

Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern

Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung

Stellungnahme zu den geplanten Änderungen in § 25 Abs. 4a, § 29 Aufenthaltsgesetz (Aufenthaltserlaubnis und Familiennachzug für Opfer von Menschenhandel)

I. Vorbemerkung

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu seinen Aufgaben gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Von 2009 bis 2014 führte das Institut ein Projekt zu Menschenhandel durch, mit einem Schwerpunkt auf den menschenrechtlichen Problemfeldern.¹ Mit der vorliegenden Stellungnahme konzentriert sich das Institut auf die geplanten Änderungen mit Bezug zu den Rechten der Betroffenen von Menschenhandel (§ 25 Abs. 4a, 29 AufenthG).

II. Aktuelle Gesetzeslage und Praxis

Derzeit sind die rechtlichen Rahmenbedingungen für Betroffene von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung eng gekoppelt an ihre Bereitschaft, mit den Strafverfolgungsbehörden zu kooperieren. So können Drittstaaterinnen und Drittstaater, die Opfer von Menschenhandel wurden, nach § 25 Abs. 4a S. 1, 2 AufenthG nur im Fall einer verwertbaren Zeugenaussage eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, die mit Abschluss des Strafverfahrens gegen die Täter und Täterinnen endet. Die Gewährung des Anspruchs steht im Ermessen der Behörde. In dem Moment, in dem die Betroffenen erste Angaben zu Tat und TäterInnen gegenüber den Strafverfolgungsbehörden machen, haben sie keine Rechtsicherheit in Bezug auf ihren Aufenthaltsstatus und keine Perspektive über das Strafverfahren hinaus. Darüber hinaus laufen sie Gefahr, dass gegen sie ein Ermittlungsverfahren wegen Verstoß gegen das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz oder „illegalen Aufenthalts“ und der „illegalen Einreise“ (§ 95 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 AufenthG)

¹ <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/projekt-zwangsarbeit-heute.html>.

eingeleitet wird. Das Verfahren wird zwar in der Regel später eingestellt, zu dem Zeitpunkt, an dem sich die Betroffenen für oder gegen eine Zeugenaussage entscheiden, besteht aber noch diese Belastung.

Sind die Angaben der Betroffenen verwertbar, wird die Aufenthaltserlaubnis in der Praxis gemäß § 26 Abs. 3 S. 3 AufenthG häufig nur für 6 Monate erteilt und jeweils um diesen Zeitraum verlängert. Zwar haben die Betroffenen während der Zeit theoretisch Zugang zum Arbeitsmarkt, aufgrund der Befristung des Aufenthaltstitels sowie der Ungewissheit, ob dieser verlängert werden ist es in der Praxis aber kaum möglich, abhängige Beschäftigungsverhältnisse zu finden. Einen Anspruch auf Integrationsleistungen, wie die Teilnahme an einem Integrationskurs, § 44 AufenthG oder andere Qualifizierung haben sie nicht. Das Recht auf Familiennachzug ist für Betroffene von Menschenhandel gemäß § 29 Abs. 3 S. 3 AufenthG ausdrücklich ausgeschlossen.

Somit verbringen die Betroffenen von den ersten polizeilichen Ermittlungen bis hin zu einem strafrechtlichen Urteil zum Teil mehrere Jahre in Deutschland ohne Möglichkeiten der Weiterentwicklung, Qualifizierung, Perspektive und ohne ihre Familien. Gibt es dann keinen anderen rechtlichen Grund für einen weiteren Aufenthalt in Deutschland, müssen sie ausreisen. Besondere psychische oder physische Belastungen aufgrund des Menschenhandels oder des Prozesses oder die Durchsetzung der eigenen Rechtsansprüche der Betroffenen begründen kein Recht auf einen weiteren Aufenthalt.

