



Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)277

TERRE DES FEMMES -
Menschenrechte für die Frau e.V.
Brunnenstr. 128, 13355 Berlin
Tel. 030 40504699-0
info@frauenrechte.de
www.frauenrechte.de

Stand: 16. Februar 2015

Stellungnahme von TERRE DES FEMMES zum Gesetzentwurf zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung in Bezug auf das Aufenthaltsrecht für Opfer von Menschenhandel

TERRE DES FEMMES (TDF) begrüßt, dass der vorliegende *Gesetzentwurf zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung* eine Reihe von Verbesserungen für die aufenthaltsrechtlichen Bedingungen der Betroffenen von Menschenhandel, wie bspw. den schnelleren Familiennachzug, vorsieht. Da die Betroffenen auf deutschem Hoheitsgebiet schwere Menschenrechtsverletzungen erfahren haben, hat der deutsche Staat eine besondere Schutzpflicht gegenüber dieser Opfergruppe. Um diese Schutzpflicht zu erfüllen, sehen wir allerdings weiteren und unbedingten gesetzgeberischen Änderungsbedarf! Insbesondere die aufenthaltsrechtlichen Regelungen für minderjährige Opfer können so nicht bestehen bleiben, da ansonsten ein Verstoß gegen die UN-Kinderrechtskonvention vorliegt.

Folgend werden wir auf die im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen in Bezug auf das Aufenthaltsrecht für Betroffene von Menschenhandel eingehen sowie zusätzliche Punkte benennen, die von TDF und zahlreichen weiteren VertreterInnen von Opferinteressen als unabdingbar für die Erfüllung der Schutzpflicht des deutschen Staats gegenüber den Opfern von Menschenhandel betrachtet werden.

Derzeitiges Aufenthaltsgesetz für Betroffene von Menschenhandel sowie die geplanten Änderungen laut vorliegendem Gesetzentwurf

Derzeitiger Gesetzestext § 25 Absatz 4a:

Einem Ausländer, der Opfer einer Straftat nach den §§ 232, 233 oder § 233a des Strafgesetzbuches wurde, kann abweichend von § 11 Abs. 1, auch wenn er vollziehbar ausreisepflichtig ist, für einen vorübergehenden Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Die Aufenthaltserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn

- 1. seine vorübergehende Anwesenheit im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen dieser Straftat von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne seine Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre,*
- 2. wer jede Verbindung zu den Personen, die beschuldigt werden, die Straftat begangen zu haben, abgebrochen hat und*
- 3. wer seine Bereitschaft erklärt hat, in dem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeuge auszusagen.*

§ 25 Absatz 4a soll nach vorliegendem Gesetzentwurf, wie folgt geändert werden:

aa) In Satz 1 wird das Wort „kann“ durch das Wort „soll“ ersetzt und werden die Wörter „abweichend von § 11 Abs. 1“ sowie das Wort „vorübergehenden“ gestrichen.

bb) In Satz 2 Nummer 1 wird das Wort „vorübergehende“ gestrichen

cc) Folgender Satz wird hinzugefügt:

„Nach Beendigung des Strafverfahrens soll die Aufenthaltserlaubnis verlängert werden, wenn humanitäre oder persönliche Gründe oder öffentliche Interessen die weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet erfordern.“

Derzeitiger Gesetzestext § 26 Absatz 1 Satz 5:

Die Aufenthaltserlaubnisse nach § 25 Absatz 4a und 4b werden für jeweils sechs Monate erteilt und verlängert; in begründeten Fällen ist eine längere Geltungsdauer zulässig.

§ 26 soll nach vorliegendem Gesetzentwurf, wie folgt geändert werden:

a) Absatz 1 Satz 5 wird wie folgt gefasst:

„Die Aufenthaltserlaubnisse nach 25 Absatz 4a Satz 1 und Absatz 4b werden jeweils für ein Jahr, Aufenthaltserlaubnisse nach § 25 Absatz 4a Satz 3 jeweils für zwei Jahre erteilt und verlängert; in begründeten Einzelfällen ist eine längere Geltung zulässig.“

Streichung des Ermessens bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis

TDF begrüßt grundsätzlich, dass das Ermessen der Behörden bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Betroffene von Menschenhandel, die sich zu einer ZeugInnenaussage bereit erklären, durch die Ersetzung des Wortes „kann“ durch „soll“ in § 25 Absatz 4a Satz 1 gestrichen wird.

