

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache

19(4)776

Kurzstellungnahme
des Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel –
KOK e.V.
anlässlich der
Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat
am 22.03.2021 zum
Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Rechtsgrundlagen
der Bundespolizei
(BT-Drucksache 19/26541) vom 09.02.2021

Sehr geehrte Damen und Herren,

Der bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V. sieht seine Expertise zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Rechtsgrundlagen der Bundespolizei in erster Linie in Bezug auf die aufenthaltsrechtlichen Fragen gegeben und nimmt daher hierzu Stellung. Der KOK möchte zu der im Gesetzesentwurf benannten Erweiterungen der Zuständigkeit der Bundespolizei für aufenthaltsbeendende Maßnahmen Stellung nehmen und spricht sich gegen eine solche Erweiterung aus. Der KOK verweist im Übrigen auf die dem Ausschuss vorliegende [Kurzstellungnahme](#) von PRO ASYL vom 23.02.2021.

Der KOK setzt sich für Betroffene von Menschenhandel und für von Gewalt betroffene Migrant*innen ein. Der KOK ist nicht nur bundes- sondern auch europaweit die einzige Koordinierungsstelle mit diesem Fokus und vernetzt erfolgreich die Mehrheit aller in diesem Bereich tätigen deutschen NGOs. Im KOK e.V. sind dabei neben den in Deutschland arbeitenden spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel (FBS) auch andere Organisationen, die sich mit diesem Themenbereich auseinandersetzen, organisiert.

Laut der Begründung des Gesetzesentwurfs sollen durch die Zuständigkeitserweiterung „zuständigkeitsbedingte Brüche im Bearbeitungsprozess“ vermieden werden. Allerdings stellt der KOK im Folgenden fest, dass es gerade durch die Erweiterung zu mehr zuständigkeitsbedingten Brüchen kommen würde. Die jeweiligen, bisher grundsätzlich zuständigen Ausländerbehörden, welche gem. § 71 Abs. 3 AufenthG lediglich die polizeiliche Kontrolle der grenzüberschreitenden Maßnahmen zum Teil an die Bundespolizei übertragen haben, sind in der Regel mit den betreffenden Fallkonstellationen besser vertraut.

Mit Artikel 3 des Gesetzesentwurfs soll § 71 AufenthG geändert und ein neuer Absatz 3a hinzugefügt werden.

Der neue Absatz 3a S. 1 sähe die Erweiterung der Befugnisse der Bundespolizei für Abschiebungen und Zurückschiebungen von Drittstaatsangehörigen vor, sofern

1. diese im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei festgestellt wurden,
2. diese vollziehbar ausreisepflichtig sind und
3. deren Abschiebung nicht ausgesetzt ist oder deren Abschiebung innerhalb von sechs Monaten durchführbar ist, insbesondere, wenn nach § 60a Absatz 2 Satz 1 Alternative 1 die Abschiebung aufgrund von fehlenden Reisedokumenten ausgesetzt ist und nach Einschätzung der Bundespolizei die notwendigen Reisedokumente innerhalb dieser Frist beschafft werden können.

Nach dem geplanten Abs. 3a S. 2 Nr. 2 soll die Zuständigkeit der Bundespolizei wieder enden, wenn nach Feststellung des Drittstaatsangehörigen im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei andere rechtliche oder tatsächliche Gründe aufgetreten sind oder fortbestehen, die einer Abschiebung innerhalb von sechs Monaten nach der Feststellung entgegenstehen.

Zunächst stellt der KOK fest, dass der Artikel 3 des Gesetzesentwurfs einige Zuständigkeitswechsel beinhaltet – von der Ausländerbehörde zur Bundespolizei (§ 71 Abs. 3a S. 1 AufenthG-E) und von der Bundespolizei wieder zurück zur Ausländerbehörde (§ 71 Abs. 3a S. 2 AufenthG-E). Diese Wechsel der Zuständigkeit führen nicht nur zu Ungewissheiten für die Behörden, sondern vor allem zu großen

Rechtsunsicherheiten für Betroffene bezüglich der Zuständigkeit für aufenthaltsbeendende Maßnahmen. Es ist dabei sogar wahrscheinlich, dass es zu vermehrten „zuständigkeitsbedingten Brüchen im Bearbeitungsprozess“ kommen wird, welche durch den Gesetzesentwurf gerade verhindert werden sollen. Ebenso ist die zeitliche Maßgabe von sechs Monaten nicht nachvollziehbar und wird in der Gesetzesbegründung nicht näher ausgeführt.

