

Beitrag aus dem ASYLMAGAZIN 4/2014, S. 105–113

Henrike Janetzek und Christoph Lindner

Opfer von Menschenhandel im Asylverfahren – Teil I

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., März 2014. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung der Autoren sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

ASYLMAGAZIN, Zeitschrift für Flüchtlings und Migrationsrecht

Das ASYLMAGAZIN liefert die wichtigsten Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration:

- Aktuelle Rechtsprechung und Länderinformationen,
- Beiträge zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen und Hinweise für die Beratungspraxis,
- Nachrichten, aktuelle Stellungnahmen und Literaturhinweise.

Das ASYLMAGAZIN erscheint im von Loeper Literaturverlag/Ariadne Buchdienst. Der Abonnement-Preis beträgt 62 € für regelmäßig 10 Ausgaben pro Jahr. Ein Bestellformular und weitere Informationen zum Abonnement finden Sie unter www.vonLoeper.de/Asylmagazin.

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im ASYLMAGAZIN eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbund Asyl und Migration.



In Kooperation mit



Opfer von Menschenhandel im Asylverfahren – Teil I

Inhalt Teil I

- I. Was ist Menschenhandel und warum betrifft das Thema das Asylverfahren?
 1. Menschenhandel – Definition und Abgrenzung
 2. Menschenhandel und das Asylverfahren
- II. Schutzvorgaben des Völkerrechts und des Europarechts bei Menschenhandel
 1. Überblick
 2. Praxisorientierte Methodik der Schutzvorgaben
 3. Durchsetzung des Menschenrechts auf Schutz vor Menschenhandel
 4. Verhältnis zum Flüchtlingsschutz
- III. Erkennung von Opfern von Menschenhandel und ihr Schutz im Asylverfahren
 1. Frühzeitige Identifizierung von Opfern von Menschenhandel im Asylverfahren
 2. Besondere Schutzbedürfnisse von Opfern von Menschenhandel bei der Aufnahme und im Verfahren

Menschenhandel, die moderne Form der Sklaverei, hat sich in den vergangenen Jahren weltweit als Thema auf den vorderen Rängen in der Politik wie der öffentlichen Debatte etabliert. Erst jüngst lautete eine Schlagzeile: »Papst und Obama sagen Menschenhandel Kampf an«.¹ Neben den politischen Bekenntnissen hat auch das rechtliche Vorgehen gegen Menschenhandel – vor allem auf europäischer Ebene – mittlerweile eine hohe Regulierungsdichte erreicht. Diese Maßnahmen wirken aber nur dann tatsächlich gegen Menschenhandel, wenn sie in der Rechtspraxis vor Ort angewendet werden. Hierzu soll die nachfolgende Darstellung für den Bereich des Asylverfahrens beitragen.

* Henrike Janetzek ist als Beigeordnete Rechtsberaterin in der UNHCR-Zweigstelle in Nürnberg tätig. Die hier geäußerten Meinungen entsprechen der persönlichen Meinung der Verfasserin und werden nicht unbedingt von UNHCR geteilt.

Dr. Christoph Lindner ist Rechtsanwalt in Rosenheim und als Experte im Bereich Menschenhandel tätig. Seine Dissertation »Die Effektivität transnationaler Maßnahmen gegen Menschenhandel« erschien im März 2014 bei Mohr Siebeck.

¹ Die Welt vom 27.3.2014, <http://www.welt.de/newsticker/news2/article126271063/Papst-und-Obama-sagen-Menschenhandel-Kampf-an.html> (31.3.2014).

I. Was ist Menschenhandel und warum betrifft das Thema das Asylverfahren?

1. Menschenhandel – Definition und Abgrenzung

Für das Gebiet der EU ist Menschenhandel mit Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie 2011/36/EU² seit April 2013 verbindlich definiert:

Art. 2 Abs. 1 S. 2 der Richtlinie 2011/36/EU

Die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen, einschließlich der Übergabe oder Übernahme der Kontrolle über diese Personen,

durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderer Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Schutzbedürftigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die die Kontrolle über eine andere Person hat,

zum Zwecke der Ausbeutung.

Die Definition ist damit eine Fortentwicklung der durch das sogenannte Palermo-Protokoll seit 2003³ international verbindlichen Definition mit den Elementen Tathandlung, Tatmittel und Tatzweck. Art. 2 Abs. 3 der Richtlinie

² Richtlinie 2011/36/EU vom 5.4.2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, ABL. L 101 vom 15.4.2011, S. 1 ff.

³ Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, UN GV Resolution 55/25 vom 15.11.2000.

gibt vor, dass »Ausbeutung« im Sinne dieser Definition mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder erzwungene Dienstleistungen, einschließlich Betteltätigkeiten, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Ausnutzung strafbarer Handlungen oder die Organentnahme umfasst. Dabei ist zu beachten, dass das Einverständnis der betroffenen Person gemäß Art. 2 Abs. 4 dann unerheblich ist, wenn eines der aufgeführten Mittel angewandt wird und bei Kindern (bis 18 Jahre) selbst dann Menschenhandel vorliegt, wenn keines der aufgeführten Mittel angewandt wurde (vgl. Art. 2 Abs. 5 und 6). Obwohl die Umsetzungsfrist der Richtlinie inzwischen abgelaufen ist, entspricht die Definitionslage in Deutschland, insbesondere in den Menschenhandels-Tatbeständen der §§ 232–233 a StGB, noch immer nicht den Anforderungen der Richtlinie.⁴

Menschenhandel (*human trafficking*) geschieht immer zum Zweck der Ausbeutung von Menschen und ist zu unterscheiden von Schleusung/Menschenschmuggel (*human smuggling*). Menschenhandel kann auch innerhalb eines Landes erfolgen, umfasst also nicht zwingend einen Grenzübertritt. Typischerweise wird das Phänomen aber in Zusammenhang mit (irregulärer) Migration betrachtet. In diesem Zusammenhang werden gelegentlich die Begriffe Menschenhandel und Schleusung vermischt bzw. mitunter gleichgesetzt.⁵ Während es naturgemäß Unschärfen in der Abgrenzung gibt,⁶ ist eine Trennung aber systematisch richtig, da es um verschiedene verletzte Rechtsgüter geht: Während bei Menschenschmuggel mit der Verletzung der Einreisebestimmungen eines Staates ein abstraktes Rechtsgut betroffen ist, werden bei Menschenhandel ein konkretes Individuum und dessen elementare Menschenrechte verletzt.⁷ Der Schmuggel von Migranten ist dementsprechend auch Gegenstand eines eigenständigen völkerrechtlichen Abkommens, des Protokolls zum Übereinkommen gegen grenzüberschreitende Kriminalität.⁸ Dies schließt freilich nicht aus, dass auch illegale Migranten und Asylsuchende von ihren Schleusern misshandelt oder in Lebensgefahr gebracht werden

und damit ebenfalls Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sind.

