

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

17(4)288



**Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.**

**(unaufgeforderte) KOK – Stellungnahme an den Innenausschuss des
deutschen Bundestages zu dem
Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher
Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler
Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex
27. Juni 2011**

**KOK e.V.
Kurfürstenstr. 33
10785 Berlin
Tel.: + 49 (0) 30 / 26 39 11 76
Fax: + 49 (0) 30 / 26 39 11 86
e-mail: info@kok-buero.de
www.kok-buero.de**

KOK – Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex

Einleitung:

Der bundesweite Koordinierungskreis KOK e.V. setzt sich für Betroffene von Frauenhandel und für von Gewalt betroffene Migrantinnen ein. Der KOK bildet nicht nur bundes-, sondern auch europaweit die einzige Koordinierungsstelle mit diesem Fokus und vernetzt erfolgreich alle in dem Bereich tätigen deutschen NGOs. Im KOK sind dabei neben den in Deutschland arbeitenden spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Frauenhandel auch andere Organisationen, die sich mit diesem Themenbereich auseinandersetzen, organisiert.

Der KOK wurde erstmals am 17.09.2010 vom Bundesministerium des Innern (BMI) im Rahmen seiner Verbandsbeteiligung um Stellungnahme zu dem Gesetzesentwurf zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex bis zum 20.10.2010 gebeten. Diese Gelegenheit nahmen wir gerne mit unserer ersten Stellungnahme vom 19.10.2010 wahr. Auch zum zweiten Gesetzesentwurf des BMI vom 28.10.2010 nahmen wir gerne am 11.11.2010 Stellung. Nunmehr liegt ein Gesetzesentwurf der Bundesregierung (Drucksache-BT 17/6053) vom 6.6.2011 vor.

Der Gesetzesentwurf dient der Umsetzung folgender Richtlinien:

1. Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98) – sogenannte Rückführungsrichtlinie,
2. Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen (ABl. L 168 vom 30.6.2009, S. 24) – sogenannte Sanktionsrichtlinie.

Ferner dient der Gesetzesentwurf der Anpassung des innerstaatlichen Rechts an die Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1) – sogenannter Visakodex.

Der KOK setzt sich im Rahmen der Stellungnahme und Kommentierung in erster Linie mit der Umsetzung der Sanktionsrichtlinie sowie der Rückführungsrichtlinie in das nationale Gesetz auseinander und stellt die Probleme und Empfehlungen aus Sicht der Praxis dar.

Im Einzelnen nehmen wir wie folgt Stellung:

I. Änderungen des Aufenthaltsgesetzes

1. Zu Nummer 9 der Gesetzesbegründung (§ 11 AufenthG: Einreise- und Aufenthaltsverbot)

a. Gesetzesentwurf

§ 11 AufenthG regelt das Wiedereinreise- und Aufenthaltsverbot für ausreisepflichtige Personen. Der Gesetzesentwurf sieht eine Erweiterung des § 11 Absatz 1 AufenthG vor. Nach Satz 3 sollen die folgenden Sätze eingefügt werden:

„Die Frist ist unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls festzusetzen und darf fünf Jahre nur überschreiten, wenn der Ausländer auf Grund einer strafrechtlichen Verurteilung ausgewiesen worden ist oder wenn von ihm eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht. Bei der Bemessung der Länge der Frist wird berücksichtigt, ob der Ausländer rechtzeitig und freiwillig ausgereist ist.“

b. Diskussion und Stellungnahme

Der KOK diskutiert folgende Punkte:

- § 11 Abs. 1 – Regelung für Betroffene von Menschenhandel
- § 11 Abs. 1 Satz 3 – Antragserfordernis

- § 11 Abs. 1 – Regelung für Betroffene von Menschenhandel

Mit der Neueinführung dieser Regelung soll Artikel 11 „Einreiseverbot“ der Rückführungsrichtlinie umgesetzt werden. Der KOK begrüßt das Vorhaben der Bundesregierung, eine zeitliche Begrenzung für ein Wiedereinreiseverbot für ausreisepflichtige Personen festzulegen. Allerdings stellt der KOK mit großem Bedauern fest, dass Artikel 11 Absatz 3, 2. Unterabsatz der Rückführungsrichtlinie nicht umgesetzt worden ist. In diesem Unterabsatz wird Folgendes festgelegt: *„Gegen Opfer des Menschenhandels, denen nach Maßgabe der Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren ein Aufenthaltstitel erteilt wurde, **wird** (...) kein Einreiseverbot verhängt, sofern die betreffenden Drittstaatsangehörigen keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die nationale Sicherheit darstellen.“* Durch diese Sonderregelung wird dem besonderen Interesse der Opfer von Menschenhandel nachgekommen, da diese ihren illegalen Aufenthalt bzw. die illegale Einreise nicht schuldhaft selbst verursacht haben. Wir weisen darauf hin, dass es sich hier um eine „Ist-

Regelung“ („wird“) handelt, das heißt, die Betroffenen einen Anspruch darauf haben. Deshalb reicht die Einfügung der Worte „*unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls*“ in § 11 Abs. 1 Satz 5 AufenthG-E nicht aus, um Art. 11 Abs. 3 der Rückführungsrichtlinie umzusetzen, da sie als Ausnahmeregelung formuliert ist. Die Betroffenen von Menschenhandel sind generell von einer Wiedereinreisesperre auszunehmen.

→ Der KOK fordert die Bundesregierung auf, hinsichtlich der Umsetzung des Artikel 11 Absatz 3 der Rückführungsrichtlinie nachzubessern und schlägt vor, einen entsprechenden Satz in § 11 Absatz 1 AufenthG einzufügen: **„Bei der Bemessung der Länge der Frist wird berücksichtigt, ob der Ausländer rechtzeitig und freiwillig ausgereist ist. Bei Opfern von Menschenhandel wird kein Einreiseverbot verhängt, sofern sie keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung darstellen.“**

➤ § 11 Abs. 1 Satz 3 - Antragserfordernis

Ferner sieht die Gesetzesbegründung vor, dass das Erfordernis nach einem Antrag auf Befristung des Wiedereinreiseverbots nach § 11 Absatz 1 Satz 3 AufenthG-E beibehalten bleibt. Der KOK beurteilt dies ebenfalls kritisch. Zunächst ist festzustellen, dass das Festhalten daran dem Wortlaut der Richtlinie widerspricht. Hier heißt es in Art. 11 Absatz 2: *„Die Dauer des Einreiseverbots wird in Anbetracht der jeweiligen Umstände des Einzelfalls festgesetzt und überschreitet grundsätzlich nicht fünf Jahre...“*. Der Wortlaut ist so auszulegen, dass in jedem Einzelfall die Dauer des Einreiseverbots positiv festgesetzt werden muss und nicht erst im Falle des Antrags auf Befristung. Ferner ist zu bemängeln, dass es in der Gesetzesbegründung dazu lediglich heißt, die Ausländerbehörden sollen eine Antragstellung in „geeigneten Fällen“ anregen, das heißt, die betreffenden Personen darauf hinweisen. Welche Fälle geeignet erscheinen, wird allerdings nicht spezifiziert. Dies erscheint unserer Auffassung nach als nicht praxisgerecht.

→ Der KOK fordert daher, das Antragserfordernis insgesamt zu streichen.

