

# Die Bedenk- und Stabilisierungsfrist für potentielle Opfer von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung gem. § 59 Absatz 7 AufenthG

Rechtsgutachten

Autoren: Prof. Dr. Alexander Graser / Dr. Christoph Lindner

**Arbeit und  
Leben**

BERLIN-  
BRANDENBURG

SERVICE  
STELLE

gegen

Arbeitsausbeutung  
Zwangsarbeit &  
Menschenhandel

## Impressum

Herausgeberin:

Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel  
ARBEIT UND LEBEN Berlin-Brandenburg DGB/VHS e. V.  
Fachbereich Migration und Gute Arbeit  
Kapweg 4  
13405 Berlin

[www.servicestelle-gegen-zwangsarbeit.de](http://www.servicestelle-gegen-zwangsarbeit.de)

© 2020

Autoren: Prof. Dr. Alexander Graser / Dr. Christoph Lindner

Redaktion: Anna-Katharina Dietrich, Kordula Heineck, Dr. Philipp Schwertmann, Kim Weidenberg

Layout: Henrike Ott, Visuelle Kommunikation

Druck: Medialis Offsetdruck GmbH

Nutzungshinweise: Sie möchten diese Publikation ganz oder teilweise nutzen?

Bitte fragen Sie uns, wir helfen gerne weiter!

Diese Broschüre wurde durch Mittel des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales erstellt.

Die inhaltliche Verantwortung liegt bei der Herausgeberin.

Gefördert durch:



Bundesministerium  
für Arbeit und Soziales

aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages

**Die Bedenk- und Stabilisierungsfrist für potentielle  
Opfer von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung  
gem. § 59 Absatz 7 AufenthG**

Rechtsgutachten

Autoren: Prof. Dr. Alexander Graser / Dr. Christoph Lindner

INHALT

VORWORT.....	6
I. AUSGANGSLAGE.....	7
II. ÜBERBLICK ÜBER DIE RECHTSGRUNDLAGEN ZUR BEDENK- UND STABILISIERUNGSFRIST .....	9
1. Rechtsgrundlagen im Völker- und Unionsrecht .....	9
a) Völkerrecht: Konvention zur Bekämpfung des Menschenhandels des Europarates.....	9
b) Unionsrecht: Richtlinie 2004/81/EG .....	9
c) (Unmittelbare) Wirkung der unions- und völkerrechtlichen Vorgaben .....	10
2. Nationales Recht .....	10
a) Die einschlägige Vorschrift .....	10
b) Die einschlägigen Passagen aus der Gesetzesbegründung .....	11
c) Einzelfragen zur Auslegung der Vorschrift .....	12
III. DIE BEDENK- UND STABILISIERUNGSFRIST IN DER RECHTSPRAXIS .....	16
1. Die Verwaltungsvorschriften des Bundes .....	16
a) Auszüge aus der Verwaltungsvorschrift .....	16
b) Erläuterungen.....	17
2. Auszüge aus den Kooperationsvereinbarungen bzw. Verfahrenshinweisen .....	18
a) BAYERN: Bekämpfung des Menschenhandels – Zusammenarbeitsvereinbarung der Polizei, Staatsanwaltschaft, Fachberatungsstellen, Ausländerbehörden, Sozialbehörden und Agenturen für Arbeit zum Schutz von Opferzeuginnen und Opferzeugen in Menschenhandelsfällen.....	18
b) NIEDERSACHSEN: Zusammenarbeit zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft, Ausländer- und Leistungsbehörden, Jugendämtern, Agenturen für Arbeit, Jobcenter und Fachberatungsstellen zum Schutz von Betroffenen des auf sexuelle Ausbeutung gerichteten Menschenhandels .....	18
c) RHEINLAND-PFALZ: Kooperationskonzept: Schutz und Hilfen für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und zur Ausbeutung der Arbeitskraft .....	19
d) HESSEN: Runder Tisch „Bekämpfung des Menschenhandels“ in Hessen – Kooperationsvereinbarung .....	19
e) BADEN-WÜRTTEMBERG: Gemeinsam gegen Menschenhandel und Arbeitsausbeutung – Leitfaden für die Kooperation zwischen Behörden und Fachberatungsstellen in Baden-Württemberg .....	19
f) BERLIN: Verfahrenshinweise der Ausländerbehörde Berlin (Stand 23.08.2019) .....	20

3. Analyse der Kooperationsvereinbarungen und Merkmale einer "best practice" .....	22
a) Gesamteindruck.....	22
b) Länderbezogene Bewertung.....	22
<b>IV. SOZIALE ABSICHERUNG DER BETROFFENEN WÄHREND DER BEDENK- UND STABILISIERUNGSFRIST .....</b>	<b>24</b>
1. Soziale Mindestsicherung als Bestandteil der Bedenk- und Stabilisierungsfrist .....	24
2. Mindestsicherung nach Asylbewerberleistungsgesetz .....	24
3. Versorgung nach SGB II für Unionsbürger*innen.....	24
<b>V. KONSEQUENZEN FÜR DIE PRAXIS .....</b>	<b>26</b>
<b>ANLAGE 1.....</b>	<b>27</b>
Indikatoren-Checkliste Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel .....	27
1. ANWERBUNG.....	27
2. ZWANG IM ARBEITSVERHÄLTNIS .....	27
3. AUSBEUTERISCHE BESCHÄFTIGUNG.....	29
BRANCHENSPEZIFISCHE INDIKATOREN .....	31
<b>ANLAGE 2 .....</b>	<b>32</b>
Bescheinigung über die Auslösung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist .....	32
<b>ANLAGE 3 .....</b>	<b>33</b>
Bescheinigung über die potentielle Opfereigenschaft .....	33
<b>LITERATURVERZEICHNIS .....</b>	<b>34</b>
Kooperationsvereinbarungen.....	34
Literatur .....	34
Rechtsprechung.....	35

## VORWORT

Die Rechte, die Betroffenen der Straftatbestände Menschenhandel, Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft zustehen, sind in Deutschland noch zu wenig bekannt. Das betrifft sowohl ihre Existenz und ihre Ausmaße als auch ihre konkrete Umsetzung. Im Gegensatz dazu steht die gängige Beteuerung, dass die Opferrechte Vorrang haben müssen vor der Strafverfolgung und sie gleichzeitig für eine effektivere Strafverfolgung von fundamentaler Bedeutung sind.

Die Bedenk- und Stabilisierungsfrist ist von der mangelnden Bekanntheit keine Ausnahme. Da sie bereits bei ersten Anhaltspunkten auf die Straftatbestände den betroffenen Personen gewährt werden soll, ist sie das „Eingangstor“ für weitere Opferrechte. Sie dient dazu, dass sich diese Personen aus der Zwangs- und Ausbeutungssituation lösen können, sich physisch und psychisch stabilisieren und sich ihrer Handlungsmöglichkeiten bewusst werden können. In der Praxis stellen wir fest, dass dieses Tor trotz konkreter Anhaltspunkte sehr häufig verschlossen bleibt und daher auch weitere Opferrechte (wie beispielsweise die adäquate Unterbringung, Versorgung und Beratung) ebenfalls nicht umgesetzt werden können. Dies widerspricht den (internationalen) rechtlichen Verpflichtungen, denen Deutschland unterliegt.

Die Aufgabe der Servicestelle gegen Zwangsarbeit, Arbeitsausbeutung und Menschenhandel ist es, an solchen Punkten die Praxis zu unterstützen. In diesem Fall haben wir das vorliegende Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, das für mehr Klarheit und Einheitlichkeit in der Praxis sorgen soll. Zu diesem Zweck umfasst das Gutachten sowohl die Analyse der Vorgaben aus internationalem Recht als auch die Diskussion der national geltenden Rechtslage und Verwaltungspraxis und gibt Hinweise und Empfehlungen für eine korrekte Umsetzung der rechtlichen Verpflichtungen.

Opferrechte, also auch die Bedenk- und Stabilisierungsfrist, gelten für alle Ausbeutungsformen gleichermaßen. Daher sind die folgenden Ausführungen zwar aufgrund des Mandates der Servicestelle auf die Ausbeutung in Beschäftigung zugeschnitten, gelten aber im Wesentlichen ebenso für Zwangsverhältnisse in der Prostitution, in der Bettelerei oder bei von Strafe bedrohten Handlungen oder weiteren Ausbeutungsformen. Es ist erforderlich, dass sich für alle Ausbeutungsformen eine einheitliche Verwaltungspraxis entwickelt, die im Einklang mit den internationalen Vorschriften steht.

Die Servicestelle bedankt sich herzlich bei den Autoren für das Gutachten und die fruchtbare Diskussion, die den Entstehungsprozess begleitet hat. Wir wünschen uns, dass das Gutachten auch in der Fachwelt intensiv wahrgenommen und diskutiert wird und dazu führt, dass sich die praktische Anwendung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist als grundsätzliches Opferrecht spürbar verbessert.

**Dr. Philipp Schwertmann**  
Fachbereichsleiter "Migration und Gute Arbeit"  
ARBEIT UND LEBEN Berlin-Brandenburg DGB/VHS e. V.

## I. AUSGANGSLAGE

Menschenhandel und Arbeitsausbeutung degradieren den Menschen zur Ware. Die effektive Bekämpfung dieser Delikte dient allen voran dem Schutz der Menschenwürde der Opfer, die sich oft über lange Zeiträume hinweg in Situationen existenzieller Abhängigkeit befinden und dabei großes Leid erfahren. Das allein gebietet bereits, mit aller Entschiedenheit hiergegen vorzugehen. Aber es kommen noch weitere Gründe hinzu: Menschenhandel und Arbeitsausbeutung schaden nicht allein den individuellen Opfern, sondern auch der Gesellschaft als Ganzes. Diese Delikte finden regelmäßig im Rahmen organisierter Kriminalität und Wirtschaftskriminalität statt. Sie sind eine stete Ursache für Verzerrungen des hiesigen Arbeitsmarkts und der Wettbewerbsslage,<sup>1</sup> für Steuerhinterziehung, Geldwäsche und Sozialversicherungsbetrug. Unternehmen, die Arbeitsausbeutung zulassen oder sich dieser absichtlich bedienen, verschaffen sich illegale Wettbewerbsvorteile und schädigen alle seriösen Akteure.

So wichtig die Bekämpfung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung demnach ist, so schwierig gestaltet sich die praktische Umsetzung. Es sind aus behördlicher Sicht vorrangig Kontrolldelikte,<sup>2</sup> so dass man von einer sehr hohen Dunkelziffer ausgehen muss. Denn nicht nur die Täter\*innen haben naturgemäß ein Interesse daran, nicht zur Verantwortung gezogen zu werden. Auch die Opfer sind meistens darauf aus, unentdeckt zu bleiben. Zum einen ist dies schlicht dem Umstand geschuldet, dass sie – wie viele andere Opfer organisierter Kriminalität auch – Angst haben, dass die Täter\*innen sich an ihnen oder an ihren Angehörigen in der Heimat rächen könnten. Zum anderen hat dies aber auch mit der aufenthaltsrechtlichen Lage zu tun. Regelmäßig befinden sich Opfer aus Drittstaaten ohne entsprechende Berechtigung im Bundesgebiet und müssen, sollte dies Behörden bekannt werden, damit rechnen, dass ihr Aufenthalt beendet wird.<sup>3</sup> Zumal sie in der Regel von den Täter\*innen mit dem Versprechen ins Land gelockt wurden, Geld für sich und ihre Familien zuhause verdienen zu können, ist ihnen der Verbleib im Bundesgebiet sehr wichtig. Nicht selten haben sie sich auch bei den Täter\*innen „verschuldet“ und fürchten, deren Forderungen im Falle einer Rückkehr nicht erfüllen zu können.

