

Aktuelle rechtliche Entwicklungen mit Bezug zu Menschenhandel

Der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V. (KOK) veröffentlicht seit 2011, zusätzlich zu dem viermal jährlich erscheinenden KOK-Newsletter, einmal im Jahr einen *Informationsdienst*. In diesem wird detailliert und mit ausführlichen Hintergrundinformationen über ein aktuelles Thema berichtet. Der vorliegende fünfte *Informationsdienst* des KOK beschäftigt sich mit dem Thema *Aktuelle rechtliche Entwicklungen mit Bezug zu Menschenhandel*.

Im Jahre 2015 wurden viele Änderungen in Rechtsgebieten, die entweder direkt das Thema Menschenhandel betreffen oder auch wesentliche Folgen für Betroffene haben, vorangetrieben. Der diesjährige *Informationsdienst* verfolgt das Ziel, über verabschiedete aber auch geplante Gesetzesänderungen kurz zu berichten und einen Überblick zu schaffen, um so Fachakteure und weitere Interessierte zu informieren. Explizit geht das hier Beschriebene auch immer auf die Auswirkung eines Gesetzes auf die Gruppe der Betroffenen von Menschenhandel ein. Vielfach wird auf weiterführende Informationsquellen hingewiesen, welchen detaillierte und weiterführende Erläuterungen entnommen werden können.

Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung

Das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung trat zu großen Teilen am 01.08.2015 in Kraft.¹ Einige Bestimmungen zu Ausweisung, Ausweisungs- und Bleibeinteresse und andere in § 1 Nr. 29 des Gesetzes enthaltene Bestimmungen erlangen am 01.01.2016 Gültigkeit.

Das neue Gesetz² enthält eine stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung und ermöglicht geduldeten Personen, die sich bereits seit mehreren Jahren in Deutschland aufhalten und gut Deutsch sprechen, einen Aufenthalt zu erhalten, wenn sie für ihren Lebensunterhalt sorgen können. Das Gesetz bewirkt außerdem eine Verbesserung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten³ (Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 2 S. 1 AufenthG,

¹ BGBl. Teil I, 2015, Nr. 32 vom 31.07.2015, S. 1386-1399.

² Zusammenfassung der Inhalte des Gesetzes: Flüchtlingsrat Baden-Württemberg: <http://fluechtlingsrat-bw.de/informationen-ansicht/ein-wenig-licht-und-jede-menge-schatten.html>.

³ Zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Informationsdienstes wurde das „Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren“ diskutiert, das vorsieht, den Familiennachzug für subsidiär geschützte Personen für 2 Jahre auszusetzen. Die hier beschriebenen Verbesserungen wäre damit erst einmal außer Kraft gesetzt: siehe hierzu auch KOK (2015): www.kok-gegen-

Stand: 01. Dezember 2015

Niederlassungserlaubnis gemäß § 26 Abs. 4 AufenthG) und Resettlement-Flüchtlingen (Aufenthaltserlaubnis gemäß § 23 Abs. 4 AufenthG).⁴

Gleichzeitig sind aber auch Verschärfungen enthalten, wie z.B. das Einreise- und Aufenthaltsverbot für abgelehnte Asylbewerber*innen und die massive Ausweitung der Abschiebungshaft. So können nach den umstrittenen Erweiterungen Asylsuchende inhaftiert werden, weil sie aus einem anderen EU-Staat eingereist sind, ohne dort auf den Abschluss ihres Asylverfahrens gewartet zu haben. Eine weitere stark kritisierte Änderung ist, dass nun die Aufwendung von erheblichen Geldsummen im Rahmen der Flucht die Annahme, dass sich eine Person der Abschiebung durch Flucht entziehen will (nach § 2 Nr. Abs. 14 Nr. 4 i.V.m. §62 Abs. 3 Nr.5 AufenthG) und somit eine Inhaftierung rechtfertigen kann.⁵ Dies ist nicht nur häufig eine notwendige Begleiterscheinung von Flucht, sondern auch gerade bei Betroffenen von Menschenhandel auch ein gern genutztes Druckmittel.

Für Betroffene von Menschenhandel ergeben sich einige Verbesserungen, u.a.:

Nach der neuen Regelung ist die Erteilung des erstmaligen Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 4a Satz 1 AufenthG nun als eine Soll-Regelung formuliert, statt dass sie wie bisher im Ermessen der Behörden liegt. Die Betroffenen, die bislang bei den Strafverfolgungsbehörden ausgesagt haben, konnten letztlich trotz der Aussage und der damit einhergehenden Gefährdung von sich und ihren Familien auch in den Herkunftsländern nie sicher gehen, ob sie tatsächlich eine

Aufenthaltserlaubnis erhalten werden. Die Erteilung eines Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a AufenthG steht nun nicht mehr im reinen Ermessen der Behörde, sondern stellt den Regelfall dar. Zu berücksichtigen bleibt dennoch, dass es sich bei der Soll-Vorschrift nicht um eine gebundene Entscheidung handelt, wie vom KOK viele Jahre lang gefordert. Ebenso kritisch ist zu beurteilen, dass die Voraussetzung der Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden weiterhin bestehen bleibt.