2. Menschenhandel und das Asylverfahren

Opfer von Menschenhandel befinden sich auch als Antragsteller im Asylverfahren. So wurde beispielsweise im Rahmen eines Screenings von über 160 Asylverfahren nigerianischer Antragstellerinnen aus den Jahren 2009 und 2010 festgestellt, dass in nahezu einem Drittel der Fälle Indikatoren für Menschenhandel in den Verfahrensakten dokumentiert waren.⁹ In den Statistiken des BKA erscheint Nigeria als besonders relevantes Herkunftsland von Opfern von Menschenhandel aus Staaten außerhalb Europas, mit weitverzweigten und grenzüberschreitend agierenden Menschenhandelsstrukturen.¹⁰ Opfer von Menschenhandel kommen aber auch aus einer Vielzahl weiterer Herkunftsländer in der Verfahrenspraxis vor.¹¹

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat diese Problematik erkannt und Maßnahmen eingeleitet. Im Rahmen eines gemeinsamen Projekts des BAMF mit IOM und UNHCR in den Jahren 2011 und 2012 wurden BAMF-Mitarbeiter, insbesondere Entscheider aus allen Außenstellen, für die Erkennung und die Schutzbedürftigkeit von Opfern von Menschenhandel sensibilisiert und mit weiteren Akteuren von Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen, insbesondere den Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel, vernetzt.¹² Im Nachgang des Projekts und auf Basis der Projektergebnisse¹³ hat das BAMF Sonderbeauftragte für Opfer von Menschenhandel eingesetzt.¹⁴ Zudem erarbeitete das BAMF eine neue interne Dienstanweisung zum Umgang mit Opfern von Menschenhandel im Asylverfahren, die im Februar 2014 erlassen wurde und als einen wesentlichen As-

⁴ So beispielsweise für die Ausbeutungszwecke der Betteltätigkeiten oder der illegalen Organentnahme. Auch das Merkmal der »auslandspezifischen Hilflosigkeit« in § 232 Abs. 1 S. 1 StGB beschränkt die Richtlinienvorgabe unrechtmäßig. Zu den Defiziten der nationalen Straftatbestände prägnant Knospe, RdA 64(2011), S. 348 (350).

⁵ Monheim, Human trafficking and the effectiveness of asylum policies, S. 7 ff.; Lee, in: Lee, Human Trafficking, S. 1 (S. 11); diskussionswürdig auch Frenz, ZAR 2014, S. 1 ff.

⁶ Vgl. zur Abgrenzung auch UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz, Nr. 7 – Anwendung des Artikels 1 A(2) GFK auf die Opfer von Menschenhandel und entsprechend gefährdete Personen, 7.4.2006 (im Folgenden: UNHCR-Richtlinien zum Schutz von Opfern von Menschenhandel), abrufbar unter: http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_3/FR_int_vr_rl-Richtlinie_07.pdf (31.3.2014).

⁷ EU-Kommission, SEK(2009), 359, S. 2.

⁸ Protokoll gegen den Schmuggel von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg (in Kraft getreten am 28. Januar 2004).

⁹ Krohn, Opfer von Menschenhandel im Asylverfahren, in: IOM/UNHCR/BAMF: Identifizierung und Schutz von Opfern des Menschenhandels im Asylsystem, Nürnberg 2012, S. 21 ff., abrufbar unter http://www.iom.int/germany/de/downloads/CT%20Asyl/12_06_05_IOM_Endpublikation_ansicht_GESAMT_FINAL.pdf (31.3.2014).

¹⁰ BKA, Bundeslagebild Menschenhandel 2012, S. 8, abrufbar unter: http://www.bka.de/nn_231620/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Menschenhandel/menschenhandelBundeslagebild2012,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/menschenhandelBundeslagebild2012.pdf (31.3.2014).

¹¹ Vgl. z. B. Janetzek, UNHCR-Richtlinien zur Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention auf Opfer von Menschenhandel in: IOM/UNHCR/BAMF, a. a. O. (Fn. 9), S. 91 ff.

¹² IOM/UNHCR/BAMF, a. a. O. (Fn. 9), S. 3 ff., Hoffmann, Die Identifizierung von Opfern von Menschenhandel im Asylverfahren und im Fall der erzwungenen Rückkehr, Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Working Paper 56, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Oktober 2013, S. 14 ff., abrufbar unter: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Nationale-Studien-WorkingPaper/emn-wp56-menschenhandel.html>.

¹³ IOM/UNHCR/BAMF, a. a. O. (Fn. 9), S. 191 ff.

¹⁴ Ebd., S. 194; Hoffmann, a. a. O. (Fn. 12), S. 15.

pekt bei Verdacht auf Menschenhandel eine Weiterleitung an eine Fachberatungsstelle für Opfer von Menschenhandel vorsieht. Die Struktur des Asylverfahrens bietet im Vergleich zu anderen Situationen, in denen Betroffene Kontakt zu Behörden (insbesondere Strafverfolgungsbehörden) haben, bessere Chancen, Opfer von Menschenhandel zu erkennen und zu schützen. Insbesondere die Vertraulichkeit der Anhörungssituation ermöglicht es, spezifische Informationen zu erfassen, die das Vorliegen von Menschenhandel nahelegen, bzw. durch einen angemessenen Umgang mit Betroffenen mitunter zu erreichen, dass sich diese öffnen. Die Erkennung und der adäquate Schutz Betroffener im Asylverfahren können folglich einen erheblichen Beitrag zum Schutz der Opfer und zur Bekämpfung des Menschenhandels an sich leisten.

II. Schutzvorgaben des Völkerrechts und des Europarechts bei Menschenhandel

1. Überblick

Der Schutz der Opfer von Menschenhandel ist keine Ermessensleistung der nationalen Legislative oder Exekutive. Heute hat die transnationale Verrechtlichung vielmehr einen Stand erreicht, der auf europäischer Ebene in seiner Summe ein Menschenrecht auf Schutz vor Menschenhandel bildet.¹⁵

Aus dem Europarecht sind die Kerninstrumente die Richtlinie 2004/81/EG über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für die Opfer von Menschenhandel¹⁶, die Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie Art. 5 Abs. 3 der Grundrechtecharta der Europäischen Union¹⁷. Eine Reihe von weiteren Sekundärrechtsakten enthalten zudem ebenfalls Bestimmungen, die Opfer von Menschenhandel schützen.¹⁸ Für Praktiker sei an dieser Stelle auf die Arbeit der EU-Kommission verwiesen, die die aus dem Unionsrecht entspringenden Rechte der

Opfer von Menschenhandel zusammengefasst und in 22 Sprachen publiziert hat.¹⁹

Aus dem Völkerrecht speist sich das Menschenrecht auf Schutz vor Menschenhandel in Europa durch den Europarat und den EGMR. Die Konvention gegen Menschenhandel des Europarates²⁰ gilt als die erste verbindliche menschenrechtlich orientierte Maßnahme gegen den Menschenhandel. Der EGMR hat schließlich mit seiner Leitentscheidung im Fall *Rantsev gegen Zypern und Russland* im Januar 2010²¹ die staatlichen Schutzpflichten der EMRK bei Menschenhandel umfassend herausgearbeitet und seitdem in einer Reihe von weiteren Fällen verfestigt und präzisiert²². Mit dieser progressiven Rechtsprechung hat der EGMR ein hohes Schutzniveau vor Menschenhandel geschaffen, das mit dem seiner ständigen Rechtsprechung zum Schutz des Rechts auf Leben (Art. 2 EMRK) und zum Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung (Art. 3 EMRK) vergleichbar ist.

2. Praxisorientierte Methodik der Schutzvorgaben

Mit dieser Normverdichtung geht auch eine gewisse Unübersichtlichkeit für die Rechtsanwender einher. Die nachfolgende kurze Methodik, die sich vom Allgemeinen hin zum Speziellen entwickelt, soll bei der Frage helfen, ob im konkreten Fall das transnationale Recht eine Schutzpflicht fordert.

a) Einheitlicher Schutzstandard

Die oben genannten Instrumente zum Schutz vor und bei Menschenhandel bilden in der EU einen einheitlichen (Mindest-)Schutzstandard. Verantwortlich hierfür ist das Verbot des Menschenhandels in Art. 5 Abs. 3 der EU-Grundrechtecharta, denn es wirkt bildlich gesprochen wie ein Trichter, durch den die Schutzstandards der EMRK in das Unionsrecht gegossen werden. Da das Schutzniveau der Grundrechtecharta nicht hinter dem der EMRK zurückbleiben darf (Art. 52 Abs. 3 der Grundrechtecharta), werden auf diese Weise die progressiven

¹⁵ Dazu Lindner, ZfMR 2012, S. 136 ff.