Angesichts dessen ist klar, dass der Schlüssel für ein erfolgreiches Vorgehen gegen Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in einem weitreichenden und proaktiven Opferschutz liegen muss – aus humanitären Gründen, um der Opfer willen, aber auch aus rein pragmatischen Erwägungen. Denn es ist schlichtweg so, dass in aller Regel nur durch die Mitwirkung der Opfer eine effektive strafrechtliche Verfolgung der Täter\*innen möglich ist und es nur so gelingen kann, für die Zukunft weitere, sonst größtenteils unentdeckt bleibende Straftaten zu verhindern.

Diese Einsicht wird inzwischen zwar allgemein geteilt. Aber sie hat sich erst allmählich eingestellt. Tatsächlich war es lange Zeit rechtlich nicht ausgeschlossen, dass zunächst die Opfer die harte Hand des Aufenthaltsgesetzes zu spüren bekommen hatten und deswegen längst außer Landes waren, als später dann eine Strafverfolgung der Täter\*innen erfolgen sollte. Demgegenüber ist heute die Notwendigkeit eines Schutzes der Opfer gerade auch mit Mitteln des Ausländerrechts auf allen Ebenen anerkannt und auch gesetzlich fest verankert.

So hat genau an diesem Punkt auch der europäische Gesetzgeber angesetzt, als er erstmals mit Artikel 6 Absatz 1 der EU-Richtlinie 2004/81/EG (sog. Opferschutzrichtlinie) jenes Instrument der Bedenk- und Stabilisierungsfrist eingeführt hat, um das es im Folgenden geht. Der genannten Vorschrift zufolge müssen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass den Betroffenen eine Bedenkzeit zugestanden wird, in der sie sich erholen und dem Einfluss der Täter\*innen entziehen können. Dieser Zeitraum soll den Betroffenen ermöglichen, sich ihrer aktuellen Situation sowie ihrer Rechte und Möglichkeiten bewusst zu werden. Sie sollen Beratung in Anspruch nehmen, sich über geltende Programme informieren und fundierte Entscheidungen über die eigene Zukunft treffen können.

Obwohl die genannte Richtlinie von einer Reihe weiterer Vorschriften des internationalen Rechts flankiert wird und obwohl die Richtlinie natürlich auch längst in nationales Recht umgesetzt ist, kommt es in der Rechtspraxis noch immer häufig zu Problemen rund um die Gewährung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist. Die Ursachen dafür sind vielfältig. Eine wichtige Rolle spielt dabei, dass Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in der Arbeit der lokalen Ausländerbehörden keine alltäglichen Themen sind und dementsprechend vielerorts keine etablierte Praxis zum Umgang hiermit besteht. Hinzu kommt, dass die Rechtslage, gerade wegen der einschlägigen europa- und völkerrechtlichen Vorschriften, vielschichtig und unübersichtlich ist. So wird aus der Praxis insbesondere seitens der Fachberatungsstel-

1 Menschenhandel und Arbeitsausbeutung senken die Kosten des „Arbeitgebers“, wodurch illegale Wettbewerbsvorteile entstehen. Auf rechtsstreue Marktteilnehmer\*innen steigt der Druck, die Lohnkosten zu senken.

2 Gleichzeitig melden sich aber immer wieder auch Betroffene in Not von sich aus bei den Fachberatungsstellen. In die offiziellen Statistiken finden diese Fälle allerdings nur dann Eingang, wenn es im weiteren Verlauf auch zu einem Ermittlungsverfahren kommt.

3 Ähnlich kritisch ist die Lage, wenn ein Aufenthaltstitel vorhanden ist, der das Opfer an die/den Täter\*in bindet.

len<sup>4</sup> immer wieder berichtet, dass die Gewährung der Bedenkzeit nicht reibungslos funktioniert, was Opferschutz und Strafverfolgung gleichermaßen behindert. Rechtsunsicherheit herrscht immer wieder auch bei der Frage, wie die Betroffenen sozialrechtlich abgesichert sind, solange sie vom Anwendungsbereich der Bedenk- und Stabilisierungsfrist erfasst sind.

Das vorliegende Rechtsgutachten bereitet die Rechtslage übersichtlich auf, untersucht die Verwaltungsvorschriften von Bund und Ländern und formuliert konkrete Handlungsempfehlungen für die Praxis. Es soll auf diese Weise einen Beitrag zur Vereinheitlichung der Rechtspraxis, zu besserem Opferschutz, zu wirkungsvollerer Strafverfolgung und auf diesem Wege auch zur Eindämmung illegaler Migration leisten.

---

4 Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung bieten unabhängige, vertrauliche und den Interessen der Opfer verpflichtete Beratungsleistungen. Regional zuständige Beratungsstellen sind unter <https://www.servicestelle-gegen-zwangsarbeit.de/beratungsstellen/> sowie <https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/mitgliedsorganisationen> abrufbar.



## II. ÜBERBLICK ÜBER DIE RECHTSGRUNDLAGEN ZUR BEDENK- UND STABILISIERUNGSFRIST

### 1. Rechtsgrundlagen im Völker- und Unionsrecht

Die Rechtsgrundlagen der Bedenk- und Stabilisierungsfrist entstammen dem Völkerrecht wie auch dem Unionsrecht.

#### a) Völkerrecht: Konvention zur Bekämpfung des Menschenhandels des Europarates

In der Konvention zur Bekämpfung des Menschenhandels des Europarates<sup>5</sup> aus dem Jahr 2008 ist in Artikel 13 die Bedenk- und Stabilisierungsfrist normiert:

*Artikel 13 der Konvention gegen Menschenhandel*

*(1) Jede Vertragspartei sieht in ihrem internen Recht die Einräumung einer Erholungs- und Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen vor, wenn es konkrete Anhaltspunkte dafür gibt, dass es sich bei der betreffenden Person um ein Opfer handelt. Dieser Zeitraum muss ausreichend lang sein, um es der betreffenden Person zu gestatten, sich zu erholen und dem Einfluss der Menschenhändler beziehungsweise -händlerinnen zu entziehen und/oder eine fundierte Entscheidung darüber zu treffen, ob sie mit den zuständigen Behörden zusammenarbeitet. Während dieses Zeitraums darf keine aufenthaltsbeendende Maßnahme gegen sie vollstreckt werden. Diese Bestimmung lässt die von den zuständigen Behörden in allen Stadien der entsprechenden innerstaatlichen Verfahren durchgeführten Handlungen, insbesondere im Zusammenhang mit den Ermittlungen wegen der Straftat und mit der Strafverfolgung, unberührt. Während dieses Zeitraums gestatten die Vertragsparteien den betreffenden Personen den Aufenthalt in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet.*

[...]

Art. 13 verfolgt mit der Garantie einer mindestens 30-tägigen Bedenkzeit<sup>6</sup> das Ziel, illegal aufhältigen Opfern von Menschenhandel einen Mindestschutz zu gewähren, um sich zu erholen, sich dem Einfluss der Täter\*innen zu entziehen und eine eigenverantwortliche Entscheidung über eine mögliche Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden zu treffen.<sup>7</sup> Wichtiges Merkmal der Erholungs- und Bedenkzeit ist ihre Gewährung unabhängig von einer Kooperation

mit den Strafverfolgungsbehörden. Sinn und Zweck ist es, hier zunächst Schutz ohne Bedingungen zu gewähren, und eine Situation zu schaffen, in der eine Entscheidung über die Aussagebereitschaft getroffen werden kann.

Die Bedenkzeit ist jeder ausländischen Person einzuräumen, bei der konkrete Anhaltspunkte für die Opfereigenschaft vorliegen. Der Zeitraum startet gleichzeitig mit dem Identifizierungsprozess. Er darf aber nicht vor Abschluss der Identifizierung enden, andernfalls gilt das Abschiebeverbot aus Art. 10 Abs. 2 der Konvention. Weder die Konvention noch der „Explanatory Report“ hierzu definieren jedoch das Tatbestandsmerkmal der „konkreten Anhaltspunkte“ näher.<sup>8</sup>

#### b) Unionsrecht: Richtlinie 2004/81/EG

Bereits 2004 wurde die „Richtlinie 2004/81/EG 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“, geltendes Unionsrecht. In Art. 5 und 6 wurden hier die Grundlagen der Bedenk- und Stabilisierungsfrist geschaffen.

*Art. 5 der Richtlinie 2004/81/EG: Information der betroffenen Drittstaatsangehörigen*

*Sind die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats der Auffassung, dass ein Drittstaatsangehöriger in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen kann, so informieren sie die betroffene Person über die im Rahmen dieser Richtlinie gebotenen Möglichkeiten.*

*Die Mitgliedstaaten können beschließen, dass diese Information auch durch eine Nichtregierungsorganisation oder eine von dem betreffenden Mitgliedstaat speziell benannte Vereinigung erfolgen kann.*

*Art. 6 der Richtlinie 2004/81/EG: Bedenkzeit*

*(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass den betroffenen Drittstaatsangehörigen eine Bedenkzeit zugestanden wird, in der sie sich erholen und dem Einfluss der Täter entziehen können, so dass sie eine fundierte Entscheidung darüber treffen können, ob sie mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten.*

<sup>5</sup> Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16.05.2005, in Kraft getreten am 01.02.2008, SEV Nr. 197.

<sup>6</sup> Die kurze Mindestdauer von 30 Tagen gibt Anlass zur Kritik, ist jedoch Ergebnis der Konzeption der Norm als verbindlicher Minimalkonsens. Die Group of Experts on Trafficking in Human Beings (GRETA) empfiehlt eine Mindestdauer von drei Monaten.

<sup>7</sup> Ausführlich hierzu Lindner, Die Effektivität transnationaler Maßnahmen gegen Menschenhandel in Europa, 194 f.

<sup>8</sup> Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Rn 172 ff.

*Die Dauer und der Beginn der in Unterabsatz 1 genannten Bedenkzeit werden nach dem innerstaatlichen Recht festgelegt.*

*(2) Während der Bedenkzeit und in Erwartung der Entscheidung der zuständigen Behörden haben die betroffenen Drittstaatsangehörigen Zugang zu der in Artikel 7 vorgesehenen Behandlung und es darf keine ihre Person betreffende Rückführungsentscheidung vollstreckt werden. [...]*

Die Richtlinie stellt in Art. 5. und 6 nur sehr geringe Anforderungen an die Auslösung der Bedenkzeit.<sup>9</sup> Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie spricht von „betroffenen Drittstaatsangehörigen“ und bezieht sich damit offensichtlich auf den mit diesem Begriff betitelten Art. 5. Der Gewährung einer Bedenkzeit ist also keine weitere Prüfung der Opfereigenschaft voranzustellen. Greift die Informationspflicht, so folgt daraus auch die Pflicht zur Gewährung der Bedenkzeit. Die EU Expert Group on Trafficking in Human Beings merkt zu diesem Punkt an, dass in jedem Fall, in dem Anhaltspunkte für einen Verdacht auf Menschenhandel bestehen, die Bedenkzeit umgehend zu gewähren ist.<sup>10</sup> Die Richtlinie verfolgt damit die Grundannahme, dass es vorzugswürdig ist, schon sehr früh und auch bei geringen Verdachtsmomenten über Opferrechte zu informieren und Bedenkzeit zu gewähren. Denn während bei Ausräumung des Verdachts die Bedenkzeit auch verkürzt oder beendet werden kann, ist umgekehrt bei Verweigerung der Bedenkzeit sowohl die Verfügbarkeit als auch das Vertrauen des Opfers in der Regel unwiederbringlich verloren.