Eine Befragung der Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel zu der Umsetzung und Auswirkungen des Aufenthaltsrechts im Auftrag der Bund-Länder Arbeitsgruppe Menschenhandel² aus 2013 hat gezeigt, dass sich ein erheblicher Teil der Betroffenen aus Drittstaaten auf dieser rechtlichen Grundlage gegen eine Aussage entscheiden. Insgesamt hat sich nach Schätzung der Fachberatungsstellen im Durchschnitt nur jede 7. betroffene Drittstaatsangehörige, 14%, überhaupt an die Polizei gewandt. Als Hauptgründe wurden angegeben Angst vor den TäterInnen, die Rechtsunsicherheit und die mangelnde Perspektive.³

III. Geplante Änderung des Aufenthaltsrechtes für Betroffene von Menschenhandel

Es ist zu begrüßen, dass der Entwurf ZeugInnen die Möglichkeit einräumt, ihren Aufenthalt zu verlängern. Wenn diese Möglichkeit konsequent von den Ausländerbehörden angewandt wird, bietet sich hierüber für sie die Möglichkeit, zum Beispiel nach einem Strafverfahren gegen die TäterInnen ihre eigenen zivil-, arbeits- oder sozialrechtlichen Ansprüche durchzusetzen.

Der Referentenentwurf des BMI ändert die Rechtslage aber nicht entscheidend. Insbesondere greift der Entwurf die seit Jahren von Praxis und Wissenschaft vorgetragenen Problemlagen nicht auf und ist innerhalb der Vorschriften über die humanitären Aufenthaltstitel nicht schlüssig.

² <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung,did=73008.html>.

³ Unterarbeitsgruppe „Aufenthaltsrecht“ der Bund-Länder-AG Menschenhandel (2013): Aufenthaltsrecht für Betroffene von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung aus Drittstaaten - Umsetzung und Auswirkungen in der Praxis aus der Perspektive der Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel, S. 3.

Beschränkung der Änderung auf Zeuginnen in Menschenhandelsverfahren

Der geplante Satz 3 im § 25 Abs. 4a AufenthG sieht die Möglichkeit vor, die Aufenthaltserlaubnis aus humanitären oder persönlichen Gründen oder öffentlichem Interesse zu verlängern. Damit wird die grundlegende Koppelung des Aufenthaltsrechts mit der Zeugenaussage beibehalten und diejenigen ausgeschlossen, die nicht zur Aussage im Verfahren bereit oder in der Lage sind etwa weil sie traumatisiert sind oder Vergeltungsmaßnahmen der Täter an sich oder ihrer Familie, insbesondere Kindern fürchten. Auch Betroffene, die aussagebereit sind, aber keine verwertbaren Informationen haben fallen nicht unter die Regelung. Wird in den Verfahren mangels Beweisen keine Anklage wegen Menschenhandels erhoben oder weicht die Staatsanwaltschaft auf andere Tatbestände aus gilt dasselbe.

Die geplante Regelung legt damit in Bezug auf erwachsene Betroffene von Menschenhandel entgegen der Gesetzesbegründung weiterhin einen überwiegenden Fokus auf die Strafverfolgung und stellt gerade nicht die erlittene Rechtsverletzung in den Vordergrund.

In Bezug auf Kinder⁴ verstößt der § 25 Abs. 4a AufenthG auch in der geplanten Ergänzung gegen Artikel 14 Abs. 2 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel, der entsprechend Art. 3 der Kinderrechtskonvention vorsieht, dass der Aufenthaltstitel im Einklang mit dem Wohl des Kindes zu erteilen ist. In Nr. 186 in Verbindung mit Nr. 182 des Begründungstextes zur Konvention wird dazu ausgeführt, dass das Kindeswohl als Maßstab für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis andere Aspekte wie die Kooperationsbereitschaft in Strafverfahren verdrängt.

Im deutschen Aufenthaltsgesetz gilt für Kinder und Erwachsene aber unterschiedslos § 25 Abs. 4a AufenthG, der für die Erteilung des Aufenthaltstitels zwingend voraussetzt, dass die Betroffenen aussagen und die Staatsanwaltschaft oder das Strafgericht ihre Anwesenheit im Bundesgebiet für ein Strafverfahren für sachgerecht erachtet. Die Denkschrift der Bundesregierung zur Europaratskonvention merkt hierzu an, dass die Belange von Kindern bei der Ermessensentscheidung nach dieser Vorschrift zu berücksichtigen seien. Dies ist nicht ausreichend. Liegen die Voraussetzungen des § 25 Abs. 4a AufenthG nicht vor, weil die betroffenen Kinder nicht kooperieren können oder wollen, ist gar kein Ermessenspielraum eröffnet, in dem eine Kindeswohlprüfung stattfinden könnte. Unberücksichtigt bleiben auch die Fälle, in denen es gar nicht zu einem Strafverfahren kommt.