¹⁶ Richtlinie 2004/81/EG vom 29.4.2004, ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 19 ff.

¹⁷ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 83 vom 30.3.2010, S. 389 ff.

¹⁸ So beispielsweise die Richtlinie 2013/33/EU vom 26.6.2013, ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 96; siehe dort Opfer von Menschenhandel als besonders schutzbedürftige Personen, Art. 21; Verordnung 604/2013/EU vom 26.6.2013, ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31 ff. (im Folgenden: Dublin III-VO), siehe dort Art. 6 Abs. 3 c) zu spezifischen Garantien unbegleitete Minderjährige betreffend; Richtlinie 2008/115/EG vom 16.12.2008 betreffend die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98 ff.

¹⁹ Abrufbar unter http://ec.europa.eu/anti-trafficking/EU+Policy/EU_rights_victims (31.3.2014). Zu den Regelungen auf europäischer Ebene den Menschenhandel betreffend vgl. auch: Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), Handbuch zu den europarechtlichen Grundlagen im Bereich Asyl, Grenzen und Migration, Luxemburg 2013, S. 47 ff., S. 247 ff., abrufbar unter http://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders_de.pdf.

²⁰ Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16.5.2005, SEV-Nr. 197.

²¹ EGMR, Urteil vom 7.1.2010 – 25965/04, *Rantsev gegen Zypern und Russland*.

²² Beispielsweise EGMR, Urteil vom 13.11.2012 – 4239/08, C. N. gegen Vereinigtes Königreich; EGMR, Urteil vom 31.7.2012 – 40020/03, M. u. a. gegen Italien und Bulgarien; EGMR, Beschluss vom 29.10.2010 – 16081/08, M. gegen Vereinigtes Königreich; EGMR, Statement of Facts – 20658/11 und 21413/11, F. A. und Y. K. gegen Vereinigtes Königreich; EGMR, Statement of Facts – 49113/09, L. R. gegen Vereinigtes Königreich.

Schutzstandards, die bei der Auslegung von Art. 4 EMRK entwickelt wurden, dem Unionsrecht implantiert. Dies eröffnet neue Argumentationswege, denn wenn es beispielsweise um die Auslegung einer Richtlinienbestimmung geht, darf diese nur so verstanden werden, dass sie im Einklang mit dem Schutzstandard der EMRK steht.²³ Das ist für die Betroffenen vorteilhaft, denn die Schutzpflichten sind folglich nicht nur völkerrechtlicher- sondern nun auch unionsrechtlicher Natur, womit eine bessere Durchsetzbarkeit einhergeht.

b) Die vier Dimensionen des Schutzes nach dem EGMR

Um die umfassenden staatlichen Schutzpflichten bei Menschenhandel etwas genauer fassen zu können, lassen sich in der Rechtsprechung des EGMR vier Dimensionen unterscheiden.²⁴

- In der *normativen Dimension* muss jeder Staat sein Rechtssystem so ausgestalten, dass Menschenhandel wirksam verfolgt und bestraft wird. Ein Indiz für die Einhaltung dieser Pflicht ist, dass internationale Abkommen gegen Menschenhandel unterzeichnet und auch umgesetzt wurden. Gleichzeitig darf das nationale Recht Menschenhandel nicht begünstigen, indem beispielsweise das Gewerbe- oder Ausländerrecht so ausgestaltet ist, dass die Entstehung starker Abhängigkeitsverhältnisse, etwa zwischen inländischen Arbeitgebern und ausländischen Arbeitnehmern, begünstigt wird.²⁵
- Die Schutzpflichten der *prozeduralen Dimension* fordern, dass jeder Konventionsstaat bei Verdacht auf Menschenhandel umfangreiche und effektive Ermittlungen einleitet. Die Ermittlungen müssen zügig erfolgen, bei Gefahr für einen Menschen ist höchste Eile geboten. Dies gilt ausdrücklich nicht nur für Strafverfolgungsbehörden, sondern für alle staatlichen Einrichtungen, die mit Betroffenen von Menschenhandel in Kontakt kommen. Zudem müssen die Behörden untereinander reibungslos zum Schutz der Betroffenen zusammenarbeiten.
- Letzteres gilt auch für die *transnationale Dimension*. Menschenhandel als häufig grenzüberschreitendes Phänomen bedarf einer effektiven zwischenstaatlichen Zusammenarbeit. Sind von der Anwerbung über die Verbringung bis zur Ausbeutung mehrere Länder betroffen, so muss jeder Staat zur Aufklärung beitragen und gegebenenfalls Beweise sichern, Rechtshilfeersuchen stellen und (zeitnah) beantworten.
- In der *operativen Dimension* geht es schließlich um den unmittelbaren Schutz der Opfer. Hat eine staatliche Stelle den Verdacht – oder müsste sie ihn auf Grund der Sachlage haben –, dass eine Person dem realen Risiko ausgesetzt ist oder war, Opfer von Menschenhandel

zu werden, so sind konkrete Maßnahmen zu treffen, um dieses Risiko abzuwenden. Die Behörden sind zu allen Maßnahmen verpflichtet, die möglich und zumutbar sind.²⁶

c) Ausgewählte staatliche Schutz- und Fürsorgepflichten

Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel und insbesondere die Richtlinie 2011/36/EU können mit detaillierten Vorgaben aufwarten, wie der Schutz und die Fürsorge von Opfern von Menschenhandel in der Praxis ablaufen müssen:

- Jede Person muss Unterstützung und Betreuung erhalten, wenn und sobald den zuständigen Behörden berechtigte Gründe für die Annahme vorliegen, dass sie ein Opfer von Menschenhandel (auch versuchtem Menschenhandel) sein könnte (Art. 11 Abs. 2 RL 2011/36/EU).
- Jedem möglichen Opfer steht unverzüglich ein Anspruch auf Rechtsberatung und rechtliche Vertretung – auch zum Zweck der Geltendmachung einer Entschädigung – zu, die unentgeltlich sein müssen, wenn das Opfer nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügt (Art. 12 Abs. 2 RL 2011/36/EU).
- Jedes mögliche Opfer von Menschenhandel muss auf der Grundlage einer individuellen Risikoabschätzung angemessen geschützt werden – durch die Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm oder andere Maßnahmen (Art. 12 Abs. 3 RL 2011/36/EU).
- Alle möglichen Opfer sind durch besondere Behandlung im Verwaltungs- und Gerichtsverfahren davor zu schützen, zum Opfer weiterer Rechtsverletzungen zu werden. Zu vermeiden sind nicht erforderliche Wiederholungen von Vernehmungen, direkter Sichtkontakt zwischen Opfer und Beschuldigten, Zeugenaussagen in öffentlichen Gerichtsverhandlungen und nicht erforderliche Fragen zum Privatleben (Art. 12 Abs. 4 RL 2011/36/EU).
- Wird auf Grund der Kooperation Betroffener ein kurzfristiger Aufenthaltstitel erteilt, so ist nach dessen Ablauf bei der Entscheidung über den weiteren Aufenthalt die erfolgte Kooperation zwingend zugunsten des Opfers zu würdigen (Art. 14 Abs. 4 Europaratskonvention).
- Minderjährige mögliche Opfer sind darüber hinaus besonders zu schützen. Das Kindeswohl ist dabei das vorrangige Kriterium, das im Konfliktfall auch dem Strafverfolgungsinteresse vorgeht. Konkret sind die Staaten unter anderem dazu verpflichtet, Vernehmungen in kindergerechten Räumlichkeiten abzuhalten, Aussagen von minderjährigen Opfern wie Zeugen auf Video aufzuzeichnen und gerichtliche Vernehmungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden zu lassen. Sind die Eltern an der Ausübung der Sorge für das

²³ Dazu Lindner, Diss. (vor Fn. 1), S. 175 ff.