Positiv zu bewerten ist die Verlängerung der Dauer des Aufenthaltstitels. Ein Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a AufenthG wird nun für ein Jahr statt wie bisher für sechs Monate erteilt.

menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/Publikationen_KOK/Hinweise_des_KOK_zum_RefEntwurf_beschleunigtes_Asylverfahren_23_11_15_Web.pdf; Pro Asyl (2015):

www.proasyl.de/de/news/detail/news/asylpaket_ii_frontalangriff_auf_das_individuelle_asylrecht/ (Stand: 25.11.2015).

⁴ Für eine detailliertere Erläuterung der Verbesserungen siehe: Deutsches Rotes Kreuz Suchdienst-Leitstelle: *Änderungen im Familiennachzug nach dem AufenthG ab dem 01.08.2015*:

www.asyl.net/fileadmin/user_upload/redaktion/Dokumente/Arbeitshilfen/MERKBLATT_Anderungen_im_Familie_nachzug_ab_dem_01.08.2015-2.pdf (Stand: 116.11.2015).

⁵ KOK (2015) *Kurz-Stellungnahme des KOK zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (BR-Drs. 642/14 vom 29.12.2014) vom 21.01.2015*, S.2: www.kok-gegen-

menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/stellungnahmen/Kurzstellungnahme_zum_Gesetzesentwurf_zu_Bleiberecht_und_Aufenthaltsbeendigung_BR-Drs._642_14_.pdf; Informationsverbund Asyl & Migration (Hrg.), 7-8/2015 *Gesetz zu Bleiberecht und Aufenthaltsbeendigung verabschiedet*, S. 221.

Stand: 01. Dezember 2015

Die Gesetzesreform führt zudem die Möglichkeit der Verlängerung des Titels nach Beendigung des Strafverfahrens aus humanitären oder persönlichen Gründen oder aus öffentlichem Interesse ein (§ 25 Abs. 4a S. 3 AufenthG). Auch diese Vorschrift ist als Soll-Regelung ausgestaltet und soll damit in der Regel erfolgen, wenn die notwendigen Voraussetzungen vorliegen. Dieser Titel wird regelmäßig für zwei Jahre erteilt.

Eine weitere Änderung bezieht sich auf Integrationskurse: Betroffene von Menschenhandel, deren Strafverfahren abgeschlossen ist (oder eingestellt) können nun, sofern ihr Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a S. 3 AufenthG verlängert wird, Integrationskurse besuchen. Dies gilt aber auch weiterhin nicht für Personen, deren Aufenthalt nach § 25 Abs. 4a Satz 1 oder § 25 Abs. 4b AufenthG erstmalig erteilt wird.

Bislang war der Familiennachzug zu Betroffenen von Menschenhandel, die eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 4a AufenthG besitzen, ausgeschlossen. Seit dem 01.08.2015 ist der Nachzug von Ehegatten und Kindern unter den allgemeinen Voraussetzungen des Familiennachzugs zu Ausländer*innen möglich. Nachzug zu Personen, die während eines Strafverfahrens eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a S. 1 AufenthG besitzen, wird allerdings nur aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland erlaubt (§ 29 Abs. 3 AufenthG). Bei Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach Beendigung des Strafverfahrens gemäß § 25 Abs. 4a S. 3 AufenthG entfällt diese zusätzliche Voraussetzung des Familiennachzugs.⁶

Eine weitere Verbesserung für Betroffene, die einen Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a AufenthG besitzen, ist, dass der Widerrufsgrund gemäß § 52 Abs. 5 Nr. 3 abgeschafft wurde; d.h. der Aufenthaltstitel wird nun nicht mehr bei Einstellung des Strafverfahrens widerrufen.

Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz

Am 24. Oktober 2015 ist das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz in Kraft getreten.⁷ Bund und Länder hatten sich trotz zum Teil massiver Kritik seitens NGOs und Wohlfahrtsverbänden kurzfristig auf dem *Asylgipfel* am 24.09.2015 auf das Gesetz verständigt. Ziel ist, Asylverfahren zu beschleunigen und auf den aktuellen Anstieg von Asylsuchenden zu reagieren.

Das Gesetz bestimmt Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsstaaten. Außerdem sollen Asylsuchende nun bis zu sechs Monaten in den Erstaufnahmeeinrichtungen verbleiben können und dort anstelle von Bargeld wieder Sachleistungen/Wertgutscheine

⁶ www.asyl.net/fileadmin/user_upload/redaktion/Dokumente/Arbeitshilfen/MERKBLATT_Anderungen_im_Familie_nachzug_ab_dem_01.08.2015-2.pdf.

⁷ BGBl. Teil I, 2015, Nr. 40 vom 23.10.2015, S.1722- 1735.

Stand: 01. Dezember 2015

erhalten. Auch die Beschränkung der Bewegungsfreiheit auf den Landkreis, das absolute Arbeitsverbot und das Verbot, eine Wohnung zu beziehen, gelten nunmehr statt für drei für die ersten sechs Monate ab Asylgesuch. Leistungen zur *Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens*, die bislang bar ausgezahlt wurden, können in Erstaufnahmeeinrichtungen und in Gemeinschaftsunterkünften seit November 2015 teilweise oder ganz durch Sachleistungen sichergestellt werden.⁸

Um die Durchsetzung bestehender Ausreisepflichten zu erleichtern, muss der Termin der Abschiebung nicht mehr bekannt gegeben werden und die Höchstdauer der Aussetzung der Abschiebung wird auf drei Monate beschränkt. Asylsuchenden, die an ihrer Ausweisung nicht mitwirken oder bereits in einem anderen Land der EU registriert sind, wird nur noch das *physische Existenzminimum* gewährt. Außerdem regelt das Gesetz finanzielle Hilfen des Bundes an die Länder.⁹ Das Gesetz wurde im beschleunigten Verfahren verabschiedet; Verbänden wurde weniger als zwei Tage Zeit gegeben, um sich zum Entwurf zu äußern.¹⁰

Das Gesetz wurde vielfach scharf kritisiert. In Bezug auf Betroffene von Menschenhandel, wie auch andere besonders schutzbedürftige Gruppen, sind einige Aspekte extrem problematisch.

Eine Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen für bis zu sechs Monaten (gemäß § 47 AsylVfG) erschwert eine Identifizierung der Betroffenen enorm. Es gibt zwar für Betroffene von Menschenhandel einen Erlass, dass diese, wenn sie identifiziert sind, in gesonderten Schutzeinrichtungen untergebracht werden sollen. Aber gerade die Identifizierung der Personen als Betroffene in Erstaufnahmeeinrichtungen und Asylunterkünften ist gegenwärtig sehr schwierig bis kaum möglich. Dies hat verschiedene Ursachen: Einerseits fehlen den spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel (FBS) zum Teil die erforderlichen personellen Ressourcen, um aufsuchende Beratungen in den Einrichtungen anzubieten, oder die FBS sind räumlich zu weit entfernt, um die Einrichtungen erreichen zu können. Andererseits kommt es laut Hinweisen aus der Praxis auch vor, dass den Mitarbeiter*innen der spezialisierten FBS der Zugang zu den Einrichtungen verwehrt bleibt. Hinzu kommt, dass das Personal in den Einrichtungen meistens nicht zum Thema Menschenhandel und Gewalt gegen Frauen sensibilisiert ist; dies ist insbesondere in Einrichtungen, die mit vielen Ehrenamtlichen arbeiten, der Fall. Die EU-Kommission kritisierte Deutschland bereits 2007 dafür, dass es kein System zur Identifizierung von

⁸ Classen, G. (2015) *Existenzsicherung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz als Grundrecht* – Stand: 13.11.2015, Flüchtlingsrat Berlin: www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/asylblg/AsylbLG_kurz.pdf.

⁹ Für eine ausführliche Darstellung der Inhalte und Kritik siehe Pro Asyl: www.proasyl.de/de/news/detail/news/asylpaket_i_asylrechtliche_aenderungen_seit_dem_23102015_in_kraft/; Informationsverbund Asyl & Migration (2015) *Asylmagazin* 10/2015, S. 321.

¹⁰ KOK (2015) *Pressemitteilung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz*: www.kok-gegen-menschenhandel.de/uploads/media/Pressemitteilung_Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz.pdf.

Stand: 01. Dezember 2015

schutzbedürftigen Personen im Asylverfahren gibt.¹¹ Zusätzlich wird eine Identifizierung dadurch erschwert, dass traumatisierte Personen häufig erst verzögert über das Erlebte sprechen. Diese Faktoren können dazu führen, dass die Betroffenen nicht identifiziert werden und ihnen somit der Zugang zu ihren Rechten verwehrt bleibt.

Auch die gemäß der Änderung im AsylbLG eingeführte Einschränkung der Unterstützung für Personen, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat einen Asylantrag gestellt haben, ist vor dem Hintergrund, dass die Praxis immer wieder von Betroffenen von Menschenhandel berichtet, die sich genau in dieser Situation befinden, sehr kritisch zu beurteilen. Es kann dazu führen, dass Asylsuchenden, denen Unterstützung verweigert wird, in Ausbeutungssituationen gedrängt werden.

Darüber hinaus steht der KOK dem Konzept der sicheren Herkunftsstaaten und dessen stetiger Ausweitung insgesamt sehr kritisch gegenüber. Eine nur schwer widerlegbare, pauschale Annahme, eine Person habe auf Grund des Herkunftslandes keine Fluchtgründe, unterläuft den menschen- und flüchtlingsrechtlichen Anspruch auf eine individuelle Prüfung der Schutzbedürftigkeit.¹² Die Einschränkung der Unterstützung und eine Beschleunigung der Verfahren birgt die Gefahr, schutzbedürftigen Personen eben diesen zu verwehren. Hinsichtlich Betroffener von Menschenhandel ist festzustellen, dass viele aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten kommen. Werden sie in den beschleunigten Verfahren nicht identifiziert, droht ihnen eine Ausweisung die möglicherweise dazu führt, nach der Ankunft im Herkunftsland erneut gehandelt zu werden.

Asylbewerberleistungsgesetz

Das Asylbewerberleistungsgesetz wurde in jüngerer Vergangenheit mehrfach geändert und soll auch mit Umsetzung einer weiteren EU-Richtlinie weiter reformiert werden.¹³

Das Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes wurde bereits Ende 2014 verabschiedet.¹⁴ Die Änderungen im Asylbewerberleistungsgesetz

¹¹ KOM (2007) 745: *Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten*, S. 10.

¹² Für eine ausführliche Kritik am Konzept der sicheren Herkunftsstaaten siehe: Cremer, H. (2014) Aktuell 5/2014, Deutsches Institut für Menschenrechte: www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/aktuell_5_2014_Deutsche_Asylpolitik_Gesetzesvorhaben_unterlaufen_Menschenrechte_von_Fluechtlingen.pdf.

¹³ Die Umsetzung der Richtlinie 2013/33/EU erfordert eine weitere Reformierung; ein Referentenentwurf zur Umsetzung der sog. Aufnahme-Richtlinie wurde bereits vorgelegt.

¹⁴ BGBl. Teil 1, 2014, Nr. 59 vom 18.12.2015, S.2187-2190.

Stand: 01. Dezember 2015

traten zum 1. Januar bzw. 1. März 2015 in Kraft.¹⁵ Mit der Novellierung sollen die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 18.07.2012 umgesetzt werden. Aus Sicht des KOK und vieler weitere Organisation ist dies jedoch nicht umfassend der Fall.¹⁶

Zum 24. Oktober 2015 wurde mit dem *Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz* u.a. auch das AsylbLG erneut novelliert.

Die für den Bereich Menschenhandel wesentlichste Änderung durch das Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes ist die Einschränkung der Personengruppen, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) erhalten (§1 Abs.1 AsylbLG). Betroffene von Menschenhandel sowie Betroffene von Arbeitsausbeutung mit Aufenthaltstiteln nach § 25 Abs. 4a bzw. 4b AufenthG wurden aus dem Geltungsbereich ausgenommen und erhalten nun, soweit sie hilfebedürftig sind, Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII. Auch ausgenommen werden Personen, die seit 18 Monaten einem Aufenthalt nach § 25 Abs. 5 AufenthG haben, d.h. also Personen, deren Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Bezüglich Betroffener von Menschenhandel wurde hiermit eine langjährige Forderung des KOK umgesetzt.

Nicht verbessert hingegen wurde mit dieser Reform die Situation von Betroffenen, die sich noch in der Bedenkfrist befinden und einen Aufenthaltstitel nach § 59 Abs. 7 AufenthG besitzen. Sie fallen auch weiterhin unter das AsylbLG. Vorgaben aus Artikel 19 der sogenannten Aufnahmerichtlinie¹⁷, die einheitliche Mindeststandards bei der Aufnahme von Asylsuchenden in den EU-Mitgliedstaaten schaffen will, verlangen, dass Personen mit besonderen Bedürfnissen (zu denen laut Richtlinie auch Betroffene von Menschenhandel zählen) bei der Aufnahme die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe, einschließlich einer geeigneten psychologischen Betreuung, erhalten. Um die Vorgaben aus der Richtlinie umzusetzen, hat das Bundesministerium des Innern (BMI) im Oktober einen Referentenentwurf vorgelegt, welcher vorsieht, besonders schutzbedürftigen Personen über die im AsylbLG abgedeckten gesundheitlichen Leistungen hinaus erforderliche Hilfen zu

¹⁵ Voigt, C. (2015) *Überblick zu den Änderungen im Asylbewerberleistungsgesetz zum 1. März 2015*, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V.: www.der-paritaetische.de/nc/fachinfos/artikel/news/arbeitshilfe-ueberblick-zu-den-aenderungen-im-asylbewerberleistungsgesetz-zum-1maerz-2015-mit-beis/?type=123&cHash=6f7160c6c02b10def18ff3cbabb836bc&filename=dpwv.pdf.

¹⁶ KOK e.V. (2014) Pressemitteilung zur Novellierung des AsylbLG: www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/Pressemitteilungen/Pressemitteilung_zur_Novellierung_des_AsylbLG.pdf; Die Stellungnahmen vieler Verbände und Organisationen sind auf der Seite des Berliner Flüchtlingsrates gesammelt: www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/asylblg/BVerfG-AsylbLG-Novelle-2014.html.

¹⁷ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung).

Stand: 01. Dezember 2015

gewährleisten.¹⁸ Dreh- und Angelpunkt ist aber auch hier wieder die Identifizierung der besonders schutzbedürftigen Personen, was, wie oben beschrieben, aus verschiedenen Gründen gegenwärtig oft kaum möglich ist. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung des vorliegenden *Informationsdienstes* lagen uns keine weiteren Informationen zum Stand und Inhalt des Umsetzungsgesetzes vor.

Weitere wesentliche Änderungen, die durch das Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes bewirkt wurden, beziehen sich z.B. auf die Verkürzung der Bezugsdauer, den Vorrang von Geldleistungen und Leistungen für Bildung und Teilhabe.¹⁹ Durch geplante Verschärfungen des Asylrechts bleibt jedoch zu befürchten, dass einige Verbesserungen wieder eingeschränkt werden. Grundsätzlich spricht der KOK sich nach wie vor für eine komplette Abschaffung des Asylbewerbergesetzes aus.

Gesetzesentwurf zur Umsetzung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel

Die Umsetzung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel (2011/36/EU) erzeugt in Deutschland weitreichenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Frist der Umsetzung war der 6. April 2013. Seit 2012 wurden verschiedene Vorschläge zur Umsetzung gemacht. Aktuell wird im parlamentarischen Verfahren auf Grundlage des am 15.04.2015 von der Bundesregierung beschlossenen Gesetzesentwurfs (BT-Drs. 18/4613) diskutiert. Dieser Entwurf enthält nur minimale Änderungen im Vergleich zum Gesetzesentwurf von 2013 (BT-Drs. 17/13706), welcher von Verbänden und dem Bundesrat stark kritisiert wurde. Im Wesentlichen sieht er vor, Menschenhandel zum Zweck der Ausnutzung strafbarer Handlungen, erzwungene Betteltätigkeit und Menschenhandel zum Zweck der Organentnahme mit dem Straftatbestand Menschenhandel zu erfassen. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) begründete den inhaltlich dürftigen Entwurf in der Gesetzesbegründung mit der Ankündigung, besonders im Strafrecht parallel Reformen anzustreben. Diese Ankündigung soll mit der *Formulierungshilfe für die Empfehlungen des Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz für ein (...) Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels –*

¹⁸ Referentenentwurf des Bundesministerium des Inneren (2015) *Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems*, Stand: 01.10.2015: www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/Entwurf_Richtlinienumsetzung_AsyL_011015.pdf.

¹⁹ Für eine Übersicht der Änderungen unter Berücksichtigung der Änderungen durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, siehe: Classen, G. (2015) *Existenzsicherung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz als Grundrecht* – Stand: 13.11.2015, Flüchtlingsrat Berlin: www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/asylblg/AsylbLG_kurz.pdf.

Stand: 01. Dezember 2015

und zur Ergänzung des 49. Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches vom 24.06.2015 in die Tat umgesetzt werden. Der Ende Juni 2015 durch das BMJV vorgelegte Entwurf einer Formulierungshilfe erfasst wesentliche Inhalte der Richtlinie und strebt eine weitreichende Reform des Strafrechts in diesem Bereich an. Ziel der Formulierungshilfe ist es, Änderungen am vorliegenden Gesetzesentwurf zu bewirken.

Vorgesehen ist eine Neuregelung der Vorschrift *Menschenhandel* und damit eine Anpassung an die international geltende Definition von Menschenhandel. Menschenhandel beschreibt dann, wie international geläufig, Anwerbung, Transport, Unterbringung etc. zum Zweck der Ausbeutung. Die Änderung plant zudem, unter der Überschrift *Zwangsarbeit* und *Zwangsprostitution* diese als eigenständige Straftatbestände einzuführen. Diese sollen im Wesentlichen den Inhalt der jetzigen ‚Menschenhandelparagraphen‘ (§§ 232, 233 StGB) abdecken und das *zur Ausbeutung bringen* unter Strafe stellen. Eingeführt werden sollen außerdem die Straftatbestände *Ausbeutung der Arbeitskraft* und *schwere Ausbeutung*. Straffreiheit für Betroffene von Menschenhandel und Ausbeutung soll eingeführt und im Rahmen einer Ermessensvorschrift die Möglichkeit geschaffen werden, von Strafverfolgung oder Bestrafung Betroffener wegen ihrer Beteiligung an strafbaren Handlungen abzusehen. Über den Umsetzungsbedarf der Richtlinie hinausgehend sieht die geplante Änderung eine Strafbarkeit von Freiern von zur Prostitution gezwungenen Personen vor.

Im August wurde vom federführenden BMJV eine Verbändeanhörung durchgeführt, in deren Rahmen vielfach Kritik an der Systematik des Entwurfs geübt wurde.²⁰ Seitens des KOK wurde neben der Komplexität des Entwurfs insbesondere auch kritisiert, dass bei der Umsetzung der Richtlinie wieder hauptsächlich strafrechtliche und zum Teil strafprozessuale Veränderungen geplant sind, aber keine Verbesserung im Hinblick auf die Opferrechte. Wenn auch die Möglichkeit, von Strafverfolgung oder Bestrafung Betroffener wegen ihrer Beteiligung an strafbaren Handlungen abzusehen eingeführt wird, bleibt die geplante Regelung in § 154 c StPO jedoch weiterhin lediglich eine Kann-Bestimmung und ihre Anwendung liegt somit im Ermessen der Staatsanwaltschaft. Gerade Personen, die zu strafbaren Handlungen, wie z.B. Ladendiebstahl oder Kreditkartenbetrug, gezwungen wurden, dürfen nicht als Täter*innen verfolgt werden, sondern müssen als Betroffene von Menschenhandel Schutz erfahren.²¹

Außerdem sieht die Umsetzung bislang nicht die Einrichtung einer Berichterstattungsstelle vor, wie sie nach Artikel 19 der Richtlinie von allen Staaten einzurichten ist, um die

²⁰ Siehe auch: KOK e.V. (2015) *Stellungnahme zum Entwurf einer Formulierungshilfe*: www.kok-gegen-menschenhandel.de/uploads/media/KOK-Stellungnahme_zur_Formulierungshilfe_zur_Aenderung_des_StGB_BMJV_14_9_15.pdf.

²¹ für ausführliche strafrechtliche Empfehlungen, siehe: Renzikowski, J. (2014) *Strafvorschriften gegen Menschenhandel und Zwangsprostitution de lege lata und de lege ferenda*, Halle und Wittenberg: Martin-Luther-Universität: <http://telc.jura.uni-halle.de/sites/default/files/BeitraegeTWR/Heft%20132.pdf>.

Stand: 01. Dezember 2015

Entwicklungen beim Menschenhandel zu bewerten, die Ergebnisse der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu messen und Bericht zu erstatten.²²

Entwurf zur Reform des Sexualstrafrechts

Artikel 36 des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention) sieht vor, dass jede nicht einverständliche sexuelle Handlung unter Strafe zu stellen ist. Deutschland hat die Istanbul-Konvention gezeichnet und beabsichtigt, diese zu ratifizieren, muss hierzu aber geltendes Recht mit der Konvention in Einklang bringen. Um dies zu tun, müssen Lücken im deutschen Sexualstrafrecht geschlossen werden; diese bestehen insbesondere in Bezug auf § 177 StGB (Sexuelle Nötigung; Vergewaltigung).²³

Im Juli 2015 wurde vom BMJV ein Referentenentwurf zur Reform des Sexualstrafrechts erarbeitet, der aber nicht veröffentlicht wurde. Der Reformvorschlag soll längst überfällige Änderungen hinsichtlich einer neuen Definition des Vergewaltigungs-Straftatbestandes einführen. Er geht weiter als das momentan geltende Recht, da er auch Taten einschließt, die unter Ausnutzung der Angst des Opfers vor einem *empfindlichen Übel* ausgeübt werden. Er geht allerdings nicht so weit, dass sich derjenige strafbar macht, der sich über ein ausdrücklich geäußertes ‚Nein‘ hinwegsetzt und gegen den Willen der anderen Person sexuelle Handlungen vornimmt.²⁴ Die aktuelle Fassung – die aber voraussichtlich nicht in dieser Form in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden wird – würde die Inanspruchnahme von Diensten von zur Prostitution gezwungenen Personen einschließen. Die Gesetzesbegründung des Referentenentwurfs erläutert zu § 179 Abs. 1 Nr. 3 StGB-E: *[d]ie Furcht vor einem empfindlichen Übel kann auch vorliegen, wenn eine Prostituierte gegen die ihr angetragene sexuelle Handlung nur deshalb keinen Widerstand leistet, weil sie fürchtet, anderenfalls von ihrem Zuhälter geschlagen zu werden.* Würde die Reform in ähnlicher Weise durchgeführt werden, kann davon ausgegangen werden, dass auch die

²² Zu Berichterstattungsstelle siehe auch: KOK (2013) www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/stellungnahmen/KOK_Stellungnahme_zu_Berichterstattungsstellen_Nov_2013_final.pdf; Deutsches Institut für Menschenrechte (2015): www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/aktuell/DIMR_aktuell_04_2015_Berichterstattungsstelle_Menschenhandel.pdf.

²³ Siehe hierzu: bff (2014) *Fallanalyse zu bestehenden Schutzlücken in der Anwendung des deutschen Sexualstrafrechts bezüglich erwachsener Betroffener*: www.frauen-gegen-gewalt.de/fallanalyse-zu-schutzluecken-im-sexualstrafrecht.html?file=tl_files/downloads/kampagnen/vergewaltigung-verurteilen/bff-Fallanalyse_Schutzluecken_Sexualstrafrecht.pdf.

²⁴ Für eine Analyse des bestehenden Rechts und Vorschlag für Reformierung des § 177 StGB siehe: Hörnle, T. (2015) *Menschenrechtliche Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention. Ein Gutachten zur Reform des § 177 StGB*, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrg.): www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/migrated/tx_commerce/Menschenrechtliche_Verpflichtungen_aus_der_Istanbul_Konvention_Ein_Gutachten_zur_Reform_des_Paragraf_177_StGB.pdf.

Stand: 01. Dezember 2015

Inanspruchnahme von erzwungenen sexuellen Dienstleistungen von Betroffenen von Menschenhandel unter § 179 StGB strafbar würde.

Zum Zeitpunkt der Erstellung des vorliegenden *Informationsdienstes* ist weder der oben beschriebene Entwurf noch ein Alternativvorschlag vorgelegt worden und eine Ratifizierung der Istanbul-Konvention deshalb weiterhin nicht möglich.

Entwurf des 3. Opferrechtsreformgesetzes

Auch der weiteren Reform des Opferschutzes in Deutschland liegt eine EU-Richtlinie zu Grund, die EU-Opferschutzrichtlinie 2012/29/EU, die europäische Mindeststandards bezüglich Verfahrensrechten von Opfern von Straftaten einführt. Diese musste bis zum 16. November 2015 umgesetzt werden. Zur Umsetzung der Richtlinie hat die Bundesregierung einen Entwurf für ein drittes Opferrechtsreformgesetz (BT-Drs. 18/4621) angenommen. Ziel des Gesetzes ist eine Ausweitung der Informationsrechte der Verletzten sowie der Unterrichtungspflichten der Ermittlungsbehörden und Strafverfolgungsbehörden. Wichtige Neuerungen sind dabei die erweiterten Informationsrechte des Verletzten bei Anzeigerstattung nach § 158 StPO und die neue Ausgangsnorm für die besondere Schutzbedürftigkeit von Verletzten in § 48 StPO-E. Nach dem Gesetzesentwurf müssen Verletzte nun schriftlich und, soweit möglich, in einer ihnen verständlichen Sprache auf ihre Befugnisse hingewiesen werden. Die Richtlinienumsetzung soll daneben zum Anlass genommen werden, psychosoziale Prozessbegleitung im deutschen Strafverfahrensrecht zu verankern. Die neuen Vorschriften hierzu knüpfen an die Regelungen zum Verletztenbeistand in den §§ 406f und 406g StPO an und ermöglichen kindlichen und jugendlichen Opfern von Sexual- und Gewalttaten, psychosoziale Prozessbegleitung kostenlos in Anspruch zu nehmen.

Im Anschluss an die Verbändeanhörung²⁵ fand am 17.06.2015 eine öffentliche Anhörung zum 3. Opferrechtsreformgesetz im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Bundestages statt.²⁶ Die geladenen Expert*innen begrüßten einhellig die geplante Einführung der psychosozialen Prozessbegleitung, forderten jedoch dringend bundesweit einheitliche Standards. Die Ausweitung des Rechts auf eine kostenlose psychosoziale Prozessbegleitung über minderjährige Opfer hinaus auch für Betroffene von schweren Gewaltstraftaten im Sinne des § 395 Abs. 1 StPO wurde mehrfach empfohlen. Die Mehrheit der Expert*innen sprach sich zudem für eine kostenlose anwaltschaftliche Beratung vor

²⁵ KOK (2015) Kurzstellungnahme zum 3. ORRG: www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/stellungnahmen/KOK_Kurzstellungnahme_zum_3_ORRG.pdf.

²⁶ Die Stellungnahmen der Expert*innen und das Wortprotokoll der Anhörung sind abrufbar unter: www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a06/anhoerungen/opferrecht/374648.

Stand: 01. Dezember 2015

Anzeigeerstattung aus und empfahl eine Evaluierung der Opferrechtsgesetzgebung der letzten Jahre.

Der KOK schließt sich diesen Empfehlungen an, hält es aber nach wie vor für schwierig, dass eine in einem Vorschlag der Arbeitsgruppe der Justizministerkonferenz²⁷ enthaltene Ausnahmeregelung für u.a. Betroffene von Menschenhandel nicht in den Gesetzesentwurf übernommen wurde. Die Ausnahmeregelung hätte es für spezialisierte Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel erlaubt, Betroffene trotz der vorgesehenen strikten Trennung von Beratung und Begleitung im Prozess zu begleiten, sofern Betroffene dies wünschen. Eine personelle Trennung zwischen Beratung und Begleitung kann auf Grund der Personalausstattung der meisten spezialisierten Fachberatungsstellen nicht geleistet werden. Den Erfahrungen der Praxis zufolge, fällt es Betroffenen außerdem oft schwer, Vertrauen zu Berater*innen aufzubauen. Eine Begleitung durch die bereits bekannte Berater*in, die auch häufig in der jeweiligen Muttersprache beratend tätig sind, kann deshalb stabilisierend auf die Betroffenen wirken. Würde die Berater*in zudem vom Zeugnisverweigerungsrecht nach § 53 StPO erfasst, wären auch Bedenken hinsichtlich der potentiellen Schwierigkeiten, sollte die Berater*in in den Zeugenstand gerufen werden, aus dem Weg geräumt.

Entwurf des Prostituiertenschutzgesetzes

Anhaltende Diskussionen gibt es um das sogenannte Prostituiertenschutzgesetz. Bereits im Juni 2014 waren zahlreiche Expert*innen ins Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) eingeladen worden, um das Thema "Regulierung des Prostitutionsgewerbes" zu diskutieren.²⁸ Auf Grundlage dieses Fachaustausches wurde ein Referentenentwurf für das *Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen* erarbeitet und im August 2015 vorgelegt. Ziele des Gesetzes sind u.a. die Situation und Rechtsstellung von in der Prostitution tätigen Personen zu verbessern und Kriminalität, wie Menschenhandel, Gewalt gegen und Ausbeutung von Prostituierten sowie Zuhälterei, zu bekämpfen. Der Entwurf sieht neben einer verpflichtenden Anmeldung und Gesundheitsberatung für Prostituierte auch eine Erlaubnispflicht inklusive Zuverlässigkeitsprüfung für Bordellbetreiber*innen vor sowie viele weitere Regelungen zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes.

²⁷ Mindeststandards der psychosozialen Prozessbegleitung vorgelegt von einer Arbeitsgruppe des Strafrechtausschusses der Justizministerkonferenz (2014).

²⁸ Alle Stellungnahmen sind abrufbar unter: www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung.did=208046.html.

Stand: 01. Dezember 2015

Der Referentenentwurf wurde im Rahmen einer Verbändeanhörung von verschiedenen Seiten kritisiert²⁹, unter anderem auch, weil befürchtet wird, dass mit dem vorgeschlagenen Gesetz die Rechte von in der Prostitution tätigen Personen nicht gestärkt und Ansätze zur Bekämpfung von Menschenhandel und Regulierung von Prostitution vermengt werden.³⁰ Ende November wurde ein neuer Entwurf vorgelegt, in dem einige der strittigen Punkte überarbeitet wurden.³¹

Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher

Am 1. November 2015 trat (mit Ausnahme Artikel 1 Nr. 9) das *Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher in Kraft*.³² Mit dem Gesetz wird die bundesweite Verteilung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (UMF) und die Aufnahme- und Betreuungszuständigkeit per Quote geregelt. Das Gesetz führt Neuerungen hinsichtlich der vorläufigen Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII ein und nimmt ein behördliches Verfahren zur Altersfeststellung im § 42f SGB VIII auf. Durch das Gesetz wird das Mindestalter zur Begründung der Handlungsfähigkeit im Asylverfahren von 16 auf 18 angehoben. Desweiteren werden Fristen und Ablauf des Umverteilungsverfahrens geregelt.³³

Verbände hatten im Vorfeld den Entwurf stark kritisiert. Es wird u.a. befürchtet, dass eine Verteilung nach Quote die Vorrangigkeit des Kindeswohls nicht gewährleistet und die individuellen Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen nicht ausreichend berücksichtigt werden.³⁴ Im Gesetz wird nicht auf Minderjährige Betroffene von Menschenhandel eingegangen und die Verpflichtung von Jugendämtern, minderjährige Betroffene von Menschenhandel zu identifizieren und angemessen zu unterstützen, bleibt unberücksichtigt.³⁵

²⁹ Gemeinsame Presseerklärung verschiedener Organisationen: *Prostituiertenschutzgesetz: neue Gefahren statt Schutz*, 21.09.2015: www.djb.de/static/common/download.php/savepm/3480/pm15-35_%20PK-150921.pdf.

³⁰ KOK (2015) *Stellungnahme zu Prostituiertenschutzgesetz*: www.kok-gegen-menschenhandel.de/uploads/media/Stellungnahme_des_KOK_zum_Referentenentwurf_des_ProstSchG_11_09.pdf.

³¹ Für eine kurze erste Einschätzung auf Grundlage der BMFSFJ Pressekonferenz am 26.11.2015 siehe: www.sueddeutsche.de/politik/prostituierte-schutz-und-pflicht-1.2756192.

³² BGBl. Teil I, 2015 Nr. 42, 30. Oktober 2015, S. 1802-1806.

³³ Für eine ausführliche Darstellung der Änderungen siehe: Bundesfachverband Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge: www.b-umf.de/images/ablauf-vorl.-inobhutnahme.pdf.

³⁴ Siehe: ECPAT (2015) *Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes vom 09.06.2015*: www.ecpat.de/fileadmin/user_upload/Materialien/Stellungnahmen/2015/Stellungnahme_ECPAT_2015_6_24_final.pdf; Bundesfachverband Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (2015): www.bundestag.de/blob/390800/fdc5eb377e8e5edb9acb6381fba8991c/18-13-62e-data.pdf;

³⁵ Für eine ausführliche Diskussion des Gesetzes, siehe ECPAT Stellungnahme zum Referentenentwurf.