2. Zu Nummer 14 (§ 25 AufenthG: Aufenthalt aus humanitären Gründen)

a. § 25 Absatz 3

aa. Gesetzesentwurf

Die im ersten Gesetzesentwurf (vom 15.09.2010, zu dem der KOK bereits am 19.10.2010 nach Aufforderung des Bundesministeriums des Innern (BMI) im Rahmen der Verbandsbeteiligung Stellung genommen hat) vorgesehenen Änderungen des Absatzes 3 entfallen. Danach sollte Absatz 3 wie folgt neugefasst werden: *„Einem Ausländer ist abweichend von § 11 eine*

*Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn ein Abschiebungsverbot nach § 60 Absatz 2, 3 oder Absatz 7 Satz 2 vorliegt. Einem Ausländer **soll** eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn ein Abschiebungsverbot nach § 60 Absatz 5 oder Absatz 7 Satz 1 vorliegt.“*

Nunmehr bleibt es gemäß dem aktuellen Gesetzentwurf bei der „Soll“-Bestimmung hinsichtlich der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis für alle Fälle des § 60 Absätze 2, 3, 5 und 7.

bb. Diskussion und Stellungnahme

Nach der Regelung des § 25 Absatz 3 werden Menschen Aufenthaltserlaubnisse erteilt, die u. a. Opfer des Menschenhandels sind und zusätzlich noch besonderen Schutzes bedürfen. Gerade für Betroffene von Menschenhandel, die über eine Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden entscheiden müssen, ist es von großer Bedeutung zu wissen, ob sie in diesem Fall eine verbindliche Aufenthaltserlaubnis erhalten, da sie sich mit der Aussage gegen die TäterInnen in Gefahr bringen. Es widerspricht auch menschenrechtlichen Grundsätzen, wenn sich aussagebereite Personen in Gefahr bringen und nicht durch gefestigte Aufenthaltstitel geschützt werden.

Der erste Gesetzesentwurf vom 15.09.2010 hatte für die Fälle des § 60 Absätze 2, 3 und Absatz 7 Satz 2 eine „Ist“-Bestimmung, also eine gebundene Entscheidung, vorgesehen, was unseres Erachtens eine wesentliche Verbesserung bedeutete. Wir begrüßten dies und forderten außerdem, diese auf alle Fälle des § 60 auszuweiten. Nun wurde die Änderung leider insgesamt zurückgenommen und stellt daher eine Verschlechterung zum ersten Entwurf dar.

→ Der KOK fordert, dass § 25 Absatz 3 AufenthG in eine „Ist-Bestimmung“ umformuliert wird.

b. § 25 Absatz 4b AufenthG-E

aa. Gesetzesentwurf

Nach Absatz 4a wird ein neuer Absatz 4b eingefügt. Dieser lautet:

„Einem Ausländer, der Opfer einer Straftat nach § 10 Absatz 1 oder § 11 Absatz 1 Nummer 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes oder nach § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes wurde ist, kann abweichend von § 11 Absatz 1, auch wenn er vollziehbar ausreisepflichtig ist, für einen vorübergehenden Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Die Aufenthaltserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn

- 1. die vorübergehende Anwesenheit des Ausländers 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 und*

2. der Ausländer seine Bereitschaft erklärt hat, in dem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeuge auszusagen.

Die Aufenthaltserlaubnis kann verlängert werden, wenn dem Ausländer von Seiten des Arbeitgebers die zustehende Vergütung noch nicht vollständig geleistet wurde und es für den Ausländer eine besondere Härte darstellen würde, seinen Vergütungsanspruch aus dem Ausland zu verfolgen.“

bb. Diskussion und Stellungnahme

Der KOK diskutiert folgende Punkte:

- Schlechterstellung von Betroffenen von Menschenhandel
- § 25 Abs. 4b Satz 1 – „Kann-Regelung“
- § 25 Abs. 4b Satz 2 Nr. 1-2 – Anwesenheitserfordernis und Kooperationsbereitschaft bei Strafverfahren
- § 25 Abs. 4b Satz 3 – Geltendmachung des Lohnes
- Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen

Der KOK begrüßt prinzipiell die Tatsache, dass § 25 Abs. 4a AufenthG um den Absatz 4b erweitert wird. Die Erweiterung des Paragraphen dient der Verschärfung der Sanktionen gegen ArbeitgeberInnen, die bewusst Menschen in wirtschaftlichen Notlagen unter ausbeuterischen Verhältnissen beschäftigen.

➤ Schlechterstellung von Betroffenen von Menschenhandel

Zum Verständnis ist Folgendes zu beachten: Die unter die Absätze 4a und 4b fallenden beiden Personenkreise weisen eine gemeinsame Schnittmenge auf. Viele der Betroffenen von Menschenhandel gemäß Absatz 4a werden gleichzeitig die Voraussetzungen des Absatz 4b erfüllen, da sie häufig ohne Arbeitserlaubnis beschäftigt werden. Folgende beispielhaft genannte Gruppe wird jedoch nicht unter Absatz 4b fallen: Betroffene von Menschenhandel, die einen Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit haben bzw. hatten, das heißt, deren Aufenthaltstitel an das jeweilige Beschäftigungsverhältnis geknüpft ist, z.B. SpezialitätenköchInnen, AuPair.

Betroffene von Menschenhandel, das heißt, der Personenkreis im Sinne des § 25 Abs. 4a AufenthG, wird in zwei Fällen gegenüber der Personengruppe gemäß § 25 Abs. 4b AufenthG-E schlechter gestellt.¹

Diejenigen Betroffenen von Menschenhandel, die in einem aufenthaltsrechtlich legalen Arbeitsverhältnis beschäftigt waren, fallen aus dem Privileg, einen Aufenthaltstitel zur Durchsetzung von Lohnansprüchen

¹ Vergleiche auch: „Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex“ des Deutschen Instituts für Menschenrechte vom 19.04.2011 von Heike Rabe.

zu erhalten. Damit werden Opfer von Menschenhandel schlechter behandelt, als Personen, die lediglich Opfer einer der Straftaten nach § 25 Abs. 4b AufenthG-E geworden sind, obwohl §§ 232, 233 oder 233a StGB wesentlich schwerwiegendere Straftaten sind. Diesem Personenkreis können jedoch ebenso arbeitsrechtliche Ansprüche oder Schadensersatz zustehen.

- Der KOK fordert, eine dem § 25 Abs. 4b Satz 3 AufenthG-E entsprechende Regelung für alle Betroffenen von Menschenhandel einzuführen.

Eine weitere Ungleichbehandlung der Betroffenen von Menschenhandel nach § 24 Abs. 4a AufenthG stellt die Erteilungsvoraussetzung des Kontaktabbruchs zu den gemäß §§ 232, 233 oder § 233a StGB beschuldigten Personen dar. Für die Betroffenen nach § 25 Abs. 4b AufenthG-E wird auf diese Voraussetzung verzichtet. Damit wird laut Gesetzesbegründung dem Umstand Rechnung getragen, dass zur Geltendmachung bestehender Ansprüche der/des AusländerIn im Rahmen eines Zivilprozesses oder eines außergerichtlichen Vergleichsverfahrens der Kontakt zu den Personen erforderlich ist und daher kein Versagungsgrund sein dürfe.

Wie oben ausgeführt, sollten auch Betroffene von Menschenhandel die Möglichkeit zur besseren Durchsetzung ihrer Ansprüche haben. Damit müsste aber auch die Erteilungsvoraussetzung § 24 Abs. 4a Nummer 2 AufenthG gestrichen werden.

- Der KOK fordert, die Voraussetzung des Kontaktabbruchs § 24 Abs. 4a Nummer 2 AufenthG zu streichen.

Doch auch den Personen, für die ein Aufenthaltstitel gemäß § 25 Absatz 4b AufenthG-E in Betracht kommt, wird er nur unter engen Voraussetzungen erteilt. Diese Bedingungen erachtet der KOK als problematisch und möchte dies im Folgenden anhand von Erfahrungen aus der Praxis deutlich machen.