### c) (Unmittelbare) Wirkung der unions- und völkerrechtlichen Vorgaben

Die Vorgaben des Völker- und Unionsrechts mussten in allen Konventions- bzw. Mitgliedstaaten im nationalen Recht umgesetzt werden. Hinsichtlich des unter b) dargestellten Unionsrechts ist festzuhalten, dass es nicht nur unmittelbare, sondern auch vorrangige Geltung im nationalen Recht beansprucht. Das bedeutet konkret, dass im Falle eines Widerspruchs zwischen nationalen und unionsrechtlichen Vorschriften letztere maßgeblich sind. Daraus folgt auch, dass nationale Regelungen stets so auszulegen sind, dass sie im Einklang mit den Vorgaben der einschlägigen Richtlinien stehen (unionsrechtskonforme Auslegung).

Was die zuvor unter a) dargestellten Vorgaben des Völkerrechts angeht, so ist ihr Verhältnis zum natio-

nen Recht zwar nicht gleich, aber ähnlich. Anwendung im nationalen Recht finden sie nicht, wie das Unionsrecht, unmittelbar, sondern nur im Rahmen ihrer Umsetzung durch nationale Gesetze. Auch beanspruchen sie keinen formalen Vorrang. Zumal ihre Einhaltung aber eine völkerrechtlich bindende Verpflichtung Deutschlands ist, gilt auch in diesem Fall, dass nationales Recht grundsätzlich so anzuwenden ist, dass diese Vorgaben eingehalten werden. Auch ihnen kommt damit eine maßgebliche Rolle bei der Auslegung und Anwendung der bundesgesetzlichen Vorschriften zu.

Angesichts des weitgehenden Gleichlaufs zwischen Unions- und Völkerrecht ist der Unterschied in der Bindungswirkung zwischen beiden speziell für die Anwendung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist kaum von Bedeutung. Beide sind bei Auslegung des nationalen Rechts zu beachten, das Ergebnis muss dem Regelungsziel der transnationalen Vorgaben entsprechen.

## 2. Nationales Recht

Die unionsrechtlichen Vorgaben sind ursprünglich im Jahr 2007 in nationales Recht umgesetzt worden in § 50 Absatz 2a AufenthG.<sup>11</sup> Ende 2011 wurde die Vorschrift überarbeitet und findet sich nun in § 59 Absatz 7 AufenthG:

### a) Die einschlägige Vorschrift

#### § 59 Abs. 7 AufenthG

*Liegen der Ausländerbehörde konkrete Anhaltspunkte dafür vor, dass der Ausländer Opfer einer in § 25 Absatz 4a Satz 1 oder in § 25 Absatz 4b Satz 1 genannten Straftat wurde, setzt sie abweichend von Absatz 1 Satz 1 eine Ausreisefrist, die so zu bemessen ist, dass er eine Entscheidung über seine Aussagebereitschaft nach § 25 Absatz 4a Satz 2 Nummer 3 oder nach § 25 Absatz 4b Satz 2 Nummer 2 treffen kann. Die Ausreisefrist beträgt mindestens drei Monate. Die Ausländerbehörde kann von der Festsetzung einer Ausreisefrist nach Satz 1 absehen, diese aufheben oder verkürzen, wenn*

- 1. der Aufenthalt des Ausländers die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt oder*
- 2. der Ausländer freiwillig nach der Unterrichtung nach Satz 4 wieder Verbindung zu den Personen nach § 25 Absatz 4a Satz 2 Nummer 2 aufgenommen hat.*

<sup>9</sup> Vgl. hierzu Lindner, Die Effektivität transnationaler Maßnahmen gegen Menschenhandel in Europa, 114 ff.

<sup>10</sup> EU Expert Group on Trafficking in Human Beings, Report of the Expert Group on Trafficking in Human Beings, S. 3.

<sup>11</sup> Durch Art. 1 Nr. 39 des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 BGBl. I 2007 S. 1970 ff.

Die Ausländerbehörde oder eine durch sie beauftragte Stelle unterrichtet den Ausländer über die geltenden Regelungen, Programme und Maßnahmen für Opfer von in § 25 Absatz 4a Satz 1 genannten Straftaten.

b) Die einschlägigen Passagen aus der Gesetzesbegründung

In der Gesetzesbegründung zu § 50 Absatz 2a AufenthG<sup>12</sup> wurde seinerzeit unter anderem das Folgende ausgeführt:

Zu Nummer 39 (§ 50)

*Durch die Einfügung eines neuen Absatzes 2a wird Artikel 6 der Opferschutzrichtlinie umgesetzt. Nach Artikel 6 Abs. 1 der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union Opfern von Menschenhandel eine Bedenkzeit einzuräumen, in der sie sich dem Einfluss der Täter entziehen können, so dass sie in der Lage sind, eine fundierte Entscheidung darüber zu treffen, ob sie mit den zuständigen Behörden kooperieren. Dauer und Beginn können nach dem innerstaatlichen Recht festgelegt werden. Nach bisheriger Verwaltungspraxis wurde mutmaßlichen Opfern von Menschenhandel eine mindestens vierwöchige Ausreisefrist gewährt (Nummer 42.3.2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz). Diese Verwaltungspraxis wird nun in Umsetzung der Opferschutzrichtlinie gesetzlich geregelt.*

*Die Ausreisefrist beträgt mindestens einen Monat; sie ist ggf. länger zu bemessen, um sicherzustellen, dass sich die betroffene Person im Sinne einer persönlichen psychischen Stabilisierung von den Folgen der Straftat erholen, dem Einfluss der Täter entziehen und Kontakt zu den bestehenden Fachberatungsstellen herstellen kann und daher eine fundierte Entscheidung über die Mitwirkung und Aussagebereitschaft als Zeuge in einem Strafverfahren möglich ist. Die Frist dient – im Hinblick auf eine nachfolgend ggf. zu treffende Entscheidung nach § 25 Abs. 4a – auch dazu, weitergehend zu klären, ob bei dem ausreisepflichtigen Ausländer tatsächlich anzunehmen ist, dass er ein Opfer von Menschenhandel ist und er als Zeuge für ein Strafverfahren im Zusammenhang mit Menschenhandel in Betracht kommt. Die Sechsmonatsfrist in Absatz 2 bildet jedoch regelmäßig die äußerste Grenze für die zu bestimmende Ausreisefrist.*

*Durch die Bestimmung der durch Artikel 6 Abs. 1 der Opferschutzrichtlinie vorgegebenen Bedenkzeit als Ausreisefrist wird gleichzeitig die Vorgabe aus Artikel 6 Abs. 2 der Richtlinie erfüllt, dass während der Bedenkzeit keine Rückführungsentscheidungen vollstreckt werden dürfen. Die in Satz 3 aufgenommenen Gründe für ein vorzeitiges Ende der verfügbaren Ausreisefrist sind den Beendigungsgründen in Artikel 6 Abs. 4 der Richtlinie entnommen.*

12. BT-Drs. 16/5065 S. 180.

*Dabei wurde eine Formulierung gewählt, die dem Geist der Richtlinie entspricht. Maßgeblich ist danach, dass das Opfer wieder freiwillig Verbindung zu den Tatverdächtigen aufgenommen hat. Die in der Richtlinie enthaltenen Begriffe „aktiv“ und „aus eigener Initiative“ werden durch das im Gesetzestext enthaltene Wort „freiwillig“ mit abgedeckt. Bei der Frage, ob eine freiwillige Kontaktaufnahme vorliegt, ist zu beachten, ob das Opfer sich aufgrund bestehender Zwänge zu einer Fortsetzung des Kontakts genötigt sieht, oder ob Täter den Kontakt mit dem Opfer forcieren, insbesondere um eine Einbeziehung des Opfers als Zeuge im Strafverfahren zu behindern. Die nachträgliche Verkürzung oder Aufhebung der Ausreisefrist muss die Ausländerbehörde anordnen, wenn die genannten Gründe vorliegen. Wie weit die Behörde die Frist verkürzt, oder ob sie sie ganz entfallen lässt, entscheidet die Ausländerbehörde nach Lage des Falles nach pflichtgemäßem Ermessen.*

*Nach Satz 4 haben die Ausländerbehörden im Rahmen der Festsetzung der Ausreisefrist die betreffenden Personen zugleich auf die für Opfer von Menschenhandel im Sinne der Richtlinie bestehenden gesetzlichen Regelungen, Programme und Maßnahmen (u. a. Betreuung durch Fachberatungsstellen, mögliche Aufnahme in ein polizeiliches Zeugenschutzprogramm, Möglichkeit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a, des Arbeitsmarktzugangs, des Zugangs zu Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts) hinzuweisen. Damit wird die Verpflichtung aus Artikel 5 der Opferschutzrichtlinie (Information der betroffenen Drittstaatsangehörigen) erfüllt. Die Ausländerbehörden können Nichtregierungsorganisationen oder andere geeignete Vereinigungen mit der Information beauftragen (Artikel 5 Unterabs. 2). Die Verantwortung verbleibt dabei bei der Ausländerbehörde.*

Als der Bundesgesetzgeber § 50 Absatz 2a AufenthG später in § 59 Absatz 7 AufenthG übertragen hat,<sup>13</sup> wurde in der Begründung<sup>14</sup> noch Folgendes ausgeführt:

Zu Absatz 7 (neu)

*Der neue Absatz 7 entspricht der bisherigen Regelung in § 50 Absatz 2a. Die Einzelheiten der Fristsetzung werden nunmehr einheitlich im Kontext der Abschiebungsandrohung geregelt. Die Bedenkfrist wird darüber hinaus auch Opfern von Straftaten nach § 10 Absatz 1, § 11 Absatz 1 Nummer 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes oder § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (vergleiche § 25 Absatz 4b) eingeräumt. Die Einräumung einer Bedenkfrist lässt eine etwaige strafprozessuale Verpflichtung von Opferzeugen zur Aussage unberührt.*

13. Durch Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex vom 22.11.2011, BGBl. I 2011 S. 2258 ff.

14. Begründung in BT-Drs. 17/5470 S. 24.

### c) Einzelfragen zur Auslegung der Vorschrift

Trotz der vergleichsweise detaillierten Gesetzesformulierung und ihrer gründlichen Erläuterung tun sich in der Praxis immer wieder Auslegungsfragen auf. Bedeutsam sind insbesondere die Fragen nach den tatbestandlichen Voraussetzungen einer Gewährung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist sowie die nach der Anwendbarkeit des § 59 Absatz 7 AufenthG auf sog. Dublin-Abschiebungen.

#### – Zu den Voraussetzungen für die Gewährung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist

Als Voraussetzung für die Gewährung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist wird in § 59 Abs. 7 AufenthG das Vorliegen von „konkreten Anhaltspunkten“ dafür gefordert, dass „der Ausländer Opfer einer in § 25 Absatz 4a Satz 1 oder in § 25 Absatz 4b Satz 1 genannten Straftat wurde“. Gerade bei dieser Formulierung ist bei der Auslegung das zuvor erläuterte zwingende Gebot unionsrechtskonformer Auslegung zu beachten.