Nach wie vor ist die Aufenthaltserlaubnis für Betroffene von Menschenhandel aber an ihre Eigenschaft als ZeugInnen geknüpft. Bei der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis stehen also weiterhin die Strafverfolgung und nicht humanitäre Gründe für den Aufenthalt im Vordergrund. Betroffene, die bspw. aus Angst oder aufgrund einer Traumatisierung nicht dazu in der Lage sind, als ZeugInnen auszusagen¹, bleibt also auch nach den geplanten Gesetzesänderungen eine Aufenthaltserlaubnis verwehrt. Dies bedauern wir sehr!

Ungeklärt bleiben außerdem die aufenthaltsrechtlichen Regelungen für Fälle, in denen die Betroffenen zwar ihre Bereitschaft, im Strafverfahren zu kooperieren, signalisiert bzw. bereits im Ermittlungsverfahren als ZeugInnen ausgesagt haben, in denen aber anschließend kein Strafverfahren eingeleitet wird. Diese Unklarheit halten wir für problematisch, insbesondere vor dem Hintergrund, dass gerade bei dem Delikt Menschenhandel oftmals – bspw. aufgrund mangelnder Beweise oder da der/die mutmaßliche TäterIn nicht ermittelt werden kann – kein Strafverfahren eingeleitet wird. Wenn die Betroffenen ihre Kooperationsbereitschaft erklären bzw. bereits im Ermittlungsverfahren eine Aussage gemacht haben, liegt die Frage, ob nach dem Ermittlungsverfahren ein Strafverfahren eingeleitet wird, außerhalb des Einflussbereiches der

¹ Das Ergebnis einer Befragung von Fachberatungsstellen für Menschenhandel durch den Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (im Auftrag der BLAG Menschenhandel) aus dem Jahr 2013 zeigt, dass sich nur jede siebte betroffene Drittstaatsangehörige an die Polizei wandte. Als Hauptgründe nannten die Betroffenen Angst vor den TäterInnen, die Ungewissheit bzgl. ihrer Aufenthaltserlaubnis bzw. eine mangelnde Perspektive.

Opfer. Ab dem Zeitpunkt ihrer Aussage haben sich die Betroffenen jedoch einer zusätzlichen und hohen Gefahr sowie einer weiteren psychischen Belastung ausgesetzt.

Die Ausführung in der Gesetzesbegründung zu Nummer 11, „dass Betroffene von Menschenhandel von Anfang an eine dauerhafte aufenthaltsrechtliche Perspektive im Bundesgebiet haben“ und künftig eine Aufenthaltserlaubnis erteilt und verlängert werden soll, solange die Bereitschaft der Betroffenen, im Strafverfahren zu kooperieren, besteht, ist nur dann zutreffend, wenn § 25 Absatz 4a Satz 1 auch die Fälle erfasst, in denen Betroffene ihre Kooperationsbereitschaft verdeutlicht haben, in denen aber anschließend keine öffentliche Klage eingeleitet wird. Vor diesem Hintergrund ist unbedingt eine Konkretisierung des § 25 Absatz 4a Satz 1 bzw. in der Gesetzesbegründung erforderlich.

Auch der Bundesrat hat die Problematik erkannt, dass der vorliegende Gesetzentwurf weder die Situation von Betroffenen, „die beispielsweise aufgrund extremer Traumatisierung nicht dazu in der Lage sind, sich als Zeugin oder Zeuge zur Verfügung zu stellen“, berücksichtigt noch den Fällen Rechnung trägt, „in denen die Betroffenen zwar zur Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden bereit sind, die Staatsanwaltschaft aber aufgrund von Beweisschwierigkeiten jedoch auf andere Straftatbestände ausweicht oder es letztlich nicht zu einem gerichtlichen Strafverfahren kommt, weil beispielsweise der Täter nicht ermittelt werden kann.“ Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Bundesrat (BR-Drucksache 642/14) § 25 Absatz 4 um einen weiteren folgenden Satz zu ergänzen: „Abweichend von Satz 2 Nummer 1 und 3 soll die Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn das Verlassen der Bundesrepublik aufgrund humanitärer oder persönlicher Gründe eine besondere Härte bedeuten oder das Kindeswohl gefährden würde.“

Empfehlung von TDF:

TDF spricht sich ausdrücklich dafür aus, dass Betroffenen von Menschenhandel aus Drittstaaten aus humanitären Gründen eine von ihrer ZeugInneneigenschaft unabhängige und unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt wird.² Allein die Feststellung der Opfereigenschaft sollte für die Erteilung einer langfristigen Aufenthaltserlaubnis ausreichend sein. Wir empfehlen zu überprüfen, ob die Feststellung der Opfereigenschaft dem Verfahren zur Feststellung der Asylberechtigung bzw. der Flüchtlingseigenschaft des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge angeglichen werden kann. Es müsste ein Kriteriumskatalog erarbeitet werden, durch den sich die Opfereigenschaft überprüfen lässt. So reicht in Italien bspw. für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis die Feststellung der Opfereigenschaft durch die Polizei aus.