➤ § 25 Abs. 4b Satz 1 – „Kann-Regelung“

Der KOK möchte darauf hinweisen, dass es sich bei der Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 25 Absatz 4b AufenthG-E wie auch nach § 25 Absatz 4a um eine Ermessensvorschrift handelt: „kann ... erteilt werden“. Diese Regelung halten wir für sehr bedenklich, worauf der KOK in seinen Stellungnahmen zum § 25 Absatz 4a AufenthG in der Vergangenheit bereits mehrfach hingewiesen hat. Denn gerade für Betroffene von Menschenhandel, die über eine Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden nachdenken, ist es unerlässlich zu wissen, ob sie im Falle der Kooperation eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, da sie sich mit einer Aussage gegen die TäterInnen in Gefahr bringen und eines besonderen Schutzes bedürfen. Es liegt nach der jetzigen Regelung im Ermessen der Behörden, ob eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird oder nicht.

Auch der Personenkreis im Sinne des § 25 Absatz 4b AufenthG-E benötigt für eine ZeugInnenaussage Sicherheit darüber, ob sie einen Aufenthaltstitel erhält oder nicht. Als Anreiz für eine ZeugInnenaussage kann bei diesem Personenkreis neben möglichen Schutzaspekten vor TäterInnen auch die Durchsetzung von Arbeitsansprüchen vermutet werden. Wenn aber weder sicher ist, ob überhaupt ein Aufenthaltstitel erteilt wird, noch, ob er zur Durchsetzung der Vergütungsansprüche verlängert wird, schwindet die Motivation zur ZeugInnenaussage.

→ Wir fordern die Einführung einer „Ist-Bestimmung“ sowohl für Betroffene von Menschenhandel als auch für Betroffene von in Absatz 4b genannten Straftaten und sehen hier dringenden Umsetzungsbedarf.

➤ § 25 Abs. 4b Satz 2 Nr. 1, 2 – Anwesenheitserfordernis und Kooperationsbereitschaft bei Strafverfahren

Der KOK kritisiert, dass die Erteilungsvoraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis an das Erfordernis der Anwesenheit der Betroffenen im Strafverfahren und an die Kooperationsbereitschaft der Betroffenen gekoppelt sind. Der KOK fordert schon seit langem, dass generell ein rechtmäßiger Aufenthaltstitel für Betroffene von Menschenhandel erteilt wird, unabhängig von ihrer Bereitschaft als ZeugInnen auszusagen. § 25 Absatz 4a und Absatz 4b AufenthG machen die Erteilung des Aufenthaltstitels von diesen Bedingungen abhängig und dienen somit im Schwerpunkt der Strafverfolgung. Nicht nur Opfer von Menschenhandel, sondern auch Geschädigte im Sinne des geplanten § 25 Abs. 4b setzen sich bei der Verfolgung ihrer Ansprüche der Gefahr von Repressionen durch ihre ArbeitgeberInnen aus. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass bei einem unabhängigen Aufenthaltsrecht die ZeugInnenaussagen verlässlicher sein werden, da unter diesen Umständen weniger Druck auf den ZeugInnen lasten würde und sie im Verfahren stabiler wären. So wird umgekehrt auch das Strafverfolgungsinteresse besser gewährleistet.

Wir erlauben uns in diesem Zusammenhang einen Hinweis auf Art. 14 Abs. 1 der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005. Diese trat bereits am 1.2.2008 in Kraft. Sie wurde am 17.11.2005 von Deutschland gezeichnet, aber noch nicht ratifiziert. Die Ratifizierung wurde für Juni 2011 angekündigt.

Dort heißt es: *„Jede Partei erteilt dem Opfer in einem der beiden folgenden Fälle einen verlängerbaren Aufenthaltstitel:*

- 1. wenn die zuständige Behörde der Auffassung ist, dass der Verbleib des Opfers aufgrund seiner persönlichen Situation erforderlich ist,*
- 2. wenn die zuständige Behörde der Auffassung ist, dass der Verbleib des Opfers für eine Zusammenarbeit mit den für die Ermittlungen oder das Gerichtsverfahren zuständigen Behörden erforderlich ist“.*

In Nummer 1 wird erstmalig auf die subjektiven Bedürfnisse der Betroffenen abgestellt. § 25 Abs. 4a AufenthG dürfte dieser Regelung widersprechen.

→ Der KOK fordert, die Aufenthaltserlaubnis unabhängig vom Anwesenheitserfordernis und von der Kooperationsbereitschaft in Strafverfahren zu erteilen sowohl für Opfer von Menschenhandel als auch für Betroffene im Sinne des § 25 Abs. 4b AufenthG-E.

➤ § 25 Abs. 4b Satz 3 - Geltendmachung des Lohnes

In dieser Regelung haben wir folgende Kritikpunkte:

- Ermessensvorschrift
- Kein eigenständiges Aufenthaltsrecht
- Härtefallregelung
- Keine Einbeziehung von Dritten

Der KOK begrüßt grundsätzlich die Möglichkeit des § 25 Absatz 4b Satz 3 AufenthG, wonach der Vergütungsanspruch der Betroffenen gesichert wird und die Aufenthaltserlaubnis bis zur Auszahlung der zustehenden Vergütung verlängert werden kann. Leider handelt es sich auch hier um eine Ermessensvorschrift. Diese Umsetzung steht im Widerspruch zu Artikel 13 der Sanktionsrichtlinie, welcher die Erleichterung der Einreichung von Beschwerden vorsieht.

→ Der KOK fordert, dass statt der Ermessensvorschrift eine „Ist-Bestimmung“ bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis eingeführt wird.

Wie oben ausgeführt, wenden wir uns gegen ein vom Strafverfahren abhängiges Aufenthaltsrecht. Die in § 25 Absatz 4b Satz 3 AufenthG-E genannte Fassung legt die Vermutung nahe, dass der Aufenthaltstitel zur Durchsetzung des Vergütungsanspruchs ebenfalls an das Strafverfahren gekoppelt sein wird, da er im Anschluss nur verlängert, nicht aber zur Durchsetzung des Vergütungsanspruchs erteilt werden kann. Dies wird Art. 6 Absatz 4 der Sanktionsrichtlinie nicht gerecht, in der es heißt:

„Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass die erforderlichen Mechanismen zur Verfügung stehen, um zu gewährleisten, dass illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige die in Absatz 1 Buchstabe a genannte Nachzahlung der Vergütung erhalten können, die gemäß den in Absatz 2 genannten Ansprüchen erlangt wurde, und zwar auch nach ihrer Rückkehr bzw. Rückführung.“

Wir weisen im Übrigen darauf hin, dass erst die Klärung eventueller noch ausstehender Zahlungen die Ahndung und Wiedergutmachung des Verbrechens abschließt.

→ Der KOK fordert die Einführung eines Aufenthaltstitels zur Durchsetzung von Vergütungsansprüchen unabhängig vom Strafverfahren sowohl für Betroffene

von Menschenhandel als auch für Betroffene im Sinne des § 25 Abs. 4b AufenthG-E.

Es ist außerdem grundsätzlich davon auszugehen, dass die Verfolgung der Ansprüche aus dem Ausland immer eine besondere Härte darstellt, weil sie in der Mehrzahl der Fälle faktisch nicht möglich ist beziehungsweise nicht stattfindet. Dies belegt die Erfahrung von Fachberatungsstellen. Für die Betroffenen gemäß § 25 Absatz 4b ist es daher äußerst wichtig zu wissen, ob sie einen verbindlichen gesetzlichen Anspruch auf eine Verlängerung des Aufenthaltstitels haben, um ihre Ansprüche geltend zu machen und ihre Rechte einzufordern. Wir fordern daher die Umformulierung in eine „Ist-Bestimmung“. Dies würde auch dem Erwägungsgrund 16 der Sanktionsrichtlinie gerecht, dass die AusländerInnen ihre Ansprüche auch tatsächlich „geltend machen“ und nicht lediglich „geltend machen können“.