Das gilt zunächst für das Erfordernis „konkreter Anhaltspunkte“.<sup>15</sup> Diese Wendung wird im nationalen Recht nicht nur im Ausländerrecht verwendet, sondern auch in verschiedenen weiteren Gebieten von der Zivilprozessordnung bis hin zum Immissionsschutzrecht. Der Grundsatz einer systematischen Auslegung würde insofern eigentlich dafür sprechen, hier einen Einklang mit den anderen Verwendungen im deutschen Recht herzustellen. Wegen des Vorrangs des Unionsrechts dürfen im Wege einer solchen systematischen Auslegung aber die Vorgaben der Richtlinie nicht unterlaufen werden. Es darf also mit dem Begriff der „konkreten Anhaltspunkte“ keine zusätzliche, höhere Schwelle eingezogen werden, als für die Auslösung der Informationspflicht im Unionsrecht vorgesehen ist. Das heißt insbesondere, dass die zuständige Behörde selbst dann eine Bedenk- und Stabilisierungsfrist zu gewähren hat, wenn die Gründe, deretwegen sie annimmt, dass die betroffene Person ein Opfer von Menschenhandel sein kann, nicht den Anforderungen genügen, die sonst im deutschen Recht an das Vorliegen konkreter Anhaltspunkte gestellt werden. Das insofern allein maßgebliche Unionsrecht lässt hier vielmehr jede Grundlage ausreichen.

Ferner kann wegen des Vorrangs des Unionsrechts auch der Übergang von der Kann-Formulierung des Richtlinien texts: „ (...) in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen kann“ zur etwas strikter gefassten nationalen Formulierung „ [...] Opfer [...]

wurde“ nicht zu einer Schwellenerhöhung führen. Es ist hier keine Gewissheit erforderlich. Die bloße Möglichkeit, dass die betroffene Person ein Opfer von Menschenhandel ist, reicht aus.

Um derartigen Missverständnissen vorzubeugen, wäre im Sinne der Rechtsklarheit ein näher am Richtlinien text orientierter Wortlaut in § 59 Absatz 7 AufenthG vorzugswürdig. Es ist wünschenswert, dass dies bei einer künftigen Novellierung berücksichtigt wird. Dessen ungeachtet hat in der Praxis einstweilen eine Orientierung allein am Richtlinien text zu erfolgen. Auf die Konsequenzen für die aktuell geltenden Verwaltungsvorschriften wird unten noch eingegangen.

#### – Auslösung der Bedenkzeit in jedem Fall bei Anfangsverdacht

Liegt ein sogenannter Anfangsverdacht vor, so sind die Strafverfolgungsbehörden zur Aufnahme von Ermittlungen verpflichtet. Sobald „zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für das Vorliegen einer verfolgbaren Straftat“ (§ 152 Absatz 2 StPO) gegeben sind, sind Ermittlungsmaßnahmen einzuleiten. Negativ abzugrenzen sind die „zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkte“ von bloßen Vermutungen. Insgesamt liegt die Schwelle niedrig, denn selbst Initiativermittlungen sind zulässig, und es genügen entfernte Indizien. Es muss sich lediglich um mehr als eine bloße Vermutung handeln.<sup>16</sup> Sofern ein Anfangsverdacht im strafprozessualen Sinne vorliegt, ist damit in jedem Fall auch die Schwelle für die Auslösung der Bedenkzeit erreicht.

#### – Auslösung der Bedenkzeit bei Indikatoren für Menschenhandel und Zwangsarbeit

In der professionellen Praxis haben sich Indikatorenlisten zur strukturierten Erfassung von tatsächlichen Anhaltspunkten für Menschenhandel etabliert (siehe Anlage 1). Erfüllt ein Sachverhalt mehrere Indikatoren, so ist die Schwelle für die Auslösung der Bedenkzeit in jedem Fall erfüllt. Der EGMR hat in einer Entscheidung ausdrücklich den Wert der Indikatorenlisten anerkannt. Die Strafverfolgungsbehörden sind dazu verpflichtet, diesen Indikatoren nachzugehen und entsprechend zu ermitteln. Ein Unterlassen würde hier Art. 4 EMRK in seiner prozeduralen Dimension verletzen.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Vgl. hierzu Lindner, Die Effektivität transnationaler Maßnahmen gegen Menschenhandel in Europa, 118 ff.

<sup>16</sup> Meyer-Goßner/Schmitt, StPO, § 152 Rn.4.

<sup>17</sup> EGMR, Urt. v. 13.11.2012, 4239/08 – C.N. gegen Vereinigtes Königreich.

- *Zeitpunkt der Beteiligung der Strafverfolgungsbehörden, § 72 Absatz 6 AufenthG*

In § 72 Absatz 6 AufenthG ist bestimmt, dass die Ausländerbehörde die für das Strafverfahren gegen die Täter\*innen zuständige Staatsanwaltschaft oder das mit dem Verfahren befasste Strafgericht beteiligt. Ist eine zuständige Staatsanwaltschaft noch nicht bekannt, ist stattdessen die für den Aufenthaltsort des möglichen Opfers zuständige Polizeibehörde zu beteiligen. Das Gebot einer solchen Beteiligung ist in jedem Fall sinnvoll: Laufen bereits Ermittlungen, so bekommt die Ausländerbehörde auf diese Weise die für ihre Entscheidung relevanten Informationen. Haben dagegen, wie es in der Praxis auch nicht selten ist, noch keine Ermittlungen begonnen, dient die Beteiligung der Polizei dazu, dass umgekehrt diese die relevanten Informationen von der Ausländerbehörde bekommt, um Ermittlungen aufzunehmen.

Laut § 72 Absatz 6 AufenthG findet die Beteiligung statt, bevor die Ausländerbehörde über die Festlegung, Aufhebung oder Verkürzung einer Ausreisefrist nach § 59 Absatz 7 entscheidet. Entsprechendes ist dort im Übrigen auch für die in solchen Konstellationen später eventuell anstehenden Entscheidungen nach § 25 Absatz 4a und 4b AufenthG geregelt. Wieder leuchtet unmittelbar ein, dass in jedem Stadium des Verfahrens die Erkenntnisse und Einschätzungen der Strafverfolgungsbehörden für die jeweils möglichen Entscheidungen der Ausländerbehörde von Bedeutung sein können und deswegen eine Abstimmung angeordnet wird. Auch dass die Beteiligung vor der Entscheidung stattfinden soll, begegnet grundsätzlich keinen Einwänden. Bei den meisten in § 72 AufenthG geregelten Konstellationen – namentlich bei allen Entscheidungen nach § 25 Absatz 4a und 4b AufenthG sowie bei Verkürzungen oder Aufhebungen einer Ausreisefrist nach § 59 Absatz 7 AufenthG – werden Ausländerbehörde und Ermittlungsbehörden regelmäßig ohnehin schon mit dem jeweiligen Fall befasst sein und auch untereinander bereits in Kontakt stehen.

Bedenken löst diese Regelung allerdings in einem Einzelaspekt aus, nämlich soweit es um eine Beteiligung vor der erstmaligen Festsetzung einer Bedenk- und Stabilisierungsfrist nach § 59 Absatz 7 AufenthG geht. Auch hier wird eine vorherige Beteiligung dann unbedenklich sein, wenn die Ermittlungsbehörden bereits mit dem Fall befasst sind und womöglich ihrerseits die Ausländerbehörde erst auf die Möglichkeit hingewiesen haben, dass es sich bei der betroffenen Person um ein Opfer von Menschenhandel oder Arbeitsausbeutung handeln könnte. Problematisch ist dagegen die umgekehrte Konstellation, nämlich dass es die

Ausländerbehörde ist, die diese Möglichkeit als erste erkennt, sei es durch Einlassungen des möglichen Opfers, sei es durch einen Hinweis von dritter Seite, namentlich den Fachberatungsstellen. In dieser Konstellation könnte es sich in der Praxis als äußerst misslich erweisen, wenn die Ausländerbehörde die Bedenk- und Stabilisierungsfrist nicht sofort gewähren dürfte, sondern zunächst eine (womöglich langwierige) Beteiligung der (dann ja zum ersten Mal mit dem Fall befassten) Strafverfolgungsbehörden durchführen müsste. Denn um eine Kooperationsbereitschaft des Betroffenen zu erreichen, ist es besonders wichtig, dass die durch die Bedenk- und Stabilisierungsfrist bezweckte Sicherheit möglichst unverzüglich im Moment der Aufdeckung gegenüber den staatlichen Stellen, hier der Ausländerbehörde, geschaffen werden kann. Andernfalls drohen eine zwischenzeitliche Flucht oder neue Absprachen mit den Täter\*innen. Zugleich ist nicht ersichtlich, dass eine umgehende Gewährung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist durch die Ausländerbehörde eine Gefahr wesentlicher Nachteile birgt. Schließlich kann die Ausländerbehörde die gebotene Beteiligung der Strafverfolgungsbehörden immerhin zeitgleich veranlassen und, sobald die Rückmeldung eingeht, die gewährte Frist wieder verkürzen oder aufheben, sollte dies denn aufgrund der Erkenntnisse der Ermittlungsbehörden geboten sein.

Vor diesem Hintergrund erscheint für die beschriebene Konstellation eine restriktive Auslegung des § 72 Absatz 6 AufenthG dahingehend angezeigt, dass im Fall der erstmaligen Festsetzung einer Bedenk- und Stabilisierungsfrist dem Gebot einer vorherigen Beteiligung der Strafverfolgungsbehörden, insbesondere wenn diese den Fall noch nicht kennen und eine umgehende Gewährung geboten ist, auch dadurch genügt ist, dass die Information an die Strafverfolgungsbehörden zwar bereits veranlasst, deren Rückmeldung aber noch nicht eingegangen ist. Diese Auffassung hat zum Teil auch in der verschriftlichen Verwaltungspraxis auf Landesebene Niederschlag gefunden.<sup>18</sup>

- *Bindung der Ausländerbehörden an Ersuchen der Strafverfolgungsbehörden*

In der Praxis kann die Frage auftreten, ob der Ausländerbehörde eine weitere Prüfkompetenz bei der Entscheidung über eine Bedenkzeit zusteht, wenn seitens Polizei, Zoll oder Staatsanwaltschaft die Notwendigkeit der Anwesenheit (potentieller) Opfer im Bundesgebiet für das weitere Verfahren bejaht wird. In der Praxis dürfte dies ausgeschlossen sein. Denn eine derartige Äußerung seitens einer

<sup>18</sup> Siehe z.B. unter II 2. E) Kooperationsvereinbarung des Landes Baden-Württemberg.

Ermittlungsbehörde fußt auf konkreten Anhaltspunkten, denn andernfalls würde überhaupt kein Ermittlungsverfahren geführt werden. Das Verwaltungsgericht (VG) München hat hierzu im Rahmen eines Verfahrens um die Erteilung eines kurzfristigen Aufenthaltstitels klargestellt, dass für das Gericht keinerlei Anlass bestehe, an der Einschätzung der Staatsanwaltschaft zu zweifeln, die einen weiteren Aufenthalt für notwendig erachtete. In der Folge wurde eine Aufenthaltserlaubnis zugesprochen, welche die Ausländerbehörde zuvor verweigert hatte und die Abschiebung durchsetzen wollte. Dies gilt erst recht für die Bedenkzeit, ist die Auslöseschwelle doch hier weitaus geringer als bei einem nachfolgenden Aufenthaltstitel.<sup>19</sup>

### – Spannungsverhältnis zwischen Zeugenpflicht und Aussageverweigerungsrecht

Da Betroffene für die Auslösung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist der Übermittlung ihrer Daten durch Fachberatungsstellen an die Strafverfolgungsbehörden zustimmen müssen, ist dies eine große Hürde, insbesondere für Personen ohne gültigen Aufenthalt oder Arbeitsgenehmigung. Es ist aber von zentraler Bedeutung, dass die Bedenk- und Stabilisierungsfrist nicht an eine Aussagebereitschaft geknüpft ist. Zwar sind grundsätzlich auch Opferzeugen über § 48 Absatz 1, 3 StPO zur Aussage verpflichtet, so dass die Entscheidung über eine Aussagebereitschaft de jure nicht frei ist. Da jedoch zumeist auch gewisse Verstöße der Opferzeugen im Raum stehen, greift der Grundsatz, dass niemand sich selbst belasten muss (*nemo tenetur se ipsum accusare*). Damit besteht faktisch meist ein Aussageverweigerungsrecht. Umso wichtiger ist es daher, dass die Bedenk- und Stabilisierungsfrist vorbehaltlos gewährt wird, um ein gewisses Vertrauen für das weitere Verfahren aufbauen zu können. Im Idealfall sollte daher der Einbezug der Strafverfolgungsbehörden zumindest zum Zeitpunkt des Verfahrens um die Bedenkzeiterteilung bei der Ausländerbehörde nicht verpflichtend oder anonymisiert möglich sein, was freilich einer Gesetzesänderung bedürfte.