Im Einzelnen:

Zu § 71 Abs. 3a S. 1 Nr. 1 AufenthG-E:

Die Befugnisserweiterung für den gesamten Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei ist zu umfassend, da dadurch bereits die Befugnis für aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei anlasslosen Kontrollen in einem Zug, an einem Bahnhof oder in einem Bereich von 30 km entlang einer Landesgrenze (vgl. § 2 BPolG) besteht, sofern die Voraussetzungen Nr. 2 und Nr. 3 erfüllt sind. Es hängt somit vom Zufall ab, wo sich die betroffenen Drittstaatsangehörigen aufhalten und wer damit zuständig für aufenthaltsbeendende Maßnahmen ist.

Die ursprünglich zuständigen Ausländerbehörden sind vollumfänglich mit allen aufenthalts- und ausländerrechtlichen Fragen betreut und haben hier eine vertiefte Expertise. Eine Übertragung dieser Zuständigkeiten bildet daher einen wesentlichen Eingriff in die bisherigen Befugnisse der Ausländerbehörde. Nach der Gesetzesbegründung muss sich die Bundespolizei zwar mit der Ausländerbehörde abstimmen. Ein solcher Informationsaustausch sollte allerdings zumindest in Form einer indispensable Norm in den Gesetzestext aufgenommen werden, damit faire und rechtsstaatliche Verfahren gesichert sind. Denn es darf nicht vom Zufall und dem Willen der Bundespolizei abhängen, ob Drittstaatsangehörige eine Entscheidung nach vollumfänglicher Prüfung ihres Falles erhalten oder eine Entscheidung vorschnell getroffen wird. In jedem Fall muss durch die Ausländerbehörde geprüft werden, ob Gründe gegen aufenthaltsbeendende Maßnahmen bestehen, wie z.B. Abschiebungshindernisse aufgrund besonderer Schutzbedürftigkeit. Diese rechtsstaatliche Pflicht darf nicht durch Zuständigkeitswechsel unterlaufen werden.

Zu § 71 Abs. 3a S. 1 Nr. 3 AufenthG-E:

Zu weiterer Rechtsunsicherheit wird es durch das weitere Abgrenzungskriterium der Durchführbarkeit von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen innerhalb von sechs Monaten kommen, denn das Ende von aufenthaltsichernden Gründen lässt sich in der Regel nicht voraussagen. In diesem Sinne kann sich auch bei einem Wegfall einer Duldung oftmals die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis anschließen. Die Bedenk- und Stabilisierungsfrist gem. § 59 Abs. 7 AufenthG wird zum Beispiel mindestens in Form einer dreimonatigen Duldung für Betroffene von Menschenhandel erteilt. Diese Duldung wird oftmals in der Praxis jedoch verlängert und zum Teil bereits direkt für sechs Monate erteilt und es kann sich regelmäßig auch eine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Sicherung des Strafverfahrens gem. § 25 Abs. 4a oder b AufenthG anschließen. Ebenso lässt sich die Dauer einer ärztlichen Behandlung von Betroffenen von Menschenhandel regelmäßig nicht konkret voraussagen (§ 60a Abs. 2 AufenthG). Vielmehr ist es in der Praxis so, dass sich gerade therapeutische Behandlungen auf Grund der engen Ressourcen der Therapeut*innen häufig verzögern.

Für die Erweiterung der Zuständigkeit und insbesondere die gem. § 71 Abs. 3a S. 2 AufenthG-E zu treffenden Feststellungen sollte das Personal der Bundespolizei entsprechend praxisnah geschult, infor-

miert und sensibilisiert werden. Betroffene von Menschenhandel müssen rechtzeitig von der Bundespolizei identifiziert werden, Informations- und Unterstützungsangebote müssen den Betroffenen zugänglich gemacht und die Bedenk- und Stabilisierungsfrist beachtet werden. Auch sollten sie Betroffenen anbieten können, einen Kontakt mit spezialisierten Fachberatungsstellen direkt herzustellen. Daher empfehlen wir, dass in die Gesetzesbegründung entsprechende Schulungsangebote sowie Hinweise auf bereits bestehende Kooperationsvereinbarungen und Leitfäden der Länder aufgenommen werden.

Die besondere Schutzbedürftigkeit von Betroffenen von Menschenhandel gem. Art. 21 der Richtlinie 2013/33/EU sollte auch in einer Norm über Zuständigkeitserweiterungen für aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabdingbar Bedeutung finde.