→ Der KOK fordert, dass die Verlängerung „in der Regel“ ausgestellt wird und nicht von einer besonderen Härte abhängig ist.

Des Weiteren erlauben wir uns auf folgende Lücke hinzuweisen: In Artikel 13 Absatz 2 der Sanktionsrichtlinie wird zusätzlich von „Dritten“ gesprochen, über die illegal beschäftigte AusländerInnen Beschwerde gegen ihre ArbeitgeberInnen einreichen können. Bei solchen Dritten kann es sich beispielsweise um Gewerkschaften, Fachberatungsstellen oder andere handeln. Der KOK erachtet es als äußerst wichtig, die verschiedenen AkteureInnen mit in den Prozess zur Einforderung und Durchsetzung der Rechte von illegal beschäftigten AusländerInnen einzubeziehen und dies auch in der nationalen Gesetzgebung zu verankern, um die Rechte der Betroffenen wirksam durchzusetzen.

→ Der KOK empfiehlt eine Aufnahme der als „Dritte“ genannten AkteureInnen in den § 25 Absatz 4b AufenthG als unterstützende Instrumente zur Durchsetzung von Beschwerdeverfahren für illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige.

➤ Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen²

Die betroffenen Personen gemäß § 25 Absatz 4a und 4b AufenthG-E zeichnen sich dadurch aus, dass sie aus einer verletzlichen Position heraus in Situationen geraten, in denen sie ausgebeutet werden. Vielfach entsteht aus dieser Position eine Abhängigkeit zu den TäterInnen, die diese durch das Machtgefälle nicht nur zu ausbeuterischen Arbeitsbedingungen

² Siehe auch die „Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex“ des Deutschen Instituts für Menschenrechte vom 19.04.2011 von Heike Rabe.

beschäftigen, sondern auch darüber hinaus menschenunwürdig behandeln (z.B. durch schlechte Unterbringung, Körperverletzungen, Freiheitsentzug). Daraus können Schadensersatzansprüche entstehen, die nicht unmittelbar mit dem Arbeitsverhältnis in Zusammenhang stehen und somit nicht in Arbeitsgerichtsprozessen, sondern in Zivilverfahren durchzusetzen sind. Die Verletzungen stehen jedoch insgesamt im Kontext der „illegalen“ Arbeitsmigration, die von der Sanktionsrichtlinie verhindert werden soll. Es wäre daher konsequent, auch die Durchsetzung dieser Ansprüche zu unterstützen.

- Der KOK fordert die Einführung eines Aufenthaltstitels zur Durchsetzung von Ansprüchen, die in einem äußeren Zusammenhang mit Beschäftigungsverhältnissen im Sinne des § 25 Abs. 4b AufenthG-E entstanden sind.

3. Zu Nummer 28 (§ 52 AufenthG: Widerruf)

a. Gesetzesentwurf

Der Gesetzesentwurf sieht eine Änderung des § 52 Absatz 5 AufenthG vor und regelt den Widerruf einer Aufenthaltserlaubnis für Betroffene im Sinne der § 25 Abs. 4a AufenthG und § 25 Abs. 4b AufenthG-E. Es handelt sich hierbei um eine Folgeänderung zu § 25 Abs. 4b AufenthG-E.

b. Diskussion und Stellungnahme

Die Widerrufsgründe entsprechen - mit Ausnahme des Widerrufsgrunds der freiwilligen Kontaktaufnahme zu den TäterInnen – den Widerrufsgründen für Betroffene von Menschenhandel gemäß § 25 Abs. 4a AufenthG. Wie oben unter 2. erläutert stellt dies eine Schlechterstellung für diejenigen Betroffenen von Menschenhandel dar, die nicht auch gleichzeitig unter den neuen § 25 Abs. 4b AufenthG-E fallen.

Der KOK kritisiert ferner, dass der Widerruf eines Aufenthaltstitels an ein Strafverfahren und die Aussage- und Kooperationsbereitschaft der Zeugin/des Zeugen im Strafverfahren gebunden ist. Der KOK sieht in dieser Regelung eine Instrumentalisierung der Betroffenen, da nicht das Wohlergehen der Betroffenen, sondern die Effektivität der Strafverfolgung alleiniger Grund für die Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 25 Absatz 4a und 4b (neu) AufenthG ist. Grundsätzlich tritt der KOK für ein Aufenthaltsrecht für Betroffene des Menschenhandels und wirtschaftlich Ausgebeutete unabhängig von ihrer Zeugneneigenschaft ein. Die entscheidende Voraussetzung für die Erteilung eines rechtmäßigen Aufenthaltstitels sollte folglich nicht die Durchführung eines Strafverfahrens und die anschließende Kooperationsbereitschaft der Betroffenen sein.

- Der KOK fordert, die Widerrufsgründe der fehlenden Kooperationsbereitschaft nach § 52 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 und des eingestellten Strafverfahrens nach § 52 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 AufenthG zu streichen. Im Übrigen fordern wir, den Widerrufsgrund der Wiederaufnahme des Kontaktes zu den TäterInnen für Betroffene von Menschenhandel gemäß § 52 Abs. 5 Satz 2 zu streichen.

4. Zu Nummer 32 (§ 59 AufenthG: Androhung der Abschiebung)

a. Gesetzesentwurf

Der KOK diskutiert folgende Punkte:

- Ausreisefrist gemäß § 59 Abs. 1
 - Bedenkfrist gemäß § 59 Abs. 7
 - Informationspflicht gemäß § 59 Abs. 8
-
- Ausreisefrist gemäß § 59 Abs. 1

Der Entwurf sieht eine Neufassung des § 59 Absatz 1 vor, nach der eine „angemessene Frist zwischen sieben und 30 Tagen für die freiwillige Ausreise“ der/des Drittstaatsangehörigen zu setzen ist. Ausnahmsweise kann die Frist kürzer sein oder ganz wegfallen, wenn dies im Einzelfall zur Wahrung überwiegender öffentlicher Belange zwingend erforderlich ist. Insbesondere gilt dies bei einem Verdacht, die/der AusländerIn werde sich der Abschiebung entziehen oder wenn von der betreffenden Person eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht. Nach Satz 4 kann die Frist unter besonderen Umständen des Einzelfalls angemessen verlängert werden.

- Bedenkfrist gemäß § 59 Abs. 7

Der neue Absatz 7 entspricht der bisherigen Regelung in § 50 Absatz 2a AufenthG, die besagt: „Liegen der Ausländerbehörde konkrete Anhaltspunkte dafür vor, dass der Ausländer Opfer einer in § 25 Absatz 4a Satz 1 genannten Straftat wurde, setzt sie eine Ausreisefrist, die so zu bemessen ist, dass er eine Entscheidung über seine Aussagebereitschaft nach § 25 Absatz 4a Satz 2 Nummer 3 treffen kann.“ Die Ausreisefrist beträgt mindestens einen Monat. Darüber hinaus soll sie ebenfalls für Betroffene im Sinne des § 25 Abs. 4b AufenthG-E gelten.