Auch der Rückgriff auf andere Vorschriften schließt die Lücke nicht. In der Praxis wird die Ausreise von Minderjährigen in der Regel zwar nicht erzwungen, solange ihre Betreuung im Herkunftsland nicht sichergestellt werden kann. Viele unbegleitete Minderjährige bleiben daher bis zur Volljährigkeit auf der Grundlage einer Duldung in Deutschland.⁵ Die Duldung aus humanitären Gründen gemäß § 60 a AufenthG ist aber zur Umsetzung der Konvention gerade nicht ausreichend: Zum einen fordert Art. 14 Abs. 2 explizit einen verlängerbaren Aufenthaltstitel. Und zum anderen zeigt der systematische Vergleich mit der Regelung zur Erholungs- und Bedenkzeit in Art. 13, in der die Konvention ein

⁴ Im Einklang mit der Kinderrechtskonvention sind hierunter Personen unter 18 Jahre zu fassen.

⁵ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2008): Unbegleitete minderjährige Migranten in Deutschland. Aufnahme, Rückkehr und Integration, S. 51.

„Gestatten des Verbleibs“ ausreichen lässt, dass der Konventionstext genau zwischen den verschiedenen Arten der rechtlichen Möglichkeiten eines Aufenthaltes unterscheidet.

Eine der deutschen Situation entsprechende Regelung im belgischen Aufenthaltsrecht ist 2013 von dem unabhängigen Expertenausschuss, der die Umsetzung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel (GRETA) in den Vertragsstaaten überwacht kritisiert worden.⁶

Darüber hinaus widerspricht die Entscheidung, die Koppelung von Zeugenaussage und Aufenthaltserlaubnis beizubehalten der Auffassung vieler Bundesländer. So hält es der Bundesrat in seiner EntschlieÙung vom April 2014 für erforderlich, eine angemessene Regelung auch unabhängig von dem Strafverfahren für diejenigen Betroffenen zu finden, für das Verlassen der Bundesrepublik aufgrund ihrer Viktimisierung eine besondere Härte darstellen würde.⁷

Rechtsunsicherheit

Der Anspruch des § 25 Abs. 4a AufenthG bleibt weiterhin als Ermessenanspruch ausgestaltet. Auch die geplante Verlängerungsmöglichkeit kann die damit einhergehende Rechtsunsicherheit nicht ausgleichen. Sie bietet zwar einigen Betroffenen die Möglichkeit auf eine kurzfristige Perspektive nach dem Strafverfahren; ob sich diese Möglichkeit realisieren wird, können Betroffene aber zu dem Zeitpunkt ihrer Entscheidung für oder gegen eine Zeugenaussage und damit zum Teil auch für oder gegen eine Gefährdung von sich oder Angehörigen nicht kalkulieren.

Darüber hinaus ist auch die Verlängerungsmöglichkeit nicht als gebundener Anspruch formuliert.

Kurze Geltungsdauer des Aufenthaltstitels und keine Eröffnung einer längerfristigen Perspektive für ZeugInnen

Unklar ist, inwieweit der Entwurf beabsichtigt, Betroffenen von Menschenhandel, die in einem Strafverfahren als ZeugInnen ausgesagt haben, ähnlich wie in den USA über das sogenannte T-Visum, die Möglichkeit eines längerfristigen Aufenthalts zu gewähren und damit auch die Strafverfolgung zu effektiveren. Eine Änderung des § 26 AufenthG ist nicht vorgesehen, so dass auch die geplante Verlängerungsmöglichkeit der Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 4a S. 3 jeweils für 6 Monate erfolgen müsste. Zwar sieht das Gesetz hier eine Ausnahmemöglichkeit für „begründete Fälle“ vor. Dies ist aber als Ausnahme geregelt und wird in der Praxis sehr unterschiedlich gehandhabt. Die Regelung bedeutet im Vergleich mit den anderen humanitären Aufenthaltstiteln eine Benachteiligung für Betroffene von Menschenhandel. Die Geltungsdauer des Aufenthaltstitels soll nach dem jeweiligen Aufenthaltszweck ausgerichtet werden. Die Sechsmonatsfrist im Entwurf verweist auf eine kurzfristige Aufenthaltsdauer⁸. Dies ist vergleichbar mit der Regelung des § 25 Abs. 4 AufenthG, nach der aufgrund dringender

⁶ Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (2013): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Belgium, Rnd. 177.

⁷ Bundesrat Drucksache 71/14 (Beschluss), S. 5.

⁸ Dienelt, Klaus (2011): Kommentierung von § 26, Rz. 4. In: Renner Günter, Kommentar zum Ausländerrecht. München: C. H. Beck.

humanitärer oder persönlicher Gründe eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann. Die Beschränkung auf eine 6-monatige Verlängerung entfällt aber in Fällen des § 25 Abs. 4, 5 AufenthG, wenn der rechtmäßige Aufenthalt mindestens 18 Monate andauert; dann kann eine Verlängerung für bis zu drei Jahren erteilt werden, § 26 Abs. 1 S. 1 AufenthG. Eine entsprechende Regelung sieht der Referentenentwurf für Betroffene von Menschenhandel im Zusammenhang mit Abs. 4a nicht vor. Wenn aber, wie in der Gesetzesbegründung formuliert, die Möglichkeit der Verlängerung auch für die Zeit nach dem Strafverfahren gilt, dann wird die Situation entstehen, dass die Betroffenen sich bereits ähnlich lange rechtmäßig in Deutschland aufhalten. Zwar handelt es sich formal um zwei unterschiedliche Aufenthaltszwecke, der zugrundeliegende Lebenssachverhalt ist aber derselbe.

Widersprüchlich ist auch, dass für diese Gruppe der Betroffenen das Recht auf Familiennachzug geplant ist und der Referentenentwurf daher anscheinend doch von einem längerfristigen Aufenthalt ausgeht.

Familiennachzug nur für bestimmte Phasen im Verfahren

Der Entwurf sieht eine Änderung des § 29 Abs. 3 AufenthG dahingehend vor, dass die Verlängerung des Aufenthaltstitels nach dem geplanten § 25 Abs. 4a S. 3 AufenthG den Anspruch auf Familiennachzug eröffnet. Der Familiennachzug zum Zeitpunkt der Erteilung des Aufenthaltstitels bleibt weiterhin ausgeschlossen.

Da in der Praxis die Erteilung des Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 4a S. 1, 2 AufenthG unterschiedlich gehandhabt wird, kann die geplante Verlängerungsregelung zu ungleichen Situationen für die Betroffenen führen. Zum Teil erhalten die Betroffenen nach Eröffnung des Strafverfahrens eine Aufenthaltserlaubnis für sechs Monate, zum Teil für einen längeren Zeitraum bis hin zu einem Jahr, abhängig von der Einschätzung der Staatsanwaltschaft. In anderen Fällen erhalten die Betroffenen erst später im Strafverfahren einen Aufenthaltstitel. Das bedeutet, die Verlängerung und damit die Option auf Familiennachzug erfolgt bei gleichen Sachverhalten zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Verlauf des Strafverfahrens.

Es ist nicht ersichtlich, warum der Grund- und Menschenrechtsschutz aus Artikel 6 GG, Artikel 8 EMRK nicht für beide gleichermaßen gilt. Auch ist die Unterscheidung zwischen der Erteilung und Verlängerung des Aufenthaltstitels in Bezug auf den Familiennachzug bei anderen, vergleichbaren Titeln wie zum Beispiel dem § 25 Abs. 3 AufenthG nicht vorgesehen. Der Anspruch auf Familiennachzug ist im Rahmen des § 29 AufenthG immer an den bestehenden Grundtitel geknüpft.

IV. Blick in andere europäische Länder

Ein Blick in Rechtslage und Praxis anderer europäischer Staaten macht deutlich, dass mittlerweile eine Reihe von europäischen Staaten neben der Mitwirkung am Strafverfahren weitere Erteilungsgründe für Menschenhandelsopfer in ihrem Aufenthaltsrecht vorsehen, die nicht an die Zeugenrolle geknüpft sind und die eine längerfristige Perspektive bieten.

