

Handreichung
für die Träger des Asylbewerberleistungsgesetzes und der Sozialhilfe
bei der Bewilligung von Hilfeleistungen an Opfer von Menschenhandel

I. Problemstellung

Menschenhandel ist ein Gewaltdelikt, das überwiegend Frauen betrifft und unabsehbare physische und psychische Schäden bei ihnen verursacht. Der Menschenhandel nach Deutschland hat sich in den letzten Jahren zu einem ernstem Problem im Rahmen der allgemeinen und organisierten Kriminalität entwickelt, dessen Bekämpfung schwierige und zeitintensive Ermittlungen erfordert. Die besondere Situation der Opfer verlangt nach speziellen polizeilichen Schutzmaßnahmen sowie einer fachkompetenten intensiven Betreuung. Ihr illegaler Aufenthalt in Deutschland erschwert oftmals die Ergreifung entsprechender Maßnahmen. Ein koordiniertes, strukturiertes und konsequentes Vorgehen aller beteiligten Stellen ist deshalb unabdingbar, damit nicht bürokratische Hindernisse den erforderlichen Maßnahmen entgegenstehen.

Um der Situation der Opfer besser gerecht werden zu können und um die strafprozessualen Ermittlungen zu erleichtern, wurden in den einzelnen Bundesländern Regelungen erlassen, die durch Maßnahmen des Bundes ergänzt wurden:

Bei mutmaßlichen Opfern von Menschenhandel wird von einer Abschiebung abgesehen und eine Ausreisefrist von mindestens vier Wochen gewährt (42.3.2 der Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz), damit in dieser Zeit

- der Kontakt mit Fachberatungsstellen hergestellt werden kann,
- geklärt werden kann, ob es sich um Opfer von Menschenhandel handelt und sie als Zeuginnen für Ermittlungsverfahren in Betracht kommen,
- die sodann notwendigen Maßnahmen eingeleitet werden können (Aufenthaltsstatus, Unterbringung, Versorgung und Betreuung, Kostenträger, Arbeitserlaubnis, Aufnahme in ein polizeiliches Zeugenschutzprogramm etc.)
- die Ausreise vorbereitet werden kann, unabhängig davon, ob es sich um aussagebereite Opfer von Menschenhandel handelt oder nicht.

Diese Regelungen wurden in Erlassen einzelner Bundesländer festgelegt, sie sind aber auch in der Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz enthalten, die am 7. Oktober 2000 in Kraft trat.

Für die Ausreise stehen grundsätzlich Mittel aus dem REAG-Programm zur Verfügung, die von der IOM ausgezahlt werden.

Sind die Opfer bereit, als **Zeuginnen** auszusagen, so besteht ein hohes nationales Interesse daran, dass sie während der gesamten Dauer des Strafverfahrens in Deutschland verbleiben. Wenn sie ausreisen, sind sie für Nachvernehmungen, die im Zuge des Verfahrens notwendig werden können, in der Regel nicht mehr erreichbar und stehen meist auch nicht mehr als Zeuginnen zur Verfügung:

Eine Ladung der Zeuginnen im Ausland scheidet oftmals daran, dass ihre Anschrift nicht feststellbar ist, oder dass sie nicht mehr bereit sind, wegen einer Gerichtsverhandlung nach Deutschland einzureisen. Oftmals haben die Täter inzwischen Einfluß auf das Aussageverhalten der Opferzeuginnen genommen. Fall die Zeuginnen sich bereit erklären, zu einer Verhandlung nach Deutschland zu kommen, ist dies mit großem bürokratischen Aufwand und häufig hohem Termindruck verbunden.

Doch nicht nur ihre Anwesenheit in Deutschland ist wichtig, sondern auch ihre Aussagefähigkeit: Wirksamer Schutz und eine professionelle Betreuung der Opferzeuginnen sind Grundvoraussetzung für ihre Stabilisierung und damit zur Erlangung einer verfahrensrechtlich verwertbaren Aussage. Sie stellen einen wesentlichen Schritt zur Sicherung des Strafverfahrens dar. Dieser Schutz muss die Sicherung

- der körperlichen Unversehrtheit
- der Unterbringung
- des Lebensunterhaltes und
- des Aufenthaltsstatus

umfassen.

Von einer Abschiebung der Zeuginnen wird in allen Bundesländern abgesehen. In manchen Bundesländern wird den Zeuginnen nicht nur eine Duldung, sondern ein verfestigter Aufenthaltsstatus für die oft mehrjährige Dauer des Verfahrens zugestanden, gegebenenfalls auch eine Arbeitserlaubnis.