- Informationspflicht gemäß § 59 Abs. 8

Die Einfügung von Absatz 8 im Gesetzesentwurf dient der Umsetzung von Artikel 6 Absatz 2 Satz 2 der Sanktionsrichtlinie. Dieser sieht vor, dass „illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige“ vor ihrer Abschiebung „systematisch und objektiv“ über ihre Rechte gemäß Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 13 der Sanktionsrichtlinie informiert werden.

b. Diskussion und Stellungnahme

- Ausreisefrist gemäß § 59 Abs. 1

Insgesamt fallen hier drei Kritikpunkte auf. Die Ausreisefrist von sieben Tagen ist zu kurz. Die Regelung zur Verlängerung der Ausreisefrist sollte als Anspruchsnorm ausgestaltet sein und weiter spezifiziert werden.

Die Ausreisefrist von 7 bis 30 Tagen entspricht zwar der Rückführungsrichtlinie, allerdings ist diese Regelung ohne ergänzende Ausführungen nicht zu befürworten. Der KOK befürchtet, dass zuständige Behörden bei einem möglichen Zeitraum von 7 bis 30 Tagen grundsätzlich dazu neigen werden, die Frist so kurz wie möglich anzusetzen. Erfahrungen aus der Praxis zeigen aber, dass ein Zeitraum von einer Woche nicht ausreichend für die geordnete Organisation der Rückreise in das Herkunftsland ist, die Anträge, Recherche, Sprachmittlung, Information, die ausführliche Besprechung der Situation etc. umfasst. Betroffene von Menschenhandel sollten zudem einen gesicherten Zugang zu Fachberatungsstellen haben, damit beispielsweise Kontakt zu Unterstützungsstrukturen im Herkunftsland hergestellt werden kann oder auch Verwandte kontaktiert werden können. Ein längerer zur Verfügung stehender Zeitraum ermöglicht es zudem, kostengünstigere Reisemöglichkeiten zu recherchieren und in Anspruch nehmen zu können.

- Der KOK fordert, die Frist für die freiwillige Ausreise auf mindestens 30 Tage festzusetzen.

Die Regelung zur Verlängerung der Ausreisefrist gemäß § 59 Abs. 1 Satz 4 AufenthG-E bei besonderen Umständen des Einzelfalls ist als Ermessensvorschrift ausgestaltet. Wenn diese Umstände vorliegen, ist nicht einzusehen, weshalb der Behörde ein Ermessen eingeräumt wird. Entweder die Umstände des Einzelfalls gebieten eine Fristverlängerung oder nicht.

Ferner weist der KOK darauf hin, dass die Formulierung der „besonderen Umstände“ in § 59 Absatz 1 Satz 4 zu ungenau ist. In der Richtlinie werden in Artikel 7 Absatz 2 konkrete Beispiele aufgeführt, „wie etwa Aufenthaltsdauer, Vorhandensein von schulpflichtigen Kindern und das Bestehen anderer familiärer und sozialer Bindungen“. Hier sieht der KOK Nachbesserungsbedarf.

- Der KOK fordert, die Ermessensvorschrift in Satz 4 in eine Anspruchsnorm umzuwandeln. Ferner sollten die *besonderen Umstände* für die Verlängerung der freiwilligen Ausreise bestimmt werden.

Abschließend ist zu sagen, dass die Änderung des Absatz 1 grundsätzlich zu begrüßen ist, allerdings möchte der KOK darauf hinweisen, dass wir bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht einige grundlegende Inhalte vermissen. Beispielsweise weist die Richtlinie im Erwägungsgrund 10 darauf hin, dass zur Förderung der freiwilligen Rückkehr die Mitgliedstaaten eine verstärkte Rückkehrhilfe und Beratung gewähren sollten. Die Umsetzung dessen fehlt in § 59 Absatz 1. Das Gebot eines fairen und transparenten Verfahrens, wie in Erwägungsgrund Nummer 6 der Rückführungsrichtlinie gefordert, wird demzufolge nicht zufriedenstellend umgesetzt.

→ Der KOK regt an, eine Beratung durch entsprechende Beratungsstellen (Nichtregierungsorganisationen) über die Rückkehrhilfe einzuführen.

➤ Bedenkfrist gem. § 59 Abs. 7

Der KOK nimmt zur Kenntnis, dass die Einzelheiten der Fristsetzung nunmehr einheitlich im Kontext der Abschiebungsanordnung geregelt werden sollen. Insgesamt sehen wir die Fristen für beide Personengruppen als zu kurz an. Die Bedenkfrist sollte mindestens 90 Tage dauern. Der KOK fordert die Streichung des Kürzungsgrundes der Wiederaufnahme des Kontakts zu den TäterInnen gemäß § 59 Abs. 7 Nr. 2 AufenthG-E, um den Betroffenen die Durchsetzung ihrer Ansprüche zu ermöglichen.

→ Wir fordern die Einführung einer Bedenk- und Stabilisierungsfrist für Betroffene nach § 25 Absatz 4a und 4b von mindestens 90 Tagen.³

➤ Informationspflicht gem. § 59 Abs. 8

In dem Gesetzesentwurf heißt es, dass Drittstaatsangehörige über ihre Rechte gemäß Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 13 der Sanktionsrichtlinie informiert werden müssen.

Es ist unserer Ansicht nach fraglich, ob die Pflicht zur „systematischen und objektiven“ Unterrichtung über die Rechte nach Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 13 der Sanktionsrichtlinie mit dem jetzigen Wortlaut des § 59 Absatz 8 AufenthG-E ausreichend umgesetzt werden kann. Weder im Gesetzestext noch in der Begründung wird ausgeführt, welche Maßnahmen geplant sind, um der Informationspflicht nachzukommen.

In einer früheren Gesetzesbegründung zum Entwurf vom 15.09.2010 wird als Beispiel für eine „objektive Information“ auf Seite 92 ein Merkblatt genannt, welches von der Ausländerbehörde Drittstaatsangehörigen in einer ihnen verständlichen Sprache ausgehändigt wird und über ihre Rechte zu Sanktionen und Maßnahmen gegenüber den ArbeitgeberInnen informiert. Als kritisch ist insbesondere zu bewerten, dass im Gesetzesentwurf in § 59 Absatz 8 AufenthG lediglich darauf verwiesen wird, dass die Betroffenen auf ihre Rechte gemäß der Sanktionsrichtlinie hingewiesen werden sollen. Fraglich ist aber, wie dies angemessen und unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten erfolgen soll. Es kann nicht vorausgesetzt werden, dass Behörden Einzelheiten der Richtlinien so geläufig sind, dass sie eine alle umfassende und detaillierte Beratung vornehmen könnten.

Der KOK möchte an dieser Stelle darauf hinweisen, dass aber diese Informationspflichten in der Praxis auch wirklich eingehalten werden müssen und der Zugang zu Informationen für die betreffende Personengruppe gesichert sein muss. Das heißt, Informationen müssen in einer gängigen Sprache verfügbar sein und es muss den Betroffenen

³ Weitere Stellungnahmen zu dieser Forderung unter www.kok-buero.de

rechtzeitig und zum frühestmöglichen Zeitpunkt die Möglichkeit gegeben werden, über Faltblätter hinaus auch weitergehende Beratungen, z.B. durch Fachberatungsstellen, in Anspruch nehmen zu können. Der KOK möchte ferner darauf hinweisen, dass Informationsblätter regelmäßig aktualisiert und angepasst werden müssen. Zuständige Behörden sollten über ihre Informationspflicht und über bestehende Kooperationen mit Fachberatungsstellen in Kenntnis gesetzt werden.