²⁴ Darstellung entnommen aus Lindner, ZfMR 2012, S. 143.

²⁵ EGMR, Urteil vom 7.1.2010, a. a. O. (Fn. 21), §§ 283 ff.

²⁶ Ebd., § 286.

Kind gehindert oder dient dies nicht dem Wohl des Kindes, so muss ein Vormund oder Vertreter eingesetzt werden. Im Mitgliedstaat befindliche Familienangehörige minderjähriger Opfer erhalten Betreuung und Unterstützung (Art. 13 bis 15 RL 2011/36/EU).

- Für minderjährige Opfer haben sich die Mitgliedstaaten um eine dauerhafte Lösung zu bemühen, die den betroffenen Kindern eine Lebensperspektive eröffnet (Art. 14 Abs. 1 und Art. 16 Abs. 2). Minderjährige Opfer erhalten ein Aufenthaltsrecht, wenn es die zentrale Erwägung des Kindeswohls erfordert (Art. 14 Abs. 2 Europaratskonvention).
- Opfern von Menschenhandel muss es ermöglicht werden, Entschädigungsansprüche sowohl gegen die Täter wie auch gegen den Staat (Opferentschädigungsgesetz) geltend zu machen und durchzusetzen (Art. 17 RL 2011/36/EU). Als Nebenrecht folgt daraus regelmäßig ein Aufenthaltsrecht für die Dauer dieser Verfahren.
- Art. 18 Abs. 3 RL 2011/36/EU verpflichtet zu »vorgeschriebenen Schulungen«, um Behördenmitarbeiter wie beispielsweise Polizei- und Grenzschutzbeamte, Einwanderungsbeamte, Staatsanwälte, Juristen, Mitglieder der Justiz und Justizbedienstete, Arbeitsaufsichtsbeamte, Fachkräfte im Sozialbereich, in der Kinderbetreuung und im Gesundheitswesen sowie Konsularbedienstete in die Lage zu versetzen, Opfer und potentielle Opfer von Menschenhandel zu erkennen und in der Folge angemessen zu behandeln.

3. Durchsetzung des Menschenrechts auf Schutz vor Menschenhandel

Die Einhaltung der umfassenden staatlichen Schutzpflichten ist in der Rechtspraxis kein Selbstläufer. Die Hauptverantwortung liegt hierfür bei der nationalen Legislative, die die Umsetzung der verbindlichen transnationalen Vorgaben ins nationale Recht rechtswidrig unterlässt oder verzögert. So wurde die Europaratskonvention gegen Menschenhandel ratifiziert, ohne das nationale Recht an die Vorgaben der Konvention anzupassen.²⁷ Dennoch entfaltet die Konvention rechtliche Wirkung: Durch die Zustimmung der Legislative erhielt die Konvention normative Verbindlichkeit im Rang eines Bundesgesetzes. Alle Normen der Konvention, die auch ohne einen konkretisierenden Akt der innerstaatlichen Gewalt hinreichend bestimmt sind, binden die nationalen Rechtsanwender. Nationale Rechtsvorschriften sind so zu verstehen, dass sie mit den völkerrechtlichen Vorgaben in Einklang stehen. In Konfliktfällen mit älterem nationalem Recht ist das neuere ratifizierte Völkerrecht vorrangig.²⁸

²⁷ Plenarsitzung des Deutschen Bundestages vom 28.6.2012, Plenarprotokoll 17/187, S. 22569.

²⁸ Ausführlich hierzu Lindner, Diss. (vor Fn. 1), S. 203 ff.

Der Konvention zu einer tatsächlichen Wirksamkeit zu verhelfen, liegt derzeit in den Händen gut informierter Berater sowie engagierter Behördenmitarbeiter, die die verbindlichen transnationalen Vorgaben anwenden. Dies gilt ebenso für die Richtlinie 2011/36/EU als die aus menschenrechtlicher Sicht bislang fortschrittlichste transnationale Maßnahme. Die deutsche Legislative hat auch die im April 2013 fällige Umsetzung dieser Richtlinie versäumt. Dies muss in der Praxis ebenfalls nicht hilflos hingenommen werden. Die Grundsätze der ständigen Rechtsprechung des EuGH zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Richtlinienbestimmungen helfen hier weiter.²⁹ Die opferschützenden Normen der Richtlinie 2011/36/EU sind in weiten Teilen inhaltlich unbedingt und hinreichend genau, um unmittelbare Regelungswirkung zu entfalten. Hier müssen Präzedenzfälle geschaffen und dokumentiert werden. Im Übrigen ist bei Verweigerung der Rechte aus der Richtlinie auch an Staatshaftungsansprüche zu denken. Anders als im nationalen Recht ist im Europarecht auch eine Haftung für legislatives Unrecht anerkannt.³⁰

4. Verhältnis zum Flüchtlingsschutz

Opfer von Menschenhandel können auch Flüchtlinge im Sinne von Art. 1 A (2) der GFK sein, wenn sie alle der dort genannten Voraussetzungen für das Vorliegen der Flüchtlingseigenschaft erfüllen,³¹ oder sie können menschenrechtlich vor Abschiebung geschützt sein,³² beispielsweise aufgrund von Art. 3 EMRK. Das Vorliegen der Voraussetzungen der Flüchtlingseigenschaft bzw. menschenrechtlicher Abschiebungsverbote ist dabei anhand der Umstände des jeweiligen Einzelfalls zu prüfen. Opfer von Menschenhandel müssen daher entsprechend des Asylrechts aus Art. 14 AEMR, Art. 18 EU-Grundrechtecharta und dem Prinzip des Non-Refoulement die Möglichkeit haben, Asyl zu suchen und zu genießen, und damit Zu-

²⁹ Statt vieler Nettessheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 50. Ergänzungslieferung 2013, Art. 288 AEUV, Rn. 133 ff.

³⁰ Siehe nur EuGH, NJW 1996, 3141 (Pauschalreisenrichtlinie).

³¹ UNHCR-Richtlinien zum Schutz von Opfern von Menschenhandel, a. a. O. (Fn. 6).