### – Anwendbarkeit des § 59 Absatz 7 AufenthG auf Abschiebungsanordnungen nach § 34a AsylG

Mitunter wird die Anwendbarkeit des § 59 Absatz 7 AufenthG angezweifelt, wenn es um Abschiebungsanordnungen nach § 34a AsylG geht, also namentlich um sogenannte Dublin-Abschiebungen.<sup>20</sup> Die Gesetzesformulierung gibt darüber keinen direkten Aufschluss. Der Gesetzeszweck freilich spricht für eine Anwendbarkeit auch in diesen Konstellationen. Insbesondere ist es nicht überzeugend, dagegen vorzubringen, dass auch in anderen EU-Staaten, in welche die Betroffenen danach zu überstellen wären, eine der Opferschutzrichtlinie entsprechende Rechtslage herrschen müsse und die Zwecke der Bedenk- und Stabilisierungsfrist dementsprechend dort erfüllt werden könnten.<sup>21</sup> Denn diese Argumentation verkennt die Realitäten von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung.

Ein praktisches Beispiel mag dies verdeutlichen: Eine junge Nigerianerin wird von einem Netzwerk organisierter Menschenhändler\*innen nach Süditalien gelockt mit dem Versprechen, sie könne dort einer geregelten und gut bezahlten Arbeit nachgehen. Vor Ort wird sie dann als Hausangestellte wie eine Leibeigene behandelt und zu einem Leben in sklavenähnlichen Bedingungen gezwungen. Sie entkommt, flieht nach Deutschland, wo sie weiterhin von ihren Ausbeuter\*innen bedroht wird, und beantragt Asyl. Nach den Dublin-Regeln ist für ihren Antrag primär Italien zuständig, sodass sie sich einer drohenden Rücküberstellung gegenübersehen. Der Zweck des § 59 Absatz 7 AufenthG gebietet auch in dieser Konstellation einen Schutz der Betroffenen. Denn eine Rückführung könnte für das Opfer bedeuten, den Täter\*innen erneut unmittelbar ausgesetzt zu sein, und wird angesichts der vorherigen Flucht eine sogar noch gesteigerte Gefahr mit sich bringen. Außerdem eröffnet gerade die Entfernung des Opfers aus dem primären Einwirkungsbereich der Täter\*innen überhaupt erst die Chance, dass es sich zu einer – ansonsten allzu gefährlichen – Kooperation mit den Verfolgungsbehörden entschließt. Auch wenn es wegen der hohen Dunkelziffer wenig verlässliche Empirie zu diesem Kriminalitätsfeld gibt, dürfte die geschilderte Konstellation nicht ungewöhnlich, sondern geradezu typisch für die Situation der Opfer sein. Dass sie einen Asylantrag

<sup>19</sup> VG München, Beschluss v. 28.06.2018 – M 1 S 17.51745

<sup>20</sup> Für eine Anwendung VG Düsseldorf, Entsch. vom 12.06.2017 – 7 K 6086/17.A; mit ähnlicher Tendenz, wenngleich nicht speziell zur Bedenk- und Stabilisierungsfrist VG München, Entsch. v. 28.06.2018 – M 1 S 17.51745; dagegen VG Ansbach, Entsch. vom 27.01.2020 – AN 17 S 19.51203; offen gelassen schließlich in einer Entscheidung ebenfalls des VG Ansbach (nur zwei Tage später), Entsch. v. 29.01.2020 – AN 17 S 19.51111.

<sup>21</sup> So aber VG Ansbach, Entsch. vom 27.01.2020 – AN 17 S 19.51203.

stellen, mag sie ausländerrechtlich in die „Spur Asylverfahren“ bringen, ändert aber nichts an ihrer Schutzbedürftigkeit als Opfer von Menschenhandel oder Arbeitsausbeutung. Die Bedenk- und Stabilisierungsfrist ist deswegen – der wohl überwiegenden Ansicht in der Rechtsprechung entsprechend – auch bei Abschiebungsanordnungen nach § 34a AsylG zu berücksichtigen.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> So auch Dollinger in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, § 50 AufenthG, Rn. 62.

### III. DIE BEDENK- UND STABILISIERUNGSFRIST IN DER RECHTSPRAXIS

Für die Anwendung des § 59 Absatz 7 AufenthG in der Verwaltungspraxis gibt es neben den zuvor behandelten Vorschriften des nationalen sowie des Unions- und Völkerrechts noch weitere verschriftlichte Grundlagen. Zum einen handelt es sich dabei um die maßgeblichen Verwaltungsvorschriften des Bundes. Zum anderen gibt es auf Landesebene zwar keine einschlägigen Regelungen in den Verwaltungsvorschriften, wohl aber "Kooperationsvereinbarungen", in welchen sich die Landesbehörden mit den übrigen involvierten Akteuren auf eine Praxis verständigt haben. Beide Bereiche werden im Folgenden behandelt.

#### 1. Die Verwaltungsvorschriften des Bundes

Auf Bundesebene ist die "**Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz**" einschlägig. Sie gilt (bereits) seit dem 26. Oktober 2009.

##### a) Auszüge aus der Verwaltungsvorschrift

Die maßgeblichen Auszüge aus der Verwaltungsvorschrift des Bundes sind im Folgenden wiedergegeben. Da sie schon länger gelten als die gegenwärtige Gesetzesfassung, folgen sie noch der Nummerierung der alten Gesetzesfassung. Es geht darin also um den heutigen § 59 Absatz 7 des AufenthG.

##### *50.2a Ausreisepflicht für Opfer von Menschenhandel*

*50.2a.0 § 50 Absatz 2a regelt – in Umsetzung von Artikel 6 Absatz 1, 3 und 4 der Richtlinie 2004/81/EG 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 (ABl. EU Nummer L 261 S. 19, so genannte Opferschutzrichtlinie) – die einem Ausländer, der Opfer einer in § 25 Absatz 4a genannten Straftat zu sein scheint, einzuräumende Bedenkzeit, ob er bereit ist, in einem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeuge auszusagen. Anhand der systematischen Stellung der Regelung wird deutlich, dass sie sich im Wesentlichen an vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer richtet.*

*50.2a.1 Liegen konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen einer in § 25 Absatz 4a genannten Straftat vor, so ist die Ausländerbehörde grundsätzlich verpflichtet, dem Ausländer, der Opfer einer dieser Straftaten ist, eine Frist zur Ausreise zu setzen (vgl. zu Ausnahmen § 50 Absatz 2a Satz 3).*

*50.2a.1.1 Vor der Festlegung der Ausreisefrist ist (ebenso wie bei ihrer Aufhebung oder Verkürzung) gemäß § 72 Absatz 6 Satz 1 die zuständige Staatsanwaltschaft oder das befassende Strafgericht zu beteiligen.*

*50.2a.1.2 Für konkrete Anhaltspunkte der Ausländerbehörde nach § 50 Absatz 2a Satz 1 ist die plausible Aussage des Ausländers, er sei Opfer einer in § 25 Absatz 4a Satz 1 genannten Straftat, grundsätzlich ausreichend. Bei der Entscheidung ist insbesondere zu berücksichtigen, dass Ausländer, bei denen aus polizeilicher Sicht Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sie Opfer von Menschenhandel sind, anfangs häufig (noch) nicht in der Lage sind, ihre Situation als Menschenhandelsopfer darzulegen. In jedem Fall ist es daher ausreichend, wenn Polizei oder Staatsanwaltschaft sich dahingehend äußern, dass ihnen entsprechende konkrete Anhaltspunkte bekannt sind. Neben einer Benennung der Anhaltspunkte durch den Ausländer oder durch eine Strafverfolgungsbehörde können auch Anhaltspunkte berücksichtigt werden, die durch eine Fachberatungsstelle für Opfer von Menschenhandel benannt werden.*

*50.2a.1.3 Die durch die Frist zur Ausreise begründete Bedenkzeit hat zum Ziel, dem Opfer von Menschenhandel eine Bedenkzeit einzuräumen, in der es sich dem Einfluss der Täter entziehen, von den Folgen der Straftat erholen und ggf. Kontakt zu Fachberatungsstellen aufnehmen kann, so dass es in der Lage ist, eine fundierte Entscheidung darüber zu treffen, ob es bereit ist, in dem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeuge auszusagen.*

*50.2a.1.4 Verfahrensrrechtlich hat die Ausländerbehörde vor der Entscheidung über die Festlegung einer Ausreisefrist die Staatsanwaltschaft, das Strafgericht oder bei unbekannter Zuständigkeit die für den Aufenthaltsort des Ausländers zuständige Polizeibehörde nach § 72 Absatz 6 zu beteiligen.*

[...]

*50.2a.4 § 50 Absatz 2a Satz 4, der Artikel 5 der Opferschutzrichtlinie umsetzt, verpflichtet die Ausländerbehörden im Rahmen der Festsetzung der Ausreisefrist, die betreffenden Personen über die für Opfer von Menschenhandel bestehenden gesetzlichen Regelungen, Programme und Maßnahmen zu unterrichten. Hierzu zählen u. a. Informationen über die Betreuung durch Fachberatungsstellen, die mögliche Aufnahme in ein polizeiliches Zeugenschutzprogramm, die Möglichkeit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 4a, die Möglichkeit des Arbeitsmarktzugangs sowie des Zugangs zu Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und zu Leistungen zur medizinischen Betreuung. Die Ausländerbehörden können Nichtregierungsorganisationen oder andere geeignete Vereinigungen mit dieser Aufgabe beauftragen. Die Verantwortung verbleibt jedoch bei der Ausländerbehörde. Der Ausländer ist auch über die Voraussetzungen zu unterrichten, die einen Widerruf der Aufenthaltserlaubnis nach § 52 Absatz 5 oder eine Ablehnung, Verkürzung oder Aufhebung der Ausreisefrist nach § 50 Absatz 2a*



*auslösen können, insbesondere über die möglichen Konsequenzen einer freiwilligen Kontaktaufnahme mit den Tätern. Die Unterrichtung dient dazu, den Ausländer im Hinblick auf eine fundierte Entscheidung über eine Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden mit den notwendigen Informationen zu versorgen und ihn bei der Abwägung der Konsequenzen einer Entscheidung für oder gegen eine Mitwirkung als Zeuge im Strafverfahren zu unterstützen.*

#### b) Erläuterungen

Die Verwaltungsvorschriften des Bundes bringen die Zielsetzung eines konsequenten und auch proaktiven Opferschutzes deutlich zum Ausdruck. Sie sind dabei in vielen Aspekten erfreulich detailliert und überwiegend auch klar formuliert. Dementsprechend sind es nur einzelne Punkte, in denen dies nicht gilt und die hier einer näheren Behandlung bedürfen.