➔ Der KOK fordert, dass die Art und Weise der Informationspflicht für die Behörden im Gesetz festgeschrieben und spezifiziert werden. Wir fordern, dass den Betroffenen eine angemessene Beratung über ihre Rechte durch Beratungsstellen ermöglicht wird.

➤ Einleitung von Verfahren durch Behörden gem. Art. 6 Abs. 2b Sanktionsrichtlinie

Artikel 6 Absatz 2 der Sanktionsrichtlinie regelt die Rechte der ArbeitnehmerInnen in Bezug auf die von den ArbeitgeberInnen zu leistenden Nachzahlungen und sieht die Einführung von Mechanismen vor, wonach ArbeitnehmerInnen ihre Ansprüche aus dem Ausland geltend machen können. Gemäß Art. 6 Absatz 2b in Verbindung mit Erwägungsgrund 16 wäre zu prüfen gewesen, ob die Einführung der Einleitung eines Gerichtsverfahrens zur Durchsetzung von ausstehenden Vergütungen gegen den Arbeitgeber durch eine Behörde von Amts wegen, einen Mehrwert ergibt. Dies wurde in der Gesetzesbegründung nicht erwähnt. Damit werden die Vorteile und Nützlichkeit solcher Verfahren nicht geprüft.

➔ Der KOK fordert Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht bzw. zumindest die Prüfung einer möglichen Umsetzungsmöglichkeit und der Auseinandersetzung mit dieser Problematik in der Gesetzesbegründung.

5. Zu Nummer 34 und 35 (§ 62 und § 62a AufenthG)

a. Gesetzesentwurf

Der Gesetzesentwurf sieht zur Abschiebungshaft zwei Änderungen vor. Dem Wortlaut des § 62 AufenthG wird folgender Absatz 1 vorangestellt:

„§ 62 Abschiebungshaft

(1) Die Abschiebungshaft ist unzulässig, wenn der Zweck der Haft durch ein milderes, ebenfalls ausreichendes anderes Mittel erreicht werden kann. Die Inhaftnahme ist auf die kürzest mögliche Dauer zu beschränken. Minderjährige und Familien mit Minderjährigen dürfen nur in besonderen Ausnahmefällen und nur solange in Abschiebungshaft genommen werden, wie es unter Berücksichtigung des Kindeswohls angemessen ist.“

...

Der Gesetzesentwurf sieht ferner einen neuen § 62a vor. Dieser lautet wie folgt:

„§ 62a Vollzug der Abschiebungshaft

(1) Die Abschiebungshaft wird grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen vollzogen. Sind spezielle Hafteinrichtungen im Land nicht vorhanden, kann sie in diesem Land in sonstigen Haftanstalten vollzogen werden; die Abschiebungsgefangenen sind in diesem Fall getrennt von Strafgefangenen unterzubringen. Werden mehrere Angehörige einer Familie inhaftiert, so sind diese getrennt von den übrigen Abschiebungsgefangenen unterzubringen. Ihnen ist ein angemessenes Maß an Privatsphäre zu gewährleisten.

(2) Den Abschiebungsgefangenen wird gestattet, mit Rechtsvertretern, Familienangehörigen und den zuständigen Konsularbehörden Kontakt aufzunehmen.

(3) Bei minderjährigen Abschiebungsgefangenen sind unter Beachtung der Maßgaben in Artikel 17 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98) alters-typische Belange zu berücksichtigen.

(4) Mitarbeitern von einschlägig tätigen Hilfs- und Unterstützungsorganisationen kann auf Antrag gestattet werden, Abschiebungsgefangene zu besuchen.

(5) Abschiebungsgefangene sind über ihre Rechte und Pflichten und über die in der Einrichtung geltenden Regeln zu informieren.“

b. Diskussion und Stellungnahme

Der KOK begrüßt die Regelung des neuen § 62a AufenthG im Grundsatz.

Der KOK diskutiert folgende Punkte:

- § 62a Absatz 1 – Hafteinrichtungen, Familien
 - § 62a Absatz 3 – Minderjährige
 - § 62a Absatz 4 – Zugang von Unterstützungseinrichtungen
 - § 62a Absatz 5 – Informationspflichten
-
- § 62a Absatz 1 – Hafteinrichtungen, Familien

Der Gesetzesentwurf geht davon aus, dass Abschiebungshäftlinge in Haftanstalten untergebracht werden dürfen, wenn spezielle Hafteinrichtungen für Abschiebungshäftlinge in „diesem Land“ nicht bestehen. Damit soll Artikel 16 Absatz 1 der Rückführungsrichtlinie umgesetzt werden. Dieser lautet wie folgt: *„Die Inhaftierung erfolgt grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen. Sind in einem Mitgliedstaat solche speziellen Hafteinrichtungen nicht vorhanden und muss die Unterbringung in gewöhnlichen Haftanstalten erfolgen, so werden in Haft genommene Drittstaatsangehörige gesondert von den gewöhnlichen Strafgefangenen untergebracht.“*

Mit der geplanten Umsetzung wird dessen Wortlaut jedoch verkannt. § 62a Absatz 1 Satz 2 AufenthG-E liest sich so, dass es darauf ankommt, ob in

dem betreffenden „Bundesland“ spezielle Hafteinrichtungen vorhanden sind oder nicht. Artikel 16 Absatz 1 Rückführungsrichtlinie verwendet das Wort „Mitgliedsstaat“. Somit ist die Bundesrepublik als solche gemeint. Da in der Bundesrepublik spezielle Hafteinrichtungen für Abschiebungshäftlinge bestehen, ist der Vollzug in sonstigen (Straf-)Haftanstalten dadurch generell gesperrt.

Der KOK begrüßt die in § 62a Absatz 1 Satz 4 AufenthG-E geregelte Gewährleistung des Schutzes der Privatsphäre für Familien. Zu bemerken ist noch, dass zu konkretisieren ist, was unter einem „angemessenen Maß an Privatsphäre“ verstanden wird. Hier sollten Mindeststandards festgelegt werden.

→ Der KOK fordert die Umsetzung des Artikel 16 Absatz 1 Rückführungsrichtlinie. Ferner empfehlen wir eine Konkretisierung bezüglich des „angemessenen Maßes an Privatsphäre“. Hier sollten Mindeststandards festgelegt werden.

➤ § 62a Absatz 3 - Minderjährige

Wir möchten uns außerdem zu § 62a Absatz 3 äußern. Wir stellen uns generell gegen die Abschiebehaft von Minderjährigen und verweisen dabei auf Art. 37 der UN-Kinderrechtskonvention⁴, nach dem die Vertragsstaaten Freiheitsentziehung bei Minderjährigen „nur als letztes Mittel“ anwenden dürfen. Die Praxis der Abschiebehaft gegenüber Minderjährigen ist auch mit weiteren Bestimmungen der Kinderrechtskonvention nicht in Einklang zu bringen. Artikel 20 der KRK fordert für Kinder, die sich – wie unbegleitete Flüchtlingskinder – in einer Situation ohne familiären Schutz befinden, einen "Anspruch auf den besonderen Schutz und Beistand des Staates". Dazu zählt, dass sie in Kinderbetreuungseinrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe untergebracht und nicht in Abschiebungshaft genommen werden.

Nach dem neuen § 62a AufenthG sind die Bedürfnisse Minderjähriger darüber hinaus nicht weiter spezifiziert. In Artikel 17 Absatz 3 - 5 der EU-Rückführungsrichtlinie werden diese aber weiter ausgeführt und Notwendigkeiten abgeleitet. Nicht für ausreichend erachten wir die Aufzählung der Bedürfnisse in der Gesetzesbegründung. Diese müssen im Gesetzestext konkretisiert werden, weil Gerichte und Behörden nur an Gesetze gebunden sind und die Gesetzesbegründung lediglich zur Auslegung heranziehen.