³² Z. B. aufgrund Art. 3 EMRK, Art. 4, Art. 19 Abs. 2 EU-Grundrechtecharta, Art. 3 Abs. 1 Antifolterkonvention, Art. 7 IPbPR, Art. 22 KKR; Art. 3(2) Europäisches Auslieferungsübereinkommen; ein Überblick über die verschiedenen Refoulement-Verbote in völkerrechtlichen Verträgen findet sich z. B. in: UNHCR, Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, 26. Januar 2007, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html> (31.03.2014). Ein Überblick zu den Refoulement-Verboten findet sich auch in: OHCHR, UNHCR, UNICEF, UNODC, UN Women, ILO, Prevent, Combat, Protect: Human Trafficking, UN Joint Commentary on the EU Directive – A Human Rights Based Approach, November 2011, (im Folgenden; UN Joint Commentary), abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/4ee6215e9.html> (31.3.2014).

gang zu einem fairen und effizienten Asylverfahren haben.³³

Die dargestellten internationalen und europarechtlichen Instrumente zur Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Opfer von Menschenhandel erkennen ausdrücklich an, dass der Schutz vor Refoulement nach Art. 33 Abs. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention, das Kernprinzip des internationalen Flüchtlingsschutzes, durch diese Vorschriften nicht berührt wird. Sowohl im Palermo-Protokoll als auch in der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels finden sich dementsprechend Vorbehaltsklauseln hinsichtlich der Anwendung der GFK, insbesondere des Refoulement-Verbots aus Art. 33 Abs. 1 GFK.³⁴ Die Europaratskonvention bestimmt zudem, dass im Hinblick auf diese Verpflichtung die Vertragsparteien sicherzustellen haben, dass die Erteilung eines Aufenthaltstitels für Opfer von Menschenhandel nach der Konvention, das Recht, Asyl zu beantragen und zu genießen, unberührt lässt.³⁵ Auch die Richtlinie 2011/36/EU enthält in Erwägungsgrund 10 einen entsprechenden Vorbehalt. Zudem bestimmt die Richtlinie in Art. 11 Abs. 6, dass Opfer von Menschenhandel über die Möglichkeiten, internationalen Schutz im Rahmen des Asylverfahrens suchen zu können, zu informieren sind.

Dadurch bestätigen diese menschenrechtlichen Vorschriften die Bedeutung des Schutzes vor Verfolgung und die Möglichkeit, dass Opfer von Menschenhandel Flüchtlinge sein können. Auch wenn sie nicht den Umfang des Schutzes erweitern, stärken sie doch die rechtliche Bedeutung des Prinzips des Non-Refoulement für den Bereich des Schutzes von Opfern des Menschenhandels und stellen damit einen wesentlichen Zusammenhang zwischen dem non-refoulement-Prinzip und dem menschenrechtlichen Schutz her.³⁶

III. Erkennung von Opfern von Menschenhandel und ihr Schutz im Asylverfahren

1. Frühzeitige Identifizierung von Opfern von Menschenhandel im Asylverfahren

Die möglichst frühzeitige Erkennung von Opfern von Menschenhandel im Asylverfahren ist ein wesentlicher Aspekt, damit diese Unterstützung erhalten und ihre

Rechte wahrnehmen können und insbesondere vor weiterer Ausbeutung³⁷ bzw. weiteren Verletzungen ihrer Rechte (sekundärer Viktimisierung) geschützt werden.³⁸

Bei der Identifizierung von Opfern des Menschenhandels ist darauf zu achten, dass der Richtlinie 2011/36/EU ein niedrigschwelliger Ansatz bei der Erkennung und beim Zugang zu Unterstützung für Opfer von Menschenhandel als wesentliches Prinzip zugrunde liegt,³⁹ sodass sichergestellt sein muss, dass mögliche Opfer von Menschenhandel gemäß Art. 11 Abs. 2 bereits Zugang zu Unterstützung und Betreuung erhalten, »sobald den zuständigen Behörden berechtigte Gründe für die Annahme vorliegen, dass gegen diese Person eine der Straftaten gemäß Artikel 2 und 3 verübt worden sein könnte«. Eine Auswahl praxisrelevanter Anhaltspunkte für das Vorliegen eines Falls von Menschenhandel sind in speziell zu diesem Zweck erstellten Indikatorenlisten enthalten.⁴⁰

Die Identifizierung von Opfern von Menschenhandel ist dennoch nicht immer einfach. Insbesondere zeigt die Erfahrung, dass sich Opfer von Menschenhandel häufig aus unterschiedlichen Gründen nicht (sofort) als solche zu erkennen geben, etwa aus Furcht vor einer realen Bedrohung durch die Menschenhändler, aus kulturspezifischen Gründen oder aufgrund einer Traumatisierung. Zudem nehmen sich Menschenhandelsbetroffene möglicherweise auch gar nicht selbst als Opfer wahr.⁴¹ Neben dem Achten auf allgemeine Indikatoren für Menschenhandel, die ein Erkennen potentieller Opfer erleichtern können, kann es daneben hilfreich sein, auch auf länderspezifische Besonderheiten und Bräuche zu achten. In manchen Ländern, in denen der Glaube an Voodoo/Juju stark verbreitet ist, wie z. B. in Nigeria, werden Opfer von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung auch durch Voodoo/Juju-Rituale eingeschüchtert.⁴² Häufig sind es dort Menschenhändlerinnen, die die Betroffenen in den Menschenhandel

³³ UNHCR-Richtlinien zum Schutz von Opfern von Menschenhandel a. a. O. (Fn. 6), Rn. 12, Rn. 45 ff.; zum Zusammenhang zwischen Menschenhandel, Asylrecht und Non-Refoulement vgl. UN Joint Commentary, a. a. O. (Fn. 32), Box R, S. 57.

³⁴ Siehe Art. 14 Abs. 1 Palermo-Protokoll sowie Art. 40 Abs. 4 der Europaratskonvention.

³⁵ Vgl. Art. 14 Abs. 4 der Europaratskonvention.

³⁶ Vgl. Goodwin-Gill/McAdam, *The Refugee in International Law*, 2007, S. 213 f.

³⁷ So geschehen in Österreich, wo in einem Fall Menschenhändler das Opfer in der Erstaufnahmeeinrichtung aufsuchten, ÖASYLGH, Urteil vom 14.5.2009, C15 263728-0/2008.

³⁸ Siehe UN Joint Commentary, a. a. O. (Fn. 32), S. 56 ff.

³⁹ Siehe UN Joint Commentary, a. a. O. (Fn. 32), Recommendation Article 2.

⁴⁰ Vgl. z. B. ILO, *Operational indicators of trafficking in human beings – Results from a Delphi survey implemented by the ILO and the European Commission*, First published in March 2009, Revised version of September 2009, abrufbar unter: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf (31.3.2013). Speziell für das Asylverfahren wurde im Rahmen des gemeinsamen Projekts eine Handreichung für Entscheider entwickelt, IOM/UNHCR/BAMF, a. a. O. (Fn. 9), S. 104/105. Die Handreichung soll künftig anhand der EU-Richtlinie durch das Bundesamt noch ergänzt werden, vgl. Hoffmann, a. a. O. (Fn. 12), S. 15.

⁴¹ Vgl. Krohn, a. a. O. (Fn. 9).

⁴² Vgl. z. B. Country of Origin Research and Information (CORI), *CORI Thematic Report, Nigeria: Gender and Age*, December 2012, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/514830062.html> (31.03.2013), S. 94 ff., S. 114 ff.

verbringen und ausbeuten.⁴³ Auch äußere Anzeichen oder Erkenntnisse von außerhalb des Asylverfahrens, wie etwa der Aufgriff bei einer Razzia in einem Bordell, können dabei helfen, Menschenhandelsbetroffene als solche zu erkennen. Generell ist es wichtig, eine unterstützende, vertrauensvolle und sichere Gesprächsatmosphäre zu schaffen, damit sich Menschenhandelsbetroffene öffnen können.⁴⁴

Art. 11 Abs. 4 der Richtlinie 2011/36/EU sieht vor, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mit den einschlägigen Opferbetreuungsorganisationen in geeigneten Verfahren für die frühzeitige Erkennung, Unterstützung und Betreuung von Opfern festzulegen (sog. nationale Weiterleitungsmechanismen). Das möglichst frühzeitige Hinzuziehen von sowie die Weiterleitung an Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel stellt damit einen wesentlichen Faktor dar, der das Erkennen von Opfern von Menschenhandel ermöglicht.⁴⁵ Die gemeinsamen Empfehlungen mehrerer UN-Organisationen zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU sehen vor, dass im Rahmen solcher nationalen Weiterleitungsmechanismen auch eine möglichst enge Zusammenarbeit und Verfahrensweisen mit den Asylbehörden vorgesehen werden sollten.⁴⁶

Auch wenn es bislang an einer direkten Umsetzung dieser Vorschrift fehlt, wurde doch mit dem oben dargestellten gemeinsamen Projekt von UNHCR, IOM und BAMF »Identifizierung und Schutz für Opfer von Menschenhandel im Asylverfahren«, als dessen Ergebnis Sonderbeauftragte für Opfer von Menschenhandel in den Außenstellen geschaffen wurden und eine Vernetzung des Bundesamts mit Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel und weiteren Akteuren vor Ort erreicht werden konnte, für den Bereich des Asylverfahrens bereits ein wichtiger Schritt in diese Richtung getan.