Dies betrifft zum einen das zuvor schon angesprochene gesetzliche Erfordernis "konkreter Anhaltspunkte". Zumal die Verwaltungsvorschriften insoweit an die gesetzliche Formulierung anknüpfen, gilt hier zunächst das, was oben bereits zum Gesetz erläutert wurde: Im Hinblick auf den Vorrang des Unionsrechts darf die gegenüber der Richtlinie insoweit leicht abweichende Formulierung nicht zu einer Verengung führen, das Kriterium der konkreten Anhaltspunkte also keine beschränkende Wirkung entfalten.

Wichtig und für die Praxis hilfreich ist zum anderen die Auflistung möglicher Informationsquellen für die Ausländerbehörde und namentlich der Hinweis, dass die Betroffenen sich bei der ersten Befragung typischerweise nicht selbst als Opfer von Menschenhandel zu erkennen geben – aus eben jenen Gründen, deretwegen es der Bedenk- und Stabilisierungsfrist bedarf. Es ist deswegen von zentraler Bedeutung, dass die Ausländerbehörde alle anderen verfügbaren Informationsquellen heranzieht. Die Verwaltungsvorschrift nennt insoweit neben Polizei und Staatsanwaltschaft auch die Fachberatungsstellen – sehr zu Recht, weil es ja gerade auch darum geht, noch nicht bekannte Fälle von Menschenhandel aufzudecken und sie den Verfolgungsbehörden auf diese Weise dann erst zur Kenntnis zu bringen.

Unglücklich ist deswegen, dass für die Verwaltungsvorschriften hinsichtlich der Informationen, die von Fachberatungsstellen stammen, eine Kann-Formulierung gewählt wurde. Denn die Berücksichtigung von Informationen steht hier generell nicht im Ermessen. Eine solche Einschränkung wäre nicht vereinbar mit der Richtlinie, findet aber auch keinen Anhalt im Gesetzestext und dürfte daher nicht gemeint sein. Vielmehr sind selbstverständlich alle

verfügbaren Informationen zu berücksichtigen. Im Sinne eines proaktiven Vorgehens ist es dabei geboten, dass die Ausländerbehörde jedenfalls alle im konkreten Fall naheliegenden Quellen ausschöpft. Dazu gehören regelmäßig die Fachberatungsstellen, sie anzusprechen deswegen für die Behörden jedenfalls ratsam ist. Aus Sicht der Fachberatungsstellen ist zu empfehlen, dass eine Stellungnahme nebst Indikatorenliste<sup>23</sup> an die Ausländerbehörde übermittelt wird. Derartige qualifizierte Informationen müssen in aller Regel unmittelbar zur Gewährung der Bedenkzeit führen.

Begrüßenswert ist in der Verwaltungsvorschrift auch die Ausführlichkeit der Hinweise zur gebotenen Aufklärung der Betroffenen. Denn es ist gerade typisch für Menschenhandelskonstellationen, dass die Betroffenen keinerlei Kenntnisse haben über ihre rechtlichen Möglichkeiten (und natürlich auch nicht über deren Beschränkungen). Der Kontakt mit der Ausländerbehörde ist der erste und oft einzige Moment, in dem dieses Wissen durch eine Behörde vermittelt werden kann und damit der staatlichen Informationspflichten Rechnung tragen kann. Wenn es also gelingen soll, Menschenhandel und Arbeitsausbeutung mitsamt all ihrer negativen Folgewirkungen, namentlich auch der illegalen Migration, zurückzudrängen, dann ist es zentral, dass diese Aufklärung ausführlich und in einer für die Adressaten verständlichen Weise erfolgt. Besonders wichtig ist dabei der Hinweis auf außerbehördliche Ansprechpartner\*innen, weil sich die Betroffenen häufig selbst "in der Illegalität" sehen und sich eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Behörden dementsprechend erst allmählich entwickelt. Zweckdienlich wäre ferner, die Aufklärung auch auf sozialrechtliche Aspekte zu erstrecken, also namentlich auf die grundsätzliche Verfügbarkeit von Mindestsicherungsleistungen während des weiteren Aufenthalts hinzuweisen.

.....  
23 Siehe Anlage 1 – Indikatorenliste

2. Auszüge aus den Kooperationsvereinbarungen bzw. Verfahrenshinweisen<sup>24</sup>

- a) BAYERN: Bekämpfung des Menschenhandels – Zusammenarbeitsvereinbarung der Polizei, Staatsanwaltschaft, Fachberatungsstellen, Ausländerbehörden, Sozialbehörden und Agenturen für Arbeit zum Schutz von Opferzeuginnen und Opferzeugen in Menschenhandelsfällen<sup>25</sup>

**{3.3} Fachberatungsstellen**

[...] In Fällen, in denen illegal aufhältigen Menschenhandelsopfern Ausreisefristen von mindestens vier Wochen gewährt werden und Fachberatungsstellen die Betreuung übernehmen, führen die Fachberatungsstellen wie bisher notwendige Absprachen unmittelbar mit den Ausländerbehörden.

Kommt es während der Betreuungsmaßnahmen zu Gefährdungen der Opfer, setzen sich die Fachberatungsstellen unverzüglich mit dem Ansprechpartner der Polizei zur Prüfung weiterer Maßnahmen in Verbindung. Die Gefährdungsanalyse und -feststellung sowie die Entscheidung über die Durchführung daran anschließender Maßnahmen wird durch die Polizei im eigenen Ermessen durchgeführt. [...] <sup>26</sup>

**{3.4} Ausländerbehörden**

In der Regel halten sich Opfer von Menschenhändlern illegal in Deutschland auf. Deshalb kommt bei der Betreuung der Opferzeuginnen und Opferzeugen der Zusammenarbeit mit der Ausländerbehörde eine erhöhte Bedeutung zu. Die Klärung des weiteren Aufenthalts ist eine der Grundlagen für erfolgreiche Ermittlungen, ebenso wie für den Schutz des Opfers. Es ist grundsätzlich diejenige Ausländerbehörde zuständig, in deren Bereich der Aufgriffsort des Opfers liegt.

Die Ausländerbehörden unterstützen die Ermittlungen der Polizei und hier im Einzelfall erforderlich werdenden Schutz der Opfer durch geeignete Maßnahmen. Sie arbeiten insoweit eng mit den Fachberatungsstellen zusammen und informieren diese über den Aufgriff, sofern die betroffene Person ihr Einverständnis hiermit erklärt hat und diese Zustimmung dokumentiert wurde (siehe insbesondere Punkt 4.3). Die Unterrichtung entfällt, wenn die Information bereits durch die Polizei erfolgt ist. <sup>27</sup>

**{3.5} Sozialbehörden**

[...] Während ihres Aufenthaltes in Deutschland haben die Opferzeuginnen und Opferzeugen bei nicht gefestigtem Status, z.B. bei ausländerrechtlicher Duldung, Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).

Opfer von Menschenhandel halten sich in der Regel illegal in Deutschland auf und haben damit zunächst keinen sog. „gewöhnlichen“ Aufenthaltsort. Der Ort des Aufgriffs dieser Frauen unterscheidet sich regelmäßig von ihrem Verbringungsort, d.h. dem Ort, an dem sie betreut werden. Dieser Verbringungsort kann lagebedingt im Verlauf des Aufenthalts der Frauen in Deutschland auch mehrfach wechseln.

Als tatsächlicher Aufenthaltsort im Sinne der Regelungen des AsylbLG/BSHG wird daher der Ort angenommen, an dem das Opfer von Menschenhandel von der Polizei aufgegriffen und in Gewahrsam genommen wurde. Dies gilt auch, wenn sich dieses der Polizei oder einer Fachberatungsstelle offenbart. Somit bleibt die Zuständigkeit während der mindestens vierwöchigen Aussetzung der Abschiebung bei dem für den Aufgriffsort zuständigen Leistungsträger. Diese Zuständigkeit bleibt so lange bestehen, wie die Opferzeugin bzw. der Opferzeuge im Hinblick auf ihre Aussagen über den Menschenhandel der besonderen Betreuung und des Schutzes bedarf, längstens bis zum dem Zeitpunkt, zu dem die betroffene Person zur Durchführung des Strafverfahrens bis zur Rechtskraft des Urteils nicht mehr benötigt wird oder ihr eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt worden ist. <sup>28</sup>

- b) NIEDERSACHSEN: Zusammenarbeit zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft, Ausländer- und Leistungsbehörden, Jugendämtern, Agenturen für Arbeit, Jobcenter und Fachberatungsstellen zum Schutz von Betroffenen des auf sexuelle Ausbeutung gerichteten Menschenhandels<sup>29</sup>

**{4.} Aufenthaltsrechtlicher Status, soziale Sicherung**

**{4.1.2} Betroffene in der Bedenkzeit nach § 59 Abs. 7 AufenthG haben bei Bedarf ebenfalls Leistungsansprüche nach dem AsylbLG (§ 1 Abs. 1 Nr. 5).<sup>30</sup>**

<sup>24</sup> Aus den Dokumenten übernommene Gliederungspunkte sind jeweils in [...] gesetzt.

<sup>25</sup> AllMBL 2004, S. 101.

<sup>26</sup> KV Bayern S. 4.

<sup>27</sup> KV Bayern S. 4.

<sup>28</sup> KV Bayern S. 5.

<sup>29</sup> Gem. RdErl. d. MI, d. MS u. d. MJ v. 31. 7. 2014 — 23.24-12334/15-4

<sup>30</sup> KV Niedersachsen S. 6

- c) RHEINLAND-PFALZ: Kooperationskonzept: Schutz und Hilfen für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und zur Ausbeutung der Arbeitskraft<sup>31</sup>

**Die ermittlungsführende Polizeidienststelle**

[...] setzt sich unverzüglich mit der zuständigen Ausländerbehörde in Verbindung und informiert das Opfer über die mindestens dreimonatige Bedenkfrist, während der eine Abschiebung nicht erfolgen darf (§ 59 Abs. 7 S. 2 Aufenthaltsgesetz – AufenthG) (Gibt das Opfer zu erkennen, dass es die Frist nach § 59 Abs. 7 S. 2 AufenthG für sich in Anspruch nehmen will, ist die Ausländerbehörde auch darüber unverzüglich in Kenntnis zu setzen.) [...] <sup>32</sup>

**Die örtlich zuständige Ausländerbehörde**

[...]

- informiert gemäß § 59 Abs. 7 S. 4 AufenthG über die bestehenden besonderen Regelungen, Programme und Maßnahmen für Opfer von Menschenhandel (u. a. Betreuung durch Fachberatungsstellen „Menschenhandel“, Möglichkeit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 a AufenthG, Zugang zum Arbeitsmarkt, Zugang zu Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, Hinweis auf das Verbot der freiwilligen Kontaktaufnahme zum Täter oder der Täterin. Die Beratung ist schriftlich zu dokumentieren.),
- räumt bei entsprechender Erklärung des Opfers, dass es von der Bedenkfrist (§ 59 Abs. 7 S. 2 AufenthG) Gebrauch machen will, eine Ausreisefrist von mindestens drei Monaten ein (Diese kann bei Bedarf verlängert werden.) [...] <sup>33</sup>

- d) HESSEN: Runder Tisch „Bekämpfung des Menschenhandels“ in Hessen – Kooperationsvereinbarung <sup>34</sup>

2.6.2 Opfer von Menschenhandel, die keine gültigen Papiere besitzen, können trotz grundsätzlich bestehender Ausreisepflicht frühestens nach Ablauf einer mindestens 3-monatigen Bedenkzeit abgeschoben werden (§ 59 Abs. 7 AufenthG). Diese Frist kann verlängert werden (Ausnahmen: Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder das Opfer nimmt freiwillig Kontakt zu potentiellen Tätern oder Täterinnen auf).