Insgesamt ist zu erwarten, dass durch diesen Gesetzesentwurf die Behörden und Betroffene mit mehr Rechtsunsicherheit konfrontiert werden. Das Ziel, keine sog. zuständigkeitsbedingten Brüche im Bearbeitungsprozess aufzuweisen, wird nicht erreicht. Ganz im Gegenteil kann die Gesetzesänderung gerade dazu führen, dass es zu mehr Brüchen in der Bearbeitung kommt, da schwer abzugrenzen ist, wer wann zuständig ist. Zudem besteht die Gefahr, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen durchgesetzt werden, obwohl die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder Duldung oder die Verlängerung dieser Duldung oder Aufenthaltserlaubnis möglich wäre. Insbesondere befürchtet der KOK, dass die Bedenk- und Stabilisierungsfrist keine Beachtung findet, da durch dieses Verfahren die Identifizierung von Betroffenen von Menschenhandel erschwert werden könnte und potentielle Zeug*innen den Strafverfolgungsorganen nicht mehr zur Verfügung stehen. Der Bedeutung von Rechtsschutz bzw. rechtsstaatlichen Verfahren, in denen Drittstaatsangehörige ihre Rechts- und Schutzansprüche geltend machen können, sollte in Art. 3 des Gesetzesentwurfs in diesem Zusammenhang explizit Erwähnung finden.

Der KOK spricht sich aus den o.g. Gründen gegen die Aufnahme des Artikels 3 des Gesetzesentwurfs aus.

Alternativ empfiehlt der KOK in Absatz 3a die notwendige Abstimmung zwischen der Bundespolizei und der Ausländerbehörde in den Gesetzestext aufzunehmen und die aufenthaltsrechtliche Prüfung der Fälle der Ausländerbehörde zu überlassen.

Ferner wird empfohlen, in Artikel 3 aufzunehmen, dass auch besonders vulnerable Personen und ihre Schutzbedürftigkeit mitbedacht werden müssen. Durch eine Zuständigkeitserweiterung dürfen Rechte von z.B. Betroffenen von Menschenhandel nicht übergangen werden, wie beispielsweise das Recht auf die Bedenk- und Stabilisierungsfrist. Dies sollte sich auch im Gesetzestext niederschlagen.

Darüber hinaus wird empfohlen in die Gesetzesbegründung verpflichtende Schulungen und Kooperationen mit Fachberatungsstellen zum Thema Menschenhandel aufzunehmen.

Schließlich möchte der KOK auf zwei weitere Aspekte des Gesetzesentwurfs eingehen, zunächst auf die Zuständigkeitserweiterung i.S.d. Zeug*innenschutzes. Hier weicht der geplante § 12a Abs. 1 von dem Anwendungsbereich des Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetzes ab. Gemäß § 1 Abs. 1 ZSHG soll eine Person, ohne deren Angaben in einem Strafverfahren die Erforschung des Sachverhaltes oder die Ermittlung des Aufenthaltsorts der Beschuldigten aussichtslos oder wesentlich erschwert werden, Zeug*innenschutzmaßnahmen erhalten. Im § 12a Abs. 1 des Gesetzesentwurfs wird allerdings auf einen nicht greifbaren Begriff wie die „Findung der Wahrheit“ abgestellt. Zeug*innenschutzmaß-

nahmen sind wichtige Maßnahmen bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Menschenhandels, denn dadurch wird nicht nur die körperliche Unversehrtheit, sondern auch die Identität der grundsätzlich aussagebereiten Personen und ihren Angehörigen bzw. nahestehenden Personen geschützt. Um diesen Schutz zu gewährleisten, sollte die Bundespolizei ausreichend zum Thema Menschenhandel geschult und sensibilisiert sein.

Außerdem sei darauf hingewiesen, dass Betroffene von Menschenhandel häufig zu Straftaten gezwungen werden oder diese im Zusammenhang mit dem gesamten Sachverhalt begehen. Dazu gehören zum Beispiel Verstöße gegen das Aufenthaltsrecht. Für Strafverfolgungsbehörden erscheinen sie daher möglicherweise zunächst als Täter*innen. Es muss jedoch Bewusstsein darüber herrschen, dass der Grundsatz der Nichtstrafbarkeit/Straffreiheit bzw. die Einstellung der Strafverfahren generell gegeben sein muss. Das sog. Non-Punishment-Prinzip nach § 154c Abs. 2 StPO und seine Anwendung müssen ebenfalls Gegenstand von Sensibilisierung und Schulung sein.

Wir schlagen deshalb auch an dieser Stelle vor, verpflichtende Schulungen und Kooperationen zum Thema Menschenhandel in die Gesetzesbegründung aufzunehmen.

Berlin, 18.03.2021

KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.
Lützowstraße 102-104
10785 Berlin
030/26391176
info@kok-buero.de