In dem Fall, dass sich der Bundestag nicht entschließen sollte, der vorangegangenen Empfehlung nachzukommen, fordern wir, dass Betroffenen, die ihre Aussagebereitschaft zum Ausdruck bringen und deren Aussage im Ermittlungsverfahren als sachgerecht eingestuft werden, auch in den Fällen, in denen kein Strafverfahren eingeleitet wird, eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 4a gewährt wird. § 25 Absatz 4a bzw. die Gesetzesbegründung muss dahin gehend präzisiert werden.

² Diese Forderungen teilt TDF mit zahlreichen Fachberatungsstellen, Opferverbänden und nicht zuletzt mit dem Petitionsausschuss des Bundestags. Vgl. hierzu die Begründung der Petition 16709 - Besonderer Teil des Strafgesetzbuches - Bekämpfung von Zwangsprostitution und Menschenhandel vom 22.02.2011.

Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis über das Strafverfahren hinaus

Begrüßenswert ist, dass der Aufenthaltstitel über das Strafverfahren hinaus erteilt und verlängert werden soll, „wenn humanitäre oder persönliche Gründe oder öffentliche Interessen die weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet erfordern“ (§ 25 Absatz 4a Satz 3) und somit von dem ursprünglichen Referentenentwurf, der lediglich die Möglichkeit einer Verlängerung als Ermessensvorschrift formuliert, abgewichen wurde.

In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu, dass unter Beendigung des Strafverfahrens nicht nur eine Verurteilung unter Mitwirkung der Betroffenen zu verstehen ist, sondern auch solche Konstellationen erfasst werden sollen, in denen ein Strafverfahren ohne Verschulden der aussagebereiten ZeugInnen nicht weitergeführt werden kann.

Auch hier bleibt unklar, ob die Gesetzesbegründung auch den Zeitpunkt der Einstellung des Ermittlungsverfahrens erfasst. Diese Unklarheit halten wir, aus bereits benannten Gründen, für sehr problematisch.

Empfehlung von TDF:

TDF spricht sich ausdrücklich dafür aus, dass Betroffenen von Menschenhandel eine von ihrer Zeuginneigenschaft und Kooperationsbereitschaft unabhängige und dauerhafte Aufenthaltserlaubnis garantiert wird.

In dem Fall, dass der Bundestag nicht beschließen sollte, dieser Forderung nachzukommen, muss in der Gesetzesbegründung zumindest klargestellt werden, dass auch bei Einstellung des Ermittlungsverfahrens die Aufenthaltserlaubnis für kooperationsbereite Betroffenen verlängert werden soll, wenn humanitäre oder persönliche Gründe ihre weitere Anwesenheit erfordern.

Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis während des Strafverfahrens

TDF begrüßt, dass die Dauer des Aufenthaltstitels während des Strafverfahrens von derzeit sechs Monaten auf ein Jahr erteilt bzw. verlängert werden soll.

Allerdings bewerten wir auch die Dauer des Aufenthaltstitels von einem Jahr als eindeutig zu kurz. Zwar haben Betroffene rechtlich den Zugang zum Arbeitsmarkt und die Möglichkeit eine Wohnung zu beziehen, praktisch ist es aber angesichts des befristeten Aufenthaltstitels sowie der Unsicherheit, ob dieser verlängert wird, kaum möglich, ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis einzugehen bzw. einen Mietvertrag abzuschließen.

Empfehlung von TDF:

In dem Fall, dass der Bundestag nicht beschließen sollte, Betroffenen von Menschenhandel allein aufgrund ihrer Opfereigenschaft eine unabhängige und dauerhafte Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, soll Betroffenen deren Eigenschaft als Opfer von Menschenhandel festgestellt wurde und die als ZeugInnen im Strafverfahren aussagen, ein gebundener Anspruch auf eine mindestens dreijährige Aufenthaltserlaubnis – unabhängig davon, ob während dieser drei Jahre das Verfahren beendet oder eingestellt wird – gewährt werden. Einer Person, die seit drei Jahren eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a Satz 2 besitzt, sollte, wenn die Voraussetzungen für einen Widerruf oder eine Rücknahme der Opfereigenschaft nicht vorliegen, ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht in Form einer Niederlassungserlaubnis erteilt werden.

Besondere Schutzbedürftigkeit von Minderjährigen

Wir stellen besorgt fest, dass die besondere Schutzbedürftigkeit von Minderjährigen, die von Menschenhandel betroffen sind, im vorliegenden Gesetzentwurf nach wie vor vollständig unberücksichtigt bleibt. Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis bei minderjährigen Betroffenen bleibt folglich davon abhängig, ob das betroffene Kind in der Lage ist, vor Gericht auszusagen und ob seine Aussage für das Strafverfahren als sachgerecht bzw. notwendig erachtet wird.³

Zwar heißt es in der Gesetzesbegründung: „Opfern von Menschenhandel kann ein Aufenthaltstitel auch nach anderen Vorschriften unabhängig von deren Mitwirkung an einem Strafverfahren erteilt werden. Insbesondere für minderjährige Menschenhandelsopfer kommt ein Titel z.B. nach §§ 23a, 25 Absatz 4 oder Absatz 5 in Betracht.“

Die besondere Schutzbedürftigkeit der minderjährigen Opfer von Menschenhandel verlangt allerdings eine eigene aufenthaltsrechtliche Regelung! Die in der Gesetzesbegründung aufgeführten in Betracht kommenden zusätzlichen Möglichkeiten⁴ einer vorübergehenden Aufenthaltserlaubnis werden der besonderen Schutzbedürftigkeit von Kindern, die Opfer von Menschenhandel geworden sind, in keiner Weise gerecht. Dies bedauern wir sehr!

Es reicht nicht aus, dass in der Gesetzesbegründung auf die Möglichkeit hingewiesen wird, dass eventuell weitere Paragraphen in Betracht kommen, wie eine „Aufenthaltsgewährung im Härtefall“ (§ 23 a), die unter Umständen zu einer vorübergehenden Aufenthaltserlaubnis für minderjährige Opfer führen können.

Die jetzigen Regelungen verstoßen nicht nur gegen die UN-Kinderrechtskonvention, welche fordert, minderjährigen Betroffenen einen umfassenden Opferschutz zu gewährleisten, unabhängig von deren Mitwirkung im Strafverfahren, sondern auch gegen die Europaratskonvention gegen Menschenhandel (ETS Nr. 197), die festlegt, dass der Aufenthaltstitel bei minderjährigen Opfern von Menschenhandel im Einklang mit dem Wohl des Kindes erteilt werden muss.

Wir begrüßen, dass der Bundesrat die besondere Schutzbedürftigkeit von minderjährigen Opfern von Menschenhandel erkannt hat (BR-Drucksache 642/14) und zumindest empfiehlt § 25 Absatz 4a um folgenden weiteren Satz zu ergänzen: „Abweichend von Satz 2 Nummer 1 und 3 soll die Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn das Verlassen der Bundesrepublik aufgrund humanitärer oder persönlicher Gründe eine besondere Härte bedeuten oder das Kindeswohl gefährden würde.“

Empfehlung von TDF:

TDF fordert, dass minderjährige Betroffene aufgrund ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit und im Sinne des Kindeswohls unbedingt eine von ihrer ZeugInneneigenschaft unabhängige und unbefristete Aufenthaltserlaubnis erhalten müssen.

³ Nach Angaben des BKA waren im Jahr 2013 70 der 542 ermittelten Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung unter 17 und 9 unter 14 Jahre alt. Im Jahr 2012 waren 88 der 612 ermittelten Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung unter 17 und 12 unter 14 Jahre alt.

⁴ Bei den in der Gesetzesbegründung aufgeführten in Betracht kommenden zusätzlicher Möglichkeiten handelt es sich um eine „Aufenthaltsgewährung im Härtefall“ (§ 23a), eine Härtefallregelung in § 25 Absatz 4 (Ermessensvorschrift) sowie um § 25 Absatz 5, der vorsieht, dass eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann, wenn die Ausreise der/des Betroffenen „aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist“ sowie „die Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt ist“.