Erhält die Ausländerbehörde eine Mitteilung der Staatsanwaltschaft, dass die betreffende Person in einem Strafverfahren benötigt wird, sie ihre Bereitschaft als Zeugin

eindeutig bekundet hat und sie alle Verbindungen zu den Beschuldigten abgebrochen hat, die der Straftat des Menschenhandels verdächtig sind, ist gemäß § 25 Abs. 4a AufenthG zu verfahren. <sup>35</sup>

- e) BADEN-WÜRTTEMBERG: Gemeinsam gegen Menschenhandel und Arbeitsausbeutung – Leitfaden für die Kooperation zwischen Behörden und Fachberatungsstellen in Baden-Württemberg <sup>36</sup>

**{b)} Fachberatungsstelle identifiziert Betroffene**

Wenn eine Fachberatungsstelle eine Person als betroffen von Arbeitsausbeutung identifiziert, leistet sie zunächst Fachberatung, gegebenenfalls psychosoziale Beratung sowie Krisenintervention.

Sie nimmt im Einvernehmen mit der betroffenen Person ggf. Kontakt mit der Ausländerbehörde und den Leistungsbehörden auf, um Ansprüche geltend zu machen. Zuständig ist in der Regel die Ausländer- und Leistungsbehörde des bisherigen gewöhnlichen Aufenthaltsortes. Bei ausreisepflichtigen Personen ist insbesondere die Erteilung einer Bedenkfrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG in Betracht zu ziehen, um der Person durch eine mindestens dreimonatige Ausreisefrist zu ermöglichen, zur Ruhe zu kommen und eine Anzeige zu erwägen. Die Fachberatungsstellen sind befugt, im Einvernehmen mit den Betroffenen gegenüber der Ausländerbehörde konkrete Anhaltspunkte für ein Vorliegen von Menschenhandel für die Erteilung der Bedenkfrist zu benennen. <sup>37</sup>

**{IV.} Ausländerbehörden**

[...] Die Bestimmung des § 59 Abs. 7 AufenthG regelt die Einzelheiten der Setzung einer Ausreisefrist nach § 59 Abs. 7 Satz 1 AufenthG gegenüber den Opfern bestimmter Straftaten einheitlich im Kontext der Abschiebungsandrohung. Liegen der Ausländerbehörde konkrete Anhaltspunkte dafür vor, dass die Ausländerin bzw. der Ausländer Opfer von in § 25 Abs. 4a Satz 1 AufenthG bzw. in § 25 Abs. 4b Satz 1 AufenthG genannten Straftaten geworden ist, gewährt sie diesem eine Bedenkzeit, indem sie abweichend von § 59 Abs. 1 Satz 1 AufenthG eine Ausreisefrist setzt, die so zu bemessen ist, dass der Ausländer eine Entscheidung über seine Aussagebereitschaft nach § 25 Abs. 4a Satz 2 Nr. 3 AufenthG oder nach § 25 Abs. 4b Satz 2 Nr. 2 AufenthG treffen kann. Während dieser Bedenkzeit soll sich die betreffende Person dem Einfluss der Täter dergestalt entziehen können, dass er in der Lage ist, eine Entscheidung darüber treffen zu können, ob er mit den zuständigen Behörden kooperiert. Über die Gewähr

31 Kooperationskonzept Rheinland-Pfalz, Stand 01.08.2015.

32 KV Rheinland-Pfalz S. 21.

33 KV Rheinland-Pfalz S. 24.

34 Hessisches Ministerium für Soziales und Integration, 2018.

35 Kooperationsvereinbarung Hessen S. 10.

36 Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg, September 2019.

37 KV BaWü S. 14 f.

*rung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a oder nach § 25 Abs. 4b AufenthG entscheidet die zuständige Ausländerbehörde.*

*In diesen Fällen kann eine Kontaktaufnahme durch die Behörde oder die Betroffenen mit der Fachberatungsstelle sinnvoll sein.*<sup>38</sup>

#### **Praxistipp – Bedenkfrist**

Besteht von der Ausländerbehörde bei einer Person aus einem Drittstaat auch nur ein geringer Verdacht auf Arbeitsausbeutung, sollte sie die Person an eine Fachberatungsstelle vermitteln. Es ist gesetzlich vorgesehen, der Person eine Bedenkfrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG zu erteilen, um Zeit zur Klärung der Lage zu gewinnen. Dies kann nach Rücksprache mit der Fachberatungsstelle erfolgen, die befugt ist, im Einvernehmen mit den Betroffenen gegenüber der Ausländerbehörde konkrete Anhaltspunkte für ein Vorliegen von Menschenhandel für die Erteilung der Bedenkfrist zu benennen (entsprechend der Verwaltungsvorschrift 50.2a.1.2. zum Aufenthaltsgesetz).

Die Bedenkfrist ermöglicht der Person, zur Ruhe zu kommen, über ihre Rechte und Handlungsmöglichkeiten aufgeklärt zu werden und sich anzuvertrauen. Die Frist beträgt mindestens drei Monate, da die Beratung und die Entscheidung für oder gegen eine Anzeige und ein Strafverfahren Zeit benötigen.

**Wichtig:** Zur Erteilung der Bedenkfrist muss und soll keine Stellungnahme der Polizei eingeholt werden! Es reicht, dass die Ausländerbehörde selbst Anhaltspunkte sieht oder von einer Fachberatungsstelle Anhaltspunkte genannt bekommt! (Siehe § 50, 50.2a.1.2. der Bundesverwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz).<sup>39</sup>

#### **{2.} Jobcenter/Arbeitsagentur – Leistungen nach dem SGB II und SGB III**

*[...] Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, die Opfer von Menschenhandel geworden sind, haben während der dreimonatigen Bedenk- und Stabilisierungsfrist einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II (Bundesagentur für Arbeit (2018), Fachliche Weisungen § 7 SGB II, S. 17 ff.) [...]*<sup>40</sup>

#### **Praxistipp – Leistungen für Personen aus Drittstaaten**

*Betroffene von Menschenhandel aus Drittstaaten, die mit den Behörden kooperieren und einen Aufenthalt nach §§ 25 Abs. 4a oder 4b AufenthG haben, haben einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII. Während der Bedenkfrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG erhalten sie aufgrund einer Duldung Leistungen nach dem AsylbLG.*<sup>41</sup>

#### **f) BERLIN: Verfahrenshinweise der Ausländerbehörde Berlin (Stand 23.08.2019)**

##### **{59.7.} Gewährung einer Ausreisefrist bei Opfern von Menschhandel bzw. ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen**

*Zur Ausreise Verpflichteten, bei denen konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie Opfer einer Straftat nach §§ 232, 233, 233a StGB (Opfer von Menschenhandel) oder einer Straftat nach §§ 10 Abs. 1, 11 Abs. 1 Nr. 3 SchwarzarbeitsbekämpfungsgG bzw. § 15 a ArbeitnehmerüberlassungsgG (ausbeuterische Arbeitsverhältnisse) wurden und sich diese noch nicht als Zeuginnen oder Zeugen zur Verfügung gestellt haben, wird eine angemessene Ausreisefrist von mindestens sechs Monaten als Bedenkzeit gesetzt (§ 59 Abs. 7 S. 1 und 2).*

**Konkrete Anhaltspunkte** sind insbesondere dann anzunehmen, wenn sich die Ausländerin/der Ausländer gegenüber einer Betreuungsorganisation oder den Strafverfolgungsbehörden als Opfer einer solchen Straftat offenbart und nach begründeter einzelfallbezogener Einschätzung der Polizei oder Staatsanwaltschaft als Zeugin oder Zeuge zur Verfügung stehen könnte.

*Liegt zum Zeitpunkt der Vorsprache der Ausländerin oder des Ausländers noch ...weggefallen... kein Votum der Staatsanwaltschaft mit entsprechendem Inhalt, sondern nur die einzelfallbezogene Ersteinschätzung vor, ist zunächst eine Ausreisefrist von drei Monaten als Bedenkzeit zu gewähren. Ist die Ausländerin/der Ausländer vollziehbar ausreisepflichtig, ist für diesen Zeitraum eine **Duldung** gem. § 60a Abs. 2 S. 2 auszustellen. Votiert die Staatsanwaltschaft für eine Ausreisefrist, etwa weil die Ausländerin/der Ausländer sich noch nicht endgültig für die Zeugenschaft entschieden hat, so ist entsprechend zu verfahren.*

*Etwas anderes ...weggefallen... kann hier ...weggefallen... trotz begründeter einzelfallbezogener Einschätzung der Strafverfolgungsbehörden gelten, wenn der weitere Aufenthalt der Ausländerin bzw. des Ausländers die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen Deutschlands beeinträchtigt (§ 59 Abs. 7 S. 3 Nr. 1). Dies ist insbesondere der Fall, wenn ein*

<sup>38</sup> KV BaWü S. 27.

<sup>39</sup> KV BaWü S. 28.

<sup>40</sup> KV BaWü S. 31. Der relevante Teil der fachlichen Weisung der Bundesagentur für Arbeit ist unter [www.servicestelle-gegen-zwangsarbeit.de](http://www.servicestelle-gegen-zwangsarbeit.de) unter „Materialien“ einsehbar.

<sup>41</sup> KV BaWü S. 32.

Ausweisungsinteresse besteht oder Rückführungsmaßnahmen dauerhaft gefährdet werden. ...weggefallen... Vor der Versagung einer Bedenkfrist bzw. Duldung ist bei begründeter und einzelfallbezogener Einschätzung der Strafverfolgungsbehörden ...weggefallen... möglichst Einvernehmen ...weggefallen... herzustellen. Beharrt diese in Kenntnis des Ausweisungsinteresses auf der Bedenkzeit bzw. der Duldung, bleibt die Entscheidung der Sachgebiets-, der Referats- bzw. Abteilungsleitung vorbehalten.

Auf das Vorliegen der **allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen** des § 5 kommt es im Zusammenhang des § 59 Abs. 7 nicht an. Die Ausreisefrist und ggf. die Duldung ist zu verlängern, wenn die betroffene Person nach Einschätzung der Strafverfolgungsbehörden nicht in der Lage war, sich innerhalb dieses Zeitraumes zu stabilisieren und ggf. im Kontakt mit Beratungsstellen eine Entscheidung über die Mitwirkung als Zeuge im Strafverfahren zu treffen. Dies teilt der Polizeipräsident oder die Staatsanwaltschaft ggf. vor Ablauf der Ausreisefrist mit. ...weggefallen... Etwas anderes kann gelten, wenn Versagungsgründe gem. § 59 Abs. 7 S. 3 eingetreten sind. Die während der Bedenkzeit ausgestellte **Grenzübertrittsbescheinigung** ist mit den Auflagen „Erwerbstätigkeit nicht gestattet“ und „Studium nicht gestattet“ zu versehen.

Zur Beschäftigung bei **Duldungen** vgl. B.BeschV.32. und A.60a.6., zur selbstständigen Tätigkeit A.4.2.1.3. Hieraufhältlichen ausreisepflichtigen ledigen, minderjährigen Kindern und Ehegatten von potenziellen Zeugen ist ggf. eine Duldung gem. § 60a Abs. 2 S. 3 zu erteilen.