2. Besondere Schutzbedürfnisse von Opfern von Menschenhandel bei der Aufnahme und im Verfahren

In Art. 21 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie⁴⁷ sind Opfer von Menschenhandel erstmals ausdrücklich als besonders schutzbedürftige Personen aufgeführt, deren besondere Bedürfnisse gemäß Art. 22 Abs. 1 der Aufnahmerichtlinie innerhalb einer angemessenen Frist nach

Eingang des Antrags auf internationalen Schutz bei der Aufnahme zu beurteilen sind.⁴⁸ Dabei ist dafür Sorge zu tragen, dass den besonderen Bedürfnissen während des gesamten Asylverfahrens (einschließlich im Rahmen eines möglichen Dublin-Verfahrens)⁴⁹ Rechnung getragen wird, auch dann, wenn diese erst in einer späteren Phase des Asylverfahrens zu Tage treten.

Gemäß Art. 24 Abs. 1 der Neufassung der EU-Verfahrensrichtlinie⁵⁰ ist zudem festzustellen, ob Antragsteller besondere Verfahrensgarantien benötigen. In Erwägungsgrund 29 gibt die Richtlinie Anhaltspunkte dafür, welche Antragsteller davon betroffen sein könnten. Genannt werden hier unter anderem Antragsteller, die aufgrund von Folter, Vergewaltigung oder sonstigen schweren Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt besondere Verfahrensanforderungen bedürfen. Dies trifft häufig auf die Opfer von Menschenhandel zu. Weitere Schutzmaßnahmen sind erforderlichenfalls auf Grund anderer internationaler und europarechtlicher Vorgaben zu ergreifen. So sind gegebenenfalls besondere Sicherheitsvorkehrungen bei Aufnahme und Verfahren erforderlich, um Opfer von Menschenhandel im Asylverfahren vor dem Zugriff der Menschenhändler zu schützen (vgl. Art. 12 Abs. 4 Richtlinie 2011/36/EU).

In jedem Fall sollte gemäß Art. 11 Abs. 3 Richtlinie 2011/36/EU sichergestellt sein, dass die Unterstützung für Opfer von Menschenhandel nicht von deren Bereitschaft, in einem Strafverfahren gegen die Menschenhändler auszusagen, abhängig gemacht wird.⁵¹ Auch sollte die Prüfung des Asylantrags nicht mit der Bereitschaft eines Opfers, als Zeuge in einem Gerichtsverfahren gegen seinen Menschenhändler auszusagen, offen oder implizit verknüpft werden.⁵² Umgekehrt können sich jedoch aus der Bereitschaft, als Zeuge in einem Strafverfahren auszusagen, besondere Schutzbedürfnisse im Verfahren ergeben oder Gefährdungen entstehen, die wiederum zur Anerkennung von internationalem Schutz führen können.⁵³

⁴³ Ebd., S. 89 ff.; vgl. dazu Krohn, a. a. O. (Fn. 9).

⁴⁴ UNHCR-Richtlinien zum Schutz von Opfern von Menschenhandel, a. a. O. (Fn. 6), Rn. 46; IOM/UNHCR/BAMF, a. a. O. (Fn. 9), S. 189 ff.

⁴⁵ Vgl. hierzu die gemeinsamen Empfehlungen mehrerer UN-Organisationen zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU, UN Joint Commentary, a. a. O. (Fn. 32), Recommendation Article 11 (4), S. 11; S. 49 ff.

⁴⁶ Ebd.

⁴⁷ Richtlinie 2013/33/EU vom 26.6.2013, umzusetzen in nationales Recht bis 20. Juli 2015. S. auch Hager, Zur Neufassung der Aufnahmerichtlinie, eine Frage des Details? In: Neuregelungen im Flüchtlingsrecht, Beilage zum Asylmagazin 7–8/2013, S. 13 ff.

⁴⁸ Die Beurteilung hat nicht notwendigerweise im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens stattzufinden, vgl. Art. 22 Abs. 2; gem. Abs. 4 lässt die in Abs. 1 vorgesehene Beurteilung die Bewertung des Bedarfs an internationalem Schutz gemäß der Richtlinie 2011/95/EU unberührt.

⁴⁹ Zur Anwendbarkeit der Aufnahmerichtlinie während des Dublin-Verfahrens s. EuGH, Urteil vom 27.9.2012 – C-179/11, Cimade, GISTI – asyl.net, M20061.

⁵⁰ Richtlinie 2013/32/EU vom 26. Juni 2013, umzusetzen ins nationale Recht bis 20. Juli 2015; zur Neufassung vgl. auch Vilmar, Die Neufassung der Verfahrensrichtlinie: Verhindern die nationalen Ausnahmen ein einheitliches europäisches Asylverfahren? In: Neuregelungen im EU-Flüchtlingsrecht, Beilage zum Asylmagazin 7–8/2013, S. 21 ff.

⁵¹ UNHCR-Richtlinien zum Schutz von Opfern von Menschenhandel, a. a. O. (Fn. 6), Rn. 50; UN Joint Commentary, a. a. O. (Fn. 32), Recommendation Article 11 (3), S. 11; S. 46 f.

⁵² UNHCR-Richtlinien zum Schutz von Opfern von Menschenhandel, a. a. O. (Fn. 6), Rn. 50.

⁵³ Vgl. auch IOM/UNHCR/BAMF, a. a. O. (Fn. 9), S. 192 f.

Spezifische Informations- und Beratungsrechte

Alle Opfer von Menschenhandel und damit auch diejenigen, die sich im Asylverfahren befinden, haben gemäß Art. 11 Abs. 5, Abs. 6 Richtlinie 2011/36/EU ein Recht auf Information und Beratung entsprechend ihrer speziellen Opferschutzrechte einschließlich Informationen über eine Bedenk- und Erholungszeit aufgrund der Richtlinie 2004/81/EG. Sie haben wie dargestellt auch unverzüglich Zugang zu kostenloser Rechtsberatung betreffend ihres Opferstatus in Strafverfahren oder zu Entschädigungsansprüchen zu erhalten. Darüber hinaus haben Opfer von Menschenhandel gemäß Art. 11 Abs. 6 der Richtlinie 2011/36/EU das Recht auf Informationen im Hinblick auf die Möglichkeit, internationalen Schutz im Rahmen eines Asylverfahrens zu suchen.