II. Kostenträger für die erforderlichen Maßnahmen

Nach der bestehenden Rechtslage haben Opfer von Menschenhandel mit einem verfestigten Aufenthaltsstatus Leistungsansprüche nach dem BSHG, bei nicht verfestigtem Status, d.h. bei einer bloßen Duldung, die eingeschränkten Leistungsansprüche nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

In einzelnen Bundesländern werden bestimmte Kosten aus einem Sondertitel der Landeskasse getragen, so in NRW die reinen Unterbringungskosten, in Rheinland-Pfalz die Aufwendungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

In vielen Fällen trifft die Geltendmachung der Ansprüche nach dem AsylbLG und dem BSHG auf größere Schwierigkeiten, dies gilt auch für die Fälle, in denen die Zeuginnen in einem polizeilichen Zeugenschutzprogramm sind und die zuständigen Polizeivollzugsbeamten/innen die entsprechenden Leistungsansprüche geltend machen. Dies führt oft zu unverantwortlichen Leistungsverzögerungen oder gar zu ungerechtfertigten Leistungsverweigerungen.

Im politischen Bereich gibt es Bestrebungen, die Kostenfrage möglichst einheitlich zu regeln, indem z.B. die Unterbringungs-, Lebensunterhalts- und Betreuungskosten aus Sondertiteln der Landeskassen gedeckt werden. Allerdings ist derzeit nicht abzusehen, wann diese Bemühungen Erfolg haben.

III. Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) und dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG)

Solange eine solche Lösung nicht besteht und soweit keine vorrangigen Mittel aus Sondertiteln zur Verfügung stehen, bestehen Ansprüche nach dem AsylbLG oder dem BSHG.

Leistungen nach dem AsylbLG können Ausländer/innen erhalten, die sich tatsächlich im Bundesgebiet aufhalten und Asylbewerber oder Bürgerkriegsflüchtlinge sind, eine Duldung besitzen oder sonst vollziehbar ausreisepflichtig sind (§ 1 AsylbLG).

Leistungen nach dem BSHG können Ausländer/innen erhalten, die nicht nach dem AsylbLG leistungsberechtigt sind (§ 120 Abs. 2 BSHG), d.h. generell Ausländer/innen mit einer Aufenthaltsgenehmigung (Ausnahme: Bürgerkriegsflüchtlinge mit einer Aufenthaltsbefugnis nach §§ 32 oder 32a AusIG sind nach dem AsylbLG leistungsberechtigt).

In der Praxis treten hierbei immer wieder Unsicherheiten zur örtlichen Zuständigkeit der Behörden nach dem AsylbLG und der Sozialhilfeträger auf,

- weil sich die Frauen illegal in Deutschland aufhielten und damit keinen „gewöhnlichen Aufenthaltsort“ haben,
- weil sich der **Aufgriffsort** der Frauen (Standort des Bordells oder der bordellähnlichen Einrichtung, in der die Frauen illegal arbeiteten) zumeist vom **Verbringungsort** (Aufenthaltort der Frauen, wo sie polizeilich geschützt und fachlich betreut werden) unterscheidet, wobei die Verbringung in der Regel innerhalb weniger Stunden nach dem Aufgreifen stattfinden muss,
- weil sich die Frauen zunächst in Abschiebehaft befanden und nunmehr an einem anderen Ort betreut werden sollen, bis ihre Ausreise organisiert ist, oder, wenn sie als Zeuginnen zur Verfügung stehen, während des Verfahrens an einem anderen Ort polizeilich geschützt und fachlich betreut werden.

Die Lösung dieser Fragen sollte unbedingt berücksichtigen:

- Mutmaßliche Opfer von Menschenhandel sollen mit Hilfe der Polizei und von Fachberatungsstellen so untergebracht werden, dass ihr Schutz und ihre fachliche Betreuung gewährleistet ist. Dies ist weder am Aufgriffsort noch in Asylbewerberheimen, Obdachlosenheimen, Bahnhofsmissionen usw. möglich.
- Wegen der hohen Gefährdung der mutmaßlichen Opfer von Menschenhandel, insbesondere auch der Zeuginnen, muss vermieden werden, dass der Aufenthaltsort der Frauen bekannt wird. Dies bedeutet, dass solche Lösungen vorzugswürdig sind, bei denen so wenig Ämter wie möglich befasst werden müssen.
- Notwendig ist eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Leistungsträgern nach dem BSHG/AsylbLG und den Polizeidienststellen bzw. den Fachberatungsstellen. Deren Aufgabe und Ziel, Menschenhandel einzudämmen und die Betroffenen zu schützen und zu betreuen, sollte im Rahmen des geltenden Leistungsrechts von allen Beteiligten unterstützt werden.

Diese Grundsätze gelten sowohl für die 4-Wochen-Frist der Abschiebung, als auch für die Dauer des Aufenthalts als Zeuginnen während des Verfahrens.

IV. Empfehlung

Zum Schutz von Menschen, die Opfer oder mutmaßliche Opfer von Menschenhandel sind, und zur Ermöglichung von Verfahren gegen die Täter, in denen die Opfer unverzichtbare Zeugen/innen sind, wird den zuständigen Behörden nach dem AsylbLG und dem BSHG (Leistungsträger) und den zuständigen Polizeidienststellen und den Fachberatungsstellen empfohlen:

1. Der tatsächliche Aufenthaltsort gemäß § 10a Abs. 1 Satz 2 AsylbLG und § 97 Abs. 1 Satz 1 BSHG ist der Ort, an dem das Opfer oder mutmaßliche Opfer von Menschenhandel von der Polizei aufgegriffen und in Gewahrsam genommen wird. Dasselbe gilt, wenn sich die Person der Polizei oder einer Fachberatungsstelle stellt. Zu diesem Zeitpunkt setzt der zu deckende Bedarf ein, wobei davon auszugehen ist, dass ein gegenwärtiger Hilfebedarf der Person jedenfalls nach dem Aufgreifen besteht. Die Polizei oder die Stelle setzt den zuständigen Leistungsträger unverzüglich noch während des Aufenthalts der Person am Ort von dem Hilfebedarf in Kenntnis. Damit steht das örtliche Sozialamt als zuständiger Leistungsträger nach dem AsylbLG bzw. nach dem BSHG fest.
2. Nach § 10a Abs. 1 Satz 3 AsylbLG oder nach § 97 Abs. 1 Satz 2 BSHG bleibt die Zuständigkeit bestehen, wenn die Hilfe außerhalb des Bereichs des Leistungsträgers sichergestellt wird. Da der erforderliche Schutz der Person am Aufgriffsort in aller Regel nicht gewährleistet ist, kann die Hilfe nur außerhalb des Bereichs des Leistungsträgers durch ihn sichergestellt werden; ein Ermessen besteht insoweit nicht. Der zuständige Leistungsträger erklärt die Bereitschaft zur Sicherstellung der Leistung außerhalb seines Bereiches bis zur Beendigung der Hilfe. Eine Anwendung von § 107 BSHG kommt schon rechtlich nicht in Betracht.
3. Ein sicherer und betreuter Aufenthalt wird in der Regel von der Polizei in Zusammenarbeit mit Fachberatungsstellen gesucht und die Person dort untergebracht. Die zuständigen Leistungsträger und die zuständigen Polizeidienststellen ggfs. unter Einbindung der Fachberatungsstellen sollten Absprachen treffen, welche Unterkünfte dafür in Betracht kommen; bei Zweifeln im Einzelfall sollte die Unterbringung durch die Polizei und ggfs. der Fachberatungsstelle von dem zuständigen Leistungsträger akzeptiert werden. Für den Fall, dass die Polizei aus Schutzgründen den neuen Aufenthaltsort der betroffenen Person nicht mitteilen kann, erfolgt die Leistungsabwicklung und die Erfüllung von Mitteilungs- und Mitwirkungspflichten über die Polizei.

4. Liegt ein Eilfall vor, z.B. bei notwendiger Entscheidung der Polizei während der Nacht, informiert die Polizei den zuständigen Leistungsträger unverzüglich am nächsten Werktag. § 121 BSHG kann im AsylbLG, das keine entsprechende Regelung kennt, entsprechend angewendet werden.
5. Die Zuständigkeit des für den Aufgriffsort zuständigen Leistungsträgers bleibt während der vierwöchigen Mindestabschiebefrist und darüber hinaus so lange bestehen, wie die Person im Hinblick auf ihre Aussagen über den Menschenhandel nach polizeilicher Auffassung des besonderen Schutzes und der besonderen Betreuung bedarf, längstens bis zu dem Zeitpunkt, zu dem die Person als Zeugin im Strafverfahren nicht mehr aussagen muss (Rechtskraft des Urteils) bzw. ihr eine Aufenthaltsbefugnis (z.B. aus humanitären Gründen) erteilt worden ist. In dieser Zeit bleibt die Zuständigkeit auch trotz zeitlicher Unterbrechung z.B. durch Abschiebehaft und trotz eines nach polizeilicher Auffassung gebotenen weiteren Ortswechsels bestehen.
6. Weitere allgemeine oder im Einzelfall zu klärende Fragen sollen in vertrauensvoller Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten gelöst werden.