Eine Ausreisefrist wird somit immer erst dann gewährt, wenn die Staatsanwaltschaft oder der Polizeipräsident in Berlin dies für erforderlich erachtet und dies der Ausländerbehörde gegenüber einzelfallbezogen begründet. ...weggefallen... Erfolgt die Mitteilung telefonisch, ist die ersuchende Polizeidienststelle oder Staatsanwaltschaft um ein nachträgliches schriftliches Votum zu bitten, in dem ggf. auch Aussagen zu der voraussichtlichen Dauer der Ausreisefrist bzw. erforderlichen Anwesenheit als Zeugin oder als Zeuge enthalten sein sollten. Aussagen über die Dauer sollten immer dann gemacht werden, wenn bereits absehbar ist, dass die Person eine längere Bedenkzeit benötigt oder es aus ermittlungstaktischen Erwägungen zwingend erscheint, dass die Dauer der Erlaubnis länger bemessen werden soll. Über das Gespräch ist ein Aktenvermerk zu fertigen.

[...]

#### Beratungsangebote

Nach § 59 Abs. 7 Satz 4 unterrichtet die Ausländerbehörde oder eine durch sie beauftragte Stelle im Rahmen der Festsetzung der Ausreisefrist über die für Opfer von Menschenhandel (nur die Fälle des § 25 Abs. 4a) bestehenden gesetzlichen Regelungen, Programme und Maßnahmen.

Hierzu wird ein in verschiedenen Sprachen vorliegendes Hinweisblatt ausgehändigt.

Sofern einschlägige Beratungsstellen mit dem Wunsch an uns herantreten, Beratungsangebote an die betroffenen Personen zu richten, ist diesem Wunsch in geeigneter Weise zu entsprechen. ...weggefallen...

Eine vergleichbare Beratungspflicht gilt gem. § 59 Abs. 8 auch für alle Ausländer, die ohne Berechtigung zur Erwerbstätigkeit beschäftigt waren.

#### Mitteilungspflichten der Ausländerbehörde gem. § 90 Abs. 4

Von der Festsetzung einer Ausreisefrist nach § 59 Abs. 7 und der Erteilung oder Versagung eines Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 4a bzw. 4b ist die zuständige Staatsanwaltschaft oder das mit dem Strafverfahren befasste Strafgericht nach § 90 Abs. 4 zu unterrichten. Diese Stellen sind danach ebenfalls von dem Übergang der Zuständigkeit auf eine andere Ausländerbehörde von der aktuell zuständigen Ausländerbehörde zu unterrichten. Um eine effiziente Umsetzung dieser Mitteilungspflichten zu gewährleisten, sind die dort genannten Sachverhalte durch IV B2 unverzüglich dem Polizeipräsidenten per Telefax mitzuteilen. Von dort werden die zuständige Staatsanwaltschaft und das Strafgericht unterrichtet.

**Achtung!** Die ausschließliche Bearbeitung durch IV B 2 betrifft nur Zeuginnen und Zeugen von Straftaten im Sinne des § 25 Abs. 4a S. 1 und 3 bzw. 4b S. 1 und 3. Die Vorgänge sonstiger Zeugen oder V-Personen werden – sofern es sich nicht um VS-Sachen handelt – vom zuständigen Sachgebiet geführt und bearbeitet.

**[59.8.]** § 59 Abs. 8 dient der Umsetzung von Artikel 6 Absatz 2 Satz 2 der Sanktionsrichtlinie, der vorsieht, dass illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige vor ihrer Abschiebung systematisch und objektiv über ihre Rechte gemäß Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 13 der Sanktionsrichtlinie, d.h. insbesondere § 25 Abs. 4b und § 59 Abs. 7 informiert werden. Dafür steht ein entsprechendes Hinweisblatt (Infoblatt Schwarzarbeit) auf der Homepage zur Verfügung.

Die mit dem 2. Richtlinienumsetzungsgesetz eingeführte Norm erfordert eine Unterrichtung ausreisepflichtiger Ausländer, die von einem Arbeitgeber beschäftigt wurden, ohne dass sie einen rechtmäßigen Aufenthalt besessen hätten, über ihre Rechte ggü. ihrem Arbeitgeber (Geltendmachung ausstehender Vergütungen).

#### 3. Analyse der Kooperationsvereinbarungen und Merkmale einer "best practice"

##### a) Gesamteindruck

Die Zusammenschau der Vereinbarungen illustriert zunächst die Heterogenität der einschlägigen Vorgaben, und man muss dahinter auch eine Heterogenität in der entsprechenden Verwaltungspraxis vermuten. Mehr regionale Einheitlichkeit bei der Umsetzung der ja weitestgehend überregional und tatsächlich sogar international gesetzten Normen wäre ohne Frage erstrebenswert. Dabei gilt es, die „best practices“ unter den vorgefundenen zu identifizieren und möglicherweise auch darüber hinaus noch Verbesserungspotenziale aufzuzeigen. Gleichzeitig sind Defizite zu benennen, die im Einklang weder mit den Zielen der Regelungen noch mit den übergeordneten Rechtsvorschriften stehen.

Klar erscheint, dass die vor Ort tätigen Akteure einer möglichst detaillierten und konkreten Handreichung bedürfen. Die Fälle, die es angemessen zu behandeln gilt, sind nicht ohne Weiteres erkennbar und in der Regel auch nicht Teil einer alltäglichen Praxis der Ausländer- wie Ermittlungsbehörden. Insofern sollten Indizien für das Vorliegen von Menschenhandel oder Arbeitsausbeutung ebenso deutlich benannt werden wie die dann gebotenen Maßnahmen. Hier ist zweifelsohne in Umsetzung der Rechtsprechung des EGMR geboten, mit den Indikatorenlisten der International Labour Organization (ILO)<sup>42</sup> zu arbeiten.

Was ferner die Arbeitsabläufe angeht, sollte darauf geachtet werden, dass diese einfach und so zügig konzipiert sind, dass unnötige Verzögerungen um jeden Preis vermieden werden. Es gehört zu den größten Herausforderungen im Umgang mit Menschenhandel und Arbeitsausbeutung, dass das Zeitfenster, um eine fruchtbare Kooperation mit den Opfern anzubahnen, oft extrem kurz ist. Ohnehin bietet sich selten genug überhaupt die Chance dazu. Umso wichtiger ist es, dass dann optimal reagiert wird, um über die wenigen geeigneten Fällen möglichst große Erfolge zu erreichen – zum Wohle der Betroffenen, aber auch als deutliches Signal an die Täter\*innen, dass diese Delikte nicht toleriert werden.

##### b) Länderbezogene Bewertung

Die jeweiligen Konzepte (bzw. Verfahrenshinweise) in den Bundesländern unterscheiden sich ganz erheblich im Hinblick auf ihr Alter sowie den Regelungsansatz, -umfang und -typus. Bei der **bayeri-**

**schen Kooperationsvereinbarung**<sup>43</sup> fällt zunächst das Erstellungsdatum 2004 ins Auge. Obgleich die Regelungen dringend aktualisiert werden sollten, beispielsweise im Hinblick auf die einseitige Fokussierung auf Zwangsprostitution, sind auch dort schon wesentliche Punkte enthalten, die auch aktuell noch von hoher Bedeutung sind. Hervorzuheben ist hier die Ausgestaltung als echte Kooperationsvereinbarung, deren Formulierungen man anmerkt, dass sie im Geiste einer sachorientierten Zusammenarbeit auf Augenhöhe formuliert sind – so bei der Definition der Aufgabe der Ausländerbehörden, die polizeilichen Ermittlungen zu unterstützen und zum Opferschutz beizutragen. Für die Praxis ist diese Festlegung nicht zu unterschätzen, da der Fokus der regulären Arbeit der Ausländerbehörden im Umgang mit illegal aufenthaltigen Personen ja ein anderer ist. Ebenso sind die enge Zusammenarbeit mit den Fachberatungsstellen und deren proaktive Information exakt das, was für ein erfolgreiches Zusammenwirken auch heute noch als höchst erstrebenswert, aber unzureichend verwirklicht gilt.

Beim **Kooperationskonzept aus Rheinland-Pfalz**<sup>44</sup>, das sich auf dem Stand von 2015 befindet, liegt ein Schwerpunkt auf den Informationspflichten der Betroffenen durch Polizei und Ausländerbehörde. Für die Ausländerbehörde wird eine schriftliche Dokumentation der Beratung festgelegt. Dies dürfte die Quote der praktischen Umsetzung deutlich erhöhen. Markant ist ebenfalls, dass die Ausländerbehörde bei entsprechender Äußerung eines Opfers die Bedenkzeit einräumt, ohne weitere Voraussetzungen zu prüfen. Im Sinne einer möglichst raschen Entscheidung über die Bedenkzeitgewährung, die z. B. im Fall von Aufgriffen bei umfangreichen Razzien idealerweise noch am selben Tag erfolgen sollte, ist dies positiv zu werten. Öffentliche Belange, die gegen einen weiteren Aufenthalt sprechen könnten, können im Nachgang geprüft und über eine Verkürzung oder Aufhebung der Bedenkzeit rechtlich realisiert werden.

Ähnlich, aber in der Formulierung hinsichtlich der Schwelle zur Auslösung der Bedenkzeit noch progressiver ist die **Kooperationsvereinbarung in Hessen** (Stand 2018) ausgestaltet. Hier wird klargestellt, dass Opfer von Menschenhandel generell erst nach Ablauf einer mindestens dreimonatigen Bedenkzeit abgeschoben werden können. Diese klare Formulierung ist begrüßenswert. Gleichzeitig wäre aber im Hinblick auf die Richtlinienvorgaben festzuhalten, dass dies bereits für potentiell Betroffene gelten muss.

Das derzeit aktuellste und umfassendste Kooperationskonzept stammt aus **Baden-Württemberg** (Stand

42 Siehe auch Anlage I.

43 AllMBL 2004, S. 101.

44 Siehe Fn. 35.

9/2019)<sup>45</sup>. Der 50 Seiten umfassende, gut strukturierte Leitfaden enthält Vorgaben, Fallbeispiele und Kontaktadressen. Nicht zuletzt auch durch die Praxistipps für regelmäßig auftretende Konstellationen, erleichtert er den Zugang zum Thema für alle Behördenmitarbeiter\*innen, die noch keine Erfahrungen mit einschlägigen Fällen haben. Hervorzuheben ist auch, dass die Kooperationsvereinbarung die Rollen der Akteure von den Staatsanwaltschaften bis hin zur Rentenversicherung erläutert und für die Zusammenarbeit definiert. Mitunter würde man sich noch konkretere Vorgaben wünschen. So sind die Ausführungen vergleichsweise oft mit „Kann“- und „Sollte“-Formulierungen versehen, so z. B. in Bezug auf die Information der Fachberatungsstelle durch die Ausländerbehörde bei neuen Fällen.<sup>46</sup> An anderer Stelle wird allerdings eine klare Vorgabe erteilt, gegen die zuweilen rechtliche Bedenken geäußert worden sind: Das Konzept weist darauf hin, dass zur Gewährung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist durch die Ausländerbehörde keine Stellungnahme der Polizei eingeholt werden müsse und solle. Es reiche aus, dass die Ausländerbehörde selbst Anhaltspunkte sehe oder ihr solche von einer Fachberatungsstelle genannt worden seien. Die Intention dahinter ist klar und äußerst praxisrelevant: Kommt eine Ausländerbehörde als erste Behörde in Kontakt mit potentiellen Menschenhandