oder 7 AufenthG muss die Ausreise in einen anderen Staat unmöglich oder unzumutbar sein, um eine Aufenthaltserlaubnis zu erreichen. Um einen Aufenthaltstitel in diesem Verfahren zu erreichen ist also – auch auf Grund der in der Regel im Vergleich zum BAMF weniger spezialisierten und mit der herkunftslandspezifischen Situation des Opfers weniger vertrauten Ausländerbehörde – eine präzise Aufbereitung des entscheidungserheblichen Sachverhalts notwendig.

⁷⁵ Es ist allerdings noch nicht absehbar, ob diese Möglichkeit längerfristig Bestand haben wird, da derzeit Gesetzesänderungen diskutiert werden, die eine Parallelität von Aufenthaltstiteln einschränken sollen, vgl. UNHCR, Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung“, http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/3_deutschland/3_2_unhcr_stellungnahmen/FR_GER-HCR_Referentenentwurf_062014.pdf (11.10.2014).

⁷⁶ So auch OHCHR, UNHCR, UNICEF, UNODC, UN Women and ILO, Human Trafficking - Joint UN Commentary on the EU Directive, S. 89, https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2011/UN_Commentary_EU_Trafficking_Directive_2011.pdf (11.10.2014).

⁷⁷ Siehe hierzu schon oben unter B.IV.4.