Grundlage der folgenden Darstellung ist die Auswertung von Länderevaluierungsberichten des Expertenausschusses der Europaratskonvention gegen Menschenhandel (GRETA). Da noch nicht alle Staaten durch GRETA evaluiert wurden, ist der Überblick exemplarischer Natur und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Spanien: Eine verlängerbare Aufenthaltsgenehmigung kann erteilt werden, wenn die/ der Betroffene mit den Strafverfolgungsbehörden kooperiert oder aufgrund ihrer persönlichen Situation. Mit dem Titel ist der landesweite unbeschränkte Zugang zum Arbeitsmarkt verbunden. Der Titel gilt für fünf Jahre, unabhängig von der Dauer des Strafverfahrens und eröffnet die Möglichkeit auf einen längerfristigen Titel. Minderjährigen Opfern wird ein Titel unabhängig von ihrer Kooperation im Strafverfahren erteilt. Kritisiert wird von GRETA die lange Dauer bis zur Entscheidung über den endgültigen Titel und die unklaren Kriterien, wann ein Titel aufgrund der persönlichen Situation erteilt wird.⁹

Belgien: Die Erteilung einer Aufenthaltsberechtigung ist an die Zustimmung des Opfers zu einer Zusammenarbeit mit den Justizbehörden gebunden. Der Titel wird zunächst bis zu dem Ende des Strafverfahrens jeweils für 6 Monate befristet. Wenn im Strafverfahren festgestellt wurde, dass es sich um einen Fall von Menschenhandel handelt und die Aussage des Opfers von signifikanter Bedeutung für das Strafverfahren war, kann jedoch ein unbefristeter Aufenthaltstitel erteilt werden. Dies gilt unabhängig davon, ob die TäterInnen verurteilt werden konnten.¹⁰

Vereinigtes Königreich: In Großbritannien können Opfer von Menschenhandel eine Aufenthaltsgenehmigung aufgrund persönlicher Umstände erhalten oder aufgrund der Tatsache, dass sie mit den Ermittlungsbehörden zusammenarbeiten. Im Zeitraum zwischen dem 1. April 2009 und dem 27. Oktober 2011 erhielten von insgesamt 373 potenziellen Opfern von Menschenhandel, 262 (70%) der Betroffenen eine befristete Aufenthaltsgenehmigung. Von diesen erhielten wiederum 68 Personen eine befristete Aufenthaltsgenehmigung für die Dauer von 12 Monaten aufgrund ihrer Zusammenarbeit mit der Polizei. 25 Personen erhielten eine Aufenthaltsgenehmigung aufgrund persönlicher Umstände und 96 Betroffenen wurde Asyl für 5 Jahre gewährt.¹¹

Luxemburg: Eine verlängerbare Aufenthaltsgenehmigung für zunächst sechs Monate kann erteilt werden, wenn die/ der Betroffene mit den Strafverfolgungsbehörden kooperiert oder persönliche Umstände der Betroffenen eine Aufenthaltserlaubnis rechtfertigen. Diese Regelung wurde vom GRETA-Ausschuss begrüßt; kritisiert wurde der erschwerte Zugang zum Arbeitsmarkt für Betroffene.¹²

Norwegen: Opfer von Menschenhandel können eine befristete Aufenthaltsgenehmigung erhalten, wenn sie sich bereit erklären mit den Ermittlungsbehörden zusammenzuarbeiten.

⁹ GRETA (2013): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain, Rz. 206 ff.

¹⁰ GRETA (2013): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Belgium, Rz. 165-169.

¹¹ GRETA (2012): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, Rz. 284 ff.

¹² GRETA (2014): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Luxemburg, Rz. 116 ff.

Diese befristete Genehmigung kann zu einem Daueraufenthaltsrecht umgewandelt werden. Dies soll den Anreiz für eine Kooperation im Strafverfahren erhöhen.¹³

Österreich: Opfer von Menschenhandel erhalten eine Aufenthaltsgenehmigung für mindestens sechs Monate für Drittstaatsangehörige. Ziel der Erteilung ist es, die Strafverfolgung und die zivilrechtlichen Ansprüche der Opfer zu sichern. Voraussetzung für die Erlangung eines Aufenthaltstitels ist, dass die Behörden Kenntnis von einer möglichen Straftat erlangt haben und ein Strafverfahren begonnen hat; die Aufenthaltserlaubnis wird jedoch nicht von der Kooperationsbereitschaft der Betroffenen abhängig gemacht.¹⁴

V. Empfehlungen

Der vorliegende Entwurf des BMI weist aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte zum einen an einigen Punkten Unstimmigkeiten auf. Daher sollte zumindest die Eröffnung des Anspruchs auf Familiennachzug zum Zeitpunkt der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a S. 1, 2 AufenthG gewährleistet werden und die Anpassung des § 26 Abs. 1 S. 3 an die Verlängerungsmöglichkeiten der Titel nach § 25 Abs. 4 S. 1, Abs. 5 AufenthG erfolgen.

Zum anderen setzt er zwingende rechtliche Vorgaben aus der Europaratskonvention gegen Menschenhandel nicht um, in dem er minderjährigen Betroffenen kein von der ZeugInnenaussage unabhängiges Aufenthaltsrecht einräumt (Artikel 14 Abs. 2 der Konvention).

Und schließlich bleibt der Entwurf hinter der politischen Positionierung der Bundesländer zurück, die es zuletzt in der Bundesratsentschließung aus 2014¹⁵ für erforderlich hielten, den Betroffenen bereits zum Zeitpunkt ihrer Aussage eine rechtzeitige und rechtssichere Perspektive, auch über das Strafverfahren hinaus zu eröffnen. Eine entsprechende Formulierung findet sich auch bereits in dem mehrheitlichen Beschluss der Integrationsministerkonferenz vom März 2014¹⁶ sowie in dem einstimmigen Beschluss der GFMK im September 2013¹⁷.

Darüber hinaus hält das Institut den Entwurf, insbesondere die unveränderte Koppelung des Aufenthaltstitels an die ZeugInnenrolle für unzureichend, um die Menschenrechtsverletzung der Betroffenen anzuerkennen und die seit Jahren aus der Praxis und Wissenschaft vorgetragenen, oben ausgeführten Problempunkte der mangelnden Rechtssicherheit und Perspektivlosigkeit aufzugreifen.

¹³ GRETA (2013): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Norway, Rz. 199.

¹⁴ GRETA (2011): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria, Rz. 110 ff.

¹⁵ Bundesrat Drucksache 71/14 (Beschluss), S. 5.

¹⁶ Ergebnisprotokoll der 9. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder am 19./20. März 2014 in Magdeburg, S. 111.

¹⁷ 23. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder am 5. September 2013 in Magdeburg, Rdn. 35.

Das Institut empfiehlt daher eine grundlegende Überarbeitung des § 25 Abs. 4a sowie punktuelle Änderungen in den 26, 29 und 44 AufenthG wie folgt¹⁸:

1. Änderung des § 25 Abs. 4a AufenthG

- a) Personen, die als Opfer von Menschenhandel identifiziert sind und **als Zeuginnen und Zeugen in Strafverfahren kooperieren**, haben einen gebundenen Anspruch auf Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis: Streichen des Ermessens im bestehenden § 25 Abs. 4a AufenthG
- b) Personen, die von den Strafverfolgungsbehörden als Opfer von Menschenhandel identifiziert wurden, haben einen Anspruch auf Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis **unabhängig von ihrer Kooperationsbereitschaft** aus humanitären, persönlichen Gründen oder aus Gründen des Kindeswohls: Erweiterung des § 25 Abs. 4a AufenthG um diese Alternative.

2. Änderung des § 26 Abs. 1, 3 AufenthG

Die verlängerbare Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG wird für längstens drei Jahre erteilt: Streichung der 6 Monatsfrist in § 26 Abs. 1 S. 3 AufenthG.

Den Betroffenen, die seit 3 Jahren eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG besitzen, ist eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen, wenn eine staatliche Stelle feststellt, dass die humanitären, persönlichen Gründen oder Gründe des Kindeswohls noch vorliegen. Aufgrund der zu erwartenden niedrigen Fallzahlen sollte es sich dabei um eine zentrale Stelle handeln, da so ein Kompetenzaufbau besser gewährleistet werden kann: Einfügen eines Satz 2 in § 26 Abs. 3.

3. Änderung von § 44 AufenthG

Betroffene von Menschenhandel sind berechtigt, an einem Integrationskurs teilzunehmen: Erweiterung des § 44 Abs. 1 c) um den § 25 Abs. 4a AufenthG.

4. Änderung von § 29 AufenthG

Betroffene haben mit Erteilung des Aufenthaltstitels einen Anspruch auf Nachzug der Angehörigen sowie Ehegattinnen und Ehegatten: Streichung des § 25 Abs. 4a in § 29 Abs. 3 S. 3 AufenthG.

Heike Rabe

Berlin, 20. Mai 2014

¹⁸ Siehe dazu ausführlich Rabe, Heike; Tanis Naile (2013): Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung - Strategien und Maßnahmen zur Stärkung der Betroffenenrechte, S. 29 ff: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/projekt-zwangsarbeit-heute/publikationen/publikationen-des-instituts.html>.