→ Wir fordern die Umsetzung des Artikels 17 Absatz 3 – 5 der EU-Rückführungsrichtlinie in nationales Recht. Die Bedürfnisse Minderjähriger und die daraus abgeleiteten Notwendigkeiten sollten im § 62a AufenthG konkretisiert werden.

⁴ Pressemitteilung vom 15.07.2010 mit der Ankündigung, dass Vorbehalte der Bundesrepublik Deutschlands der UN-Kinderrechtskonvention zurückgenommen wurden, http://www.bmj.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2010/20100715_UN_Kinderrechtskonvention_Ruecknahme_des_Vorbehalts_rechtswirksam.html, zuletzt besucht am 12.05.2011.

➤ § 62a Absatz 4 – Zugang von Unterstützungseinrichtungen

Absatz 4 beschränkt den Besuch für Abschiebungshäftlinge von Beratungsstellen auf *einschlägig tätige Hilfs- und Unterstützungsorganisationen*. In der Gesetzesbegründung werden diese als Organisationen auf dem Gebiet der Ausländer- und Flüchtlingshilfe bezeichnet. Betroffene von Menschenhandel sollten jedoch die Möglichkeit erhalten, umfassende Beratungshilfe in Anspruch nehmen zu können. Darunter fallen zum Beispiel auch psychosoziale Betreuung oder Vermittlung von AnwältInnen. Auf die Bedürfnisse von Betroffenen von Menschenhandel spezialisierte Fachberatungsstellen sollten ebenfalls Zugang zu den Abschiebungsgefangenen haben. Ferner sollte die Vorschrift als Anspruchsnorm ausgestaltet werden und nicht als Ermessensregelung.

➔ Der KOK fordert einen als Anspruchsnorm ausgestalteten uneingeschränkten Zugang von Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel zu den Abschiebungsgefangenen.

➤ § 62a Absatz 5 - Informationspflichten

Der KOK möchte ferner darauf hinweisen, dass auch konkretisiert werden sollte, in welcher Sprache Abschiebehäftlinge über ihre Rechte und Pflichten informiert werden. Auch die Bedürfnisse von AnalphabetInnen sollten mit einbezogen werden. Hier sehen wir noch Nachbesserungsbedarf. Die Betroffenen sollten auf die Angebote der Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel hingewiesen werden.

6. Zu Nummer 54 (§ 98a AufenthG: Vergütung)

a. Gesetzesentwurf

Der Gesetzesentwurf sieht einen neuen § 98a AufenthG mit folgendem Wortlaut vor:

Kapitel 9a Rechtsfolgen bei illegaler Beschäftigung

§ 98a Vergütung

(1) Der Arbeitgeber ist verpflichtet, dem Ausländer, den er ohne die nach § 284 Absatz 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch erforderliche Genehmigung oder ohne die nach § 4 Absatz 3 erforderliche Berechtigung zur Erwerbstätigkeit beschäftigt hat, die vereinbarte Vergütung zu zahlen. Für die Vergütung wird vermutet, dass der Arbeitgeber den Ausländer drei Monate beschäftigt hat.

(2) Als vereinbarte Vergütung ist die übliche Vergütung anzusehen, es sei denn, der Arbeitgeber hat mit dem Ausländer zulässigerweise eine geringere oder eine höhere Vergütung vereinbart.

(3) Ein Unternehmer, der einen anderen Unternehmer mit der Erbringung von Werk- oder Dienstleistungen beauftragt, haftet für die Erfüllung der Verpflichtung dieses Unternehmers nach Absatz 1 wie ein Bürge, der auf die Einrede der Vorausklage verzichtet hat.

(4) Für den Generalunternehmer und alle zwischengeschalteten Unternehmer ohne unmittelbare vertragliche Beziehung zu dem Arbeitgeber gilt Absatz 3 entsprechend, es sei denn, dem Generalunternehmer oder dem zwischengeschalteten Unternehmer war nicht bekannt, dass der Arbeitgeber Ausländer ohne die nach § 284 Absatz 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch erforderliche Genehmigung oder ohne die nach § 4 Absatz 3 erforderliche Berechtigung zur Erwerbstätigkeit beschäftigt hat.

(5) Die Haftung nach den Absätzen 3 und 4 entfällt, wenn der Unternehmer nachweist, dass er auf Grund sorgfältiger Prüfung davon ausgehen konnte, dass der Arbeitgeber keine Ausländer ohne die nach § 284 Absatz 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch erforderliche Genehmigung oder ohne die nach § 4 Absatz 3 erforderliche Berechtigung zur Erwerbstätigkeit beschäftigt hat.

(6) Ein Ausländer, der im Geltungsbereich dieses Gesetzes ohne die nach § 284 Absatz 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch erforderliche Genehmigung oder ohne die nach § 4 Absatz 3 erforderliche Berechtigung zur Erwerbstätigkeit beschäftigt worden ist, kann Klage auf Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen nach Absatz 3 und 4 auch vor einem deutschen Gericht für Arbeitsachen erheben.

(7) Die Vorschriften des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes bleiben unberührt.

b. Diskussion und Stellungnahme

Der KOK begrüßt die Regelungen des § 98a AufenthG-E grundsätzlich, insbesondere Absatz 1 wonach als Berechnungsgrundlage für die ausstehende Vergütung von einer Mindestbeschäftigung von drei Monaten zu Gunsten der ArbeitnehmerInnen ausgegangen wird. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass es hier wieder zu einer Schlechterstellung der Betroffenen von Menschenhandel kommt, die ebenfalls arbeitsrechtliche und andere Ansprüche gegen die beschuldigten Personen haben.

Begrüßenswert ist dennoch, dass mit der Neuregelung nicht nur die Durchsetzung der Rechte der ArbeitnehmerInnen erleichtert wird, sondern auch die Sanktionen gegen ArbeitgeberInnen verschärft und die ArbeitgeberInnenhaftung ausgeweitet wird.

→ Wir fordern, dass den bereits unter § 98a Absatz 1 und 4 genannten Personen, Betroffene von Menschenhandel gleichgestellt werden.

II. Anpassungen im Asylbewerberleistungsgesetz

§ 1 AsylbLG: Leistungsberechtigte

a. Gesetzesentwurf

In § 1 Absatz 1 Nummer 3 AsylbLG handelt es sich um eine Folgeänderung zu dem mit § 25 Absatz 4b AufenthG neu geschaffenen Aufenthaltsrecht für Betroffene von Straftaten nach § 10a Absatz 1 und § 11 Absatz 1 Nummer 3 (neu)

SchwarzArbG. Die Alimentierung für Betroffene von Menschenhandel aus Drittstaaten wird danach weiterhin nach dem Asylbewerberleistungsgesetz geregelt.

b. Diskussion

Der KOK kritisiert an dieser Stelle die Gesetzesbegründung, in der es heißt: „Bei einem Aufenthaltsrecht für einen nur vorübergehenden Aufenthalt besteht keine längerfristige Aufenthaltsperspektive, so dass nach der angelegten Systematik wie auch im Fall des § 25 Absatz 4a nur Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und nicht nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch in Betracht kommen, wenn die betroffene Person über keine ausreichenden eigenen Mittel verfügt.“

Der KOK möchte zu bedenken geben, dass Betroffene von Menschenhandel sowie Personen, die Opfer von Straftaten nach §§ § 10 Absatz 1, 11 Absatz 1 Nummer 3 SchwArbG und § 15 AÜG nicht mit regulären AsylbewerberInnen verglichen werden können. Der KOK kann aus der Praxis bestätigen, dass Gerichtsverfahren, in denen Betroffene von Menschenhandel als Zeuginnen aussagen, teilweise über mehrere Jahre andauern können, sodass durchaus von einer „längerfristigen Aufenthaltsperspektive“ ausgegangen werden muss. Dasselbe wird ebenso für Betroffene nach § 25 Absatz 4b AufenthG-E gelten.