Geeignete und sichere Unterbringung

Opfern von Menschenhandel ist gemäß Art. 11 Abs. 5 der Richtlinie 2011/36/EU eine geeignete und sichere Unterbringung zu Verfügung zu stellen, die sie auch vor sekundärer Viktimisierung schützt, Art. 12 Abs. 4 der Richtlinie 2011/36/EU.⁵⁴ Entsprechendes muss auch für Opfer von Menschenhandel im Asylverfahren gelten.⁵⁵ Eine Erstaufnahmeeinrichtung oder eine Gemeinschaftsunterkunft für Asylsuchende stellt häufig keine geeignete und sichere Unterbringung dar. Daher ist es wichtig, dass Opfern von Menschenhandel sonstige sichere Unterkünfte zur Verfügung stehen bzw. asylsuchende Opfer von der Verpflichtung, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, bei Bedarf befreit werden, um gegebenenfalls in einer Schutzwohnung untergebracht werden zu können. Zudem ist bei der Unterbringung von Opfern von Menschenhandel zu beachten, dass diese häufig schwer traumatisiert sind und physische und psychische Gewalt erlitten haben können, woraus sich ebenfalls besondere Bedürfnisse bei der Aufnahme ergeben können.

Notwendige medizinische Behandlungen einschließlich psychologischer Hilfe

Opfer von Menschenhandel im Asylverfahren können wegen erlittener Traumatisierungen oder aufgrund der Ausbeutungssituation bestehender Krankheiten einen besonderen Bedarf an medizinischer Behandlung einschließlich psychologischer Hilfe haben.⁵⁶ Die Richtlinie 2011/36/EU bestimmt, dass Opfer von Menschenhandel notwendige medizinische Behandlungen einschließlich psychologischer Hilfe erhalten. Nach Art. 15 Abs. 2 der EU-Aufnahmerichtlinie ist Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen die erforderliche medizinische und

sonstige Hilfe zu gewähren.⁵⁷ In der Neufassung der Richtlinie ist zudem in Art. 19 Abs. 2 vorgesehen, dass erforderlichenfalls eine geeignete psychologische Betreuung gewährt werden muss. Für Opfer von Menschenhandel, die Folter und Gewalt erlitten haben, muss zudem künftig gemäß Art. 25 der Neufassung Zugang zu einer adäquaten medizinischen und psychologischen Behandlung oder Betreuung, die für den Schaden, welcher ihnen zugefügt wurde, erforderlich ist, gewährleistet sein.⁵⁸

Ausreichend Zeit und Unterstützung zur Vorbereitung des Verfahrens, Prüfung des Asylantrags in einem regulären Asylverfahren

Opfer von Menschenhandel bedürfen zunächst einer Genesungs- und Stabilisierungsphase in einer sicheren Umgebung und Betreuung,⁵⁹ etwa durch eine Fachberatungsstelle für Opfer von Menschenhandel. Zudem ergeben sich besondere Anforderungen an eine Anhörung von Opfern von Menschenhandel, die mitunter auch erst einer längeren Vorbereitungszeit und ggf. Unterbrechungen bedürfen.⁶⁰ Wie bereits geschildert hat das BAMF Sonderbeauftragte für Opfer von Menschenhandel eingeführt, die Anhörungen durchführen und Entscheidungen treffen sollen.⁶¹ Es ist besonders wichtig, ein unterstützendes Umfeld zu schaffen. Betreuern aus Fachberatungsstellen sollte die Teilnahme an der Anhörung jederzeit ermöglicht werden, zudem können Opfer fachkundige psychologische Begleitung und Hilfe benötigen. Asylanträge von Opfern von Menschenhandel sollten daher sowie aufgrund der Komplexität dieser Fälle auch generell in einem regulären, nicht beschleunigten Asylverfahren geprüft werden.⁶²

Wie aus Erwägungsgrund 30, Art. 24 Abs. 3 der Neufassung der EU-Verfahrensrichtlinie hervorgeht, kann der Bedarf besonderer Verfahrensgarantien auch dazu führen, dass Antragsteller von beschleunigten Verfahren und Grenzverfahren ausgenommen werden sollen, wenn ihnen dort nicht ausreichend Unterstützung zukommen kann. Dies dürfte bei Opfern von Menschenhandel etwa in Bezug auf das Flughafenasylverfahren der Fall sein.

⁵⁴ Zudem verpflichtet die Rechtsprechung des EGMR dazu, dass die Mitgliedstaaten alle ihnen zumutbaren Maßnahmen ergreifen, um die Opfer zu schützen.

⁵⁵ Vgl. UNHCR-Richtlinien zum Schutz von Opfern von Menschenhandel, a. a. O. (Fn. 6), Rn. 45 f.

⁵⁶ Ebd.

⁵⁷ Art. 18 Abs. 2 bestimmt zudem, dass Minderjährige, die Opfer irgendeiner Form von Missbrauch, Vernachlässigung, Ausbeutung, Folter, grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung gewesen sind oder unter bewaffneten Konflikten gelitten haben, Rehabilitationsmaßnahmen in Anspruch nehmen können und dass im Bedarfsfall eine geeignete psychologische Betreuung und eine qualifizierte Beratung angeboten wird. Dies kann für minderjährige Opfer von Menschenhandel relevant sein.

⁵⁸ Nach Art. 20 der derzeit noch geltenden Aufnahmerichtlinie ist lediglich eine im Bedarfsfall erforderliche Behandlung vorgesehen, ohne nähere Konkretisierung.

⁵⁹ UNHCR-Richtlinien zum Schutz von Opfern von Menschenhandel, a. a. O. (Fn. 6), Rn. 45 f.

⁶⁰ IOM/UNHCR/BAMF, a. a. O. (Fn. 9), S. 190 f.

⁶¹ Vgl. Hoffmann, a. a. O. (Fn. 12), S. 15.

⁶² UNHCR-Richtlinien zum Schutz von Opfern von Menschenhandel, a. a. O. (Fn. 6), Rn. 45. UN Joint Commentary, a. a. O. (Fn. 32).

Dieses ist insgesamt ungeeignet, um komplexen Fallkonstellationen gerecht zu werden, wie sie typischerweise bei Opfern von Menschenhandel vorliegen. Zudem kann durch die Unterbringung im Rahmen des Flughafenverfahrens auf dem Transitgelände eines internationalen Flughafens eine Unterstützung und Betreuung nicht im erforderlichen Maße gewährleistet werden. UNHCR hat empfohlen, Opfer von Menschenhandel ebenso wie andere Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen vom Flughafenverfahren auszunehmen.⁶³

Dublin-Verfahren

In der Praxis hat sich gezeigt, dass häufig mögliche Opfer von Menschenhandel in Deutschland Schutz suchen, die ihren Angaben zufolge zuvor in einem anderen EU-Mitgliedstaat ausgebeutet wurden. Hier stellen sich damit auch Fragen im Hinblick auf die Berücksichtigung dieser spezifischen Thematik im Dublin-Kontext.⁶⁴

So ist zu prüfen, ob in dem zuständigen Mitgliedstaat effektiver Schutz für Menschenhandelsbetroffene besteht. Hierfür dürften sowohl die Rechtsprechung des EGMR und des EuGH zum Refoulement-Verbot aus Art. 3 EMRK und Art. 4 Grundrechtecharta als auch zu Art. 4 EMRK relevant sein.⁶⁵ Daraus ergibt sich die Verpflichtung, alle zumutbaren Maßnahmen zu ergreifen, um ein Opfer von Menschenhandel bestmöglich zu schützen. Dazu kann es auch notwendig sein, von einer Überstellung in einen andere Dublin-Staat gemäß Art. 3 Abs. 2 Dublin III-VO abzusehen und vom Selbsteintrittsrecht nach Art. 17 Abs. 1 Dublin III-VO Gebrauch zu machen, z. B. wenn das Opfer in dem Staat, in dem es anwesend ist, sicherer wäre als in dem Staat, in dem die Ausbeutung erfolgt ist.⁶⁶

Zudem kann sich aus der Durchführung eines Strafverfahrens gegen die Menschenhändler und laufende Ermittlungen ergeben, dass eine Überstellung im Rahmen

der Überstellungsfrist nicht möglich ist.⁶⁷ Auch können medizinischer Behandlungsbedarf, psychologische Unterstützung und Behandlung sowie insgesamt die Stabilisierungs- und Genesungsphase es erfordern, von einer Überstellung abzusehen und vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch zu machen. Haft sollte jedenfalls grundsätzlich vermieden werden.

Besondere Erfordernisse zum Schutz von Kindern

Handelt es sich bei den möglichen Opfern von Menschenhandel um Kinder⁶⁸, so muss das Kindeswohl gemäß Art. 3 KRK, Art. 24 Abs. 2 EU-Grundrechtecharta eine vorrangige Erwägung sein und es müssen weitere Schutzvorschriften eingehalten werden.⁶⁹ Die Mitgliedstaaten haben in Fällen, in denen die Minderjährigen mögliche Opfer von Menschenhandel sind, gemäß Art. 23 Abs. 2 c) der Aufnahmerichtlinie bei der Würdigung des Kindeswohls insbesondere Erwägungen der Sicherheit und der Gefahrenabwehr zu berücksichtigen. Auch die Dublin III-VO bestimmt in Art. 6 Abs. 3 c), dass bei der Würdigung des Kindeswohls auch Sicherheitserwägungen gebührend berücksichtigt werden müssen, insbesondere wenn es sich bei dem Minderjährigen um ein Opfer von Menschenhandel handeln könnte. Die EU-Verfahrensrichtlinie enthält zudem in Art. 25 spezifische Verfahrensgarantien für unbegleitete minderjährige Asylsuchende, die insbesondere, wenn sie Opfer von Menschenhandel geworden sind, einen nochmal erhöhten Betreuungs- und Beratungsbedarf haben. Die Richtlinie 2011/36/EU enthält in den kinderspezifischen Schutzvorschriften der Art. 13 bis 16 der Richtlinie 2011/36/EU überdies eine explizite Bestimmung, dass im Zweifel von Minderjährigkeit auszugehen ist.

Strafbarkeit und Haft

Gemäß Art. 8 der Richtlinie 2011/36/EU (vgl. auch Erwägungsgrund 14) sollten Opfer des Menschenhandels wegen ihrer Beteiligung an strafbaren Handlungen, zu der sie sich als unmittelbare Folge davon, dass sie Straftaten im Sinne des Art. 2 ausgesetzt waren, gezwungen sahen, nicht strafrechtlich verfolgt werden oder es sollte von einer Bestrafung abgesehen werden. Dies kann beispielsweise auch das Gebrauchen gefälschter Dokumente bei der Einreise betreffen.⁷⁰ Zu beachten ist bei asylsuchenden Opfern von Menschenhandel zudem Art. 31 Abs. 1 GFK.

Teil II des Beitrags zur asylrechtlichen Beurteilung von Opfern des Menschenhandels erscheint voraussichtlich im ASYLMAGAZIN 5/2014.

⁶³ UNHCR, Eckpunkte-Papier zum Flüchtlingsschutz anlässlich der Konstituierung des Deutschen Bundestages und der Deutschen Bundesregierung zur 18. Legislaturperiode, http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/02_unhcr/in_deutschland/Eckpunkte2013.pdf (31.3.2014).

⁶⁴ Vgl. Krohn, a. a. O. (Fn. 9); Hoffmann, a. a. O. (Fn. 12), S. 21.

⁶⁵ Vgl. dazu die Grundsatzentscheidungen des EGMR, Urteil vom 21.1.2011 – 30696/09, M. S. S. gegen Belgien und Griechenland – asyl.net, M18077, Rantsev gegen Zypern, a. a. O. (Fn. 21) sowie des EuGH, Urteil vom 21.12.2011 – C-411/10, C-493/10, N. S. und M. E. – asyl.net, M19284.

⁶⁶ In einem Urteil vom 20.12.2013 – E-6250/2013 – hat das Schweizer Bundesverwaltungsgericht im Fall einer kongoleischen Menschenhandelsbetroffenen und ihrem Kind, die nach Italien überstellt werden sollten, entschieden, dass unter Würdigung aller Umstände des Einzelfalls vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch zu machen ist. Dabei wurde seitens des Gerichts berücksichtigt, dass der bloße Hinweis, Italien sei schutzfähig und schutzwillig, zu kurz greife, »zumal sich Opfer des Frauenhandels ihren Peinigern in der Regel kaum einfach durch Erstattung einer Anzeige bei den italienischen Behörden entziehen können dürften«. Zudem hat das Gericht auch auf die Notwendigkeit der Berücksichtigung der Kindesinteressen hingewiesen, an die in solchen Fällen auch zu denken ist.

⁶⁷ Vgl. Hoffmann, a. a. O. (Fn. 12), S. 21.

⁶⁸ Kinder bis 18 Jahre, Art. 1 KRK, entsprechend geregelt in den relevanten europäischen Richtlinien und Verordnungen.

⁶⁹ Siehe UNHCR-Richtlinien zum Schutz von Opfern von Menschenhandel, a. a. O. (Fn. 6), Rn. 49.

⁷⁰ Vgl. UN Joint Commentary, a. a. O. (Fn. 32), S. 35 ff.



Informationsverbund ASYL & MIGRATION

Unsere Angebote

ASYLMAGAZIN – Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht Aktuelle Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration: Das Asylmagazin bietet Beiträge aus der Beratungspraxis und zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen, Rechtsprechung, Länderinformationen, Nachrichten sowie Hinweise auf Arbeitshilfen und Stellungnahmen.

Das Asylmagazin erscheint zehnmal im Jahr und kann zum Preis von 62 € jährlich abonniert werden. Der Preis für ein zweites Abonnement beträgt 55 € jährlich. Weitere Informationen und ein Bestellformular finden Sie unter www.asyl.net und beim Verlag:

Von Loeper Literaturverlag im Ariadne Buchdienst
Daimlerstr. 23, 76185 Karlsruhe
Tel.: 0721/464729-200,
E-Mail: Bestellservice@vonloeper.de
Internet: www.vonloeper.de/Asylmagazin.

www.asyl.net Die Internetseite mit einer Rechtsprechungsdatenbank zum Flüchtlings- und Migrationsrecht sowie sachverwandten Rechtsgebieten, ausgewählter Rechtsprechung und Länderinformationen, Beiträgen aus dem ASYLMAGAZIN, Adressen, Gesetzestexten, Terminen, Arbeitsmitteln und Stellungnahmen. Nachrichten und Informationen über aktuelle Rechtsprechung können Sie zusätzlich über einen Newsletter erhalten.

www.ecoi.net Internetdatenbank mit den wichtigsten internationalen Informationen zu Herkunftsländern.

Schulungen und Vorträge Einführungen in Rechtsgebiete, Vorträge zu besonderen rechtlichen Fragestellungen oder zur Recherche von Herkunftsländerinformationen.

Dokumenten- und Broschürenversand Dokumente, die im ASYLMAGAZIN und bei www.asyl.net mit einer Bestellnummer genannt werden, können bei IBIS e.V. in Oldenburg bezogen werden (Bestellformular im ASYLMAGAZIN).



In Kooperation mit