Die Ansprüche für Betroffene von Menschenhandel, die aus Drittstaaten kommen und einen Aufenthaltstitel gemäß § 25 Absatz 4a AufenthG haben, resultieren aus dem Asylbewerberleistungsgesetz. Nach § 3 AsylbLG sind dies jedoch nur Grundleistungen und nach § 4 AsylbLG die Behandlung „akuter Erkrankungen und Schmerzzuständen“. Diese Leistungen müssen gewährt werden; weitere Leistungen liegen im Ermessen der Behörde. Da die Ermessensvorschriften aber nicht ausreichend sind, besteht hier Umsetzungsbedarf des nationalen Gesetzgebers.

Die besonderen Bedürfnisse Minderjähriger und junger Erwachsener, die Opfer von Menschenhandel geworden sind, werden hier nicht speziell berücksichtigt. Aber auch hier sollten die Ansprüche Zugang zu Bildung, Freizeitbeschäftigungen und Erholungsmöglichkeiten nach Artikel 17 Absatz 3-5 der EU-Rückführungsrichtlinie in deutsches Recht umgesetzt werden.

→ Der KOK fordert eine bessere Absicherung der medizinischen Leistungen nach AsylbLG, die den speziellen Bedürfnissen der Betroffenen von Menschenhandel gerecht wird. Hier reicht die nationale Regelung nicht aus, da Betroffene von Menschenhandel aufgrund des Tathintergrunds spezielle Bedürfnisse haben, wie z.B. die therapeutische Betreuung, die gewährleistet werden müssen, um ihnen eine angemessene Betreuung und Versorgung bieten zu können.

Die Bedürfnisse Minderjähriger und junger Erwachsener, die Opfer von Menschenhandel geworden sind, müssen im deutschen Recht in der Gewährung von finanziellen Hilfen berücksichtigt werden.

III. Anpassungen im Asylverfahrensgesetz

§ 34 AsylVfG – Abschiebungsandrohung

a. Gesetzesentwurf

§ 34 des AsylVfG wird in Absatz 1 dahingehend erweitert, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eine schriftliche Abschiebungsandrohung erlassen muss, wenn die/der Drittstaatsangehörige nicht als Asylberechtigte/Asylberechtigter anerkannt wird, ihr/ihm nicht die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wird oder sie/er keinen Aufenthaltstitel besitzt. Neu hinzugekommen ist, dass eine schriftliche Abschiebungsandrohung erlassen wird, wenn „die Voraussetzungen des § 60 Absatz 2 bis 5 und 7 des Aufenthaltsgesetzes nicht vorliegen“. Darüber hinaus wird geregelt, dass die Zuständigkeit für Entscheidungen nach § 59 Absatz 1 Satz 5 und 7 und Absatz 6 AufenthG bei der Ausländerbehörde liegt. Eine Neuerung in § 34 Absatz 2 ist, dass die Abschiebungsandrohung und die Rechtsbehelfsbelehrung der/dem Drittstaatsangehörigen in eine Sprache zu übersetzen sind, „deren Kenntnis vernünftigerweise vorausgesetzt werden kann“.

b. Diskussion und Stellungnahme

Der KOK begrüßt diese Regelung, welche über die Rückführungsrichtlinie hinausgeht, nach der zuerst ein Antrag auf Übersetzung gestellt werden muss. Fraglich an dieser Stelle ist jedoch, was unter „deren Kenntnis vernünftigerweise vorausgesetzt“ zu verstehen ist. Es sollte grundsätzlich sichergestellt werden, dass Informationen für ausreisepflichtige Personen in einer ihnen verständlichen Sprache aufgearbeitet sind.

→ Der KOK begrüßt die Erweiterung nach § 34 AsylVfG. Der KOK möchte jedoch darauf hinweisen, dass Informationen für ausreisepflichtige Personen generell regelmäßig aktualisiert und in die gängigen Sprachen übersetzt werden müssen.

IV. Anpassungen im Schwarzarbeiterbekämpfungsgesetz

1. § 10 SchwarzArbG – Beschäftigung von Ausländern ohne Genehmigung oder ohne Aufenthaltstitel und zu ungünstigen Arbeitsbedingungen

a. Gesetzesentwurf

Der Entwurf sieht einen neuen § 10a SchwArbG vor. Danach sollen die Rechte von ArbeitnehmerInnen, die Betroffene von Menschenhandel sind, gestärkt werden. § 10a SchwArbG sieht Sanktionen gegen ArbeitgeberInnen vor, die Betroffene von Menschenhandel bewusst unter ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen beschäftigen.

„Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer entgegen § 4 Absatz 3 Satz 2 des Aufenthaltsgesetzes einen Ausländer beschäftigt und hierbei eine Lage ausnutzt, in der sich der Ausländer durch eine gegen ihn gerichtete Tat eines Dritten nach den §§ 232 oder 233 des Strafgesetzbuchs befindet.“

b. Diskussion und Stellungnahme

Der KOK begrüßt die Regelungen nach dem neuen § 10a SchwArbG. Der Gesetzesentwurf erweitert die Rechte der ArbeitnehmerInnen, die Betroffene von Menschenhandel sind, und verschärft die Sanktionen gegen die TäterInnen. § 10a SchwArbG erfasst die Arbeitgeberin/den Arbeitgeber als TäterIn, die/der unter § 233 Absatz 1 Satz 1 StGB als „einem Dritten“ bezeichnet wird. Dieser Personenkreis unterfällt in seiner Eigenschaft als ArbeitgeberIn, der Betroffene von Menschenhandel beschäftigt, keiner Strafbarkeit nach § 233 StGB. Mit der Einführung der neuen Strafnorm nach § 10a SchwArbG wird diese Gesetzeslücke geschlossen.

→ Der KOK begrüßt die Fassung der neuen Strafnorm im Schwarzarbeiterbekämpfungsgesetz, welche die strafrechtliche Sanktionierung von ArbeitgeberInnen verschärft, die Betroffene von Menschenhandel ohne Aufenthaltstitel beschäftigen. Der KOK begrüßt, dass hier eine Gesetzeslücke zu § 233 StGB geschlossen wird, welche von nun an „Dritte“ strafrechtlich verfolgt.

2. § 11 SchwArbG: „Erwerbstätigkeit von Ausländern ohne Genehmigung oder ohne Aufenthaltstitel in größerem Umfang“

a. Gesetzesentwurf

§ 11 soll im Titel um den Passus „*oder von minderjährigen Ausländern*“ erweitert werden. Zusätzlich wird in § 11 Absatz 1 nach Nummer 2 folgende Nummer 3 eingefügt: „*3. entgegen § 4 Absatz 3 Satz 2 des Aufenthaltsgesetzes eine Person unter 18 Jahren beschäftigt*“ Ferner wird folgender Absatz 2 eingefügt: „*Handelt der Täter in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1, Nummer 2 Buchstabe a oder Buchstabe c oder Nummer 3 aus grobem Eigennutz, ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe.*“

b. Diskussion und Stellungnahme

Der KOK begrüßt die Erweiterung von § 11 SchwArbG und sieht darin eine Verbesserung des Schutzes von Minderjährigen vor ausbeuterischen Strukturen.

Berlin, 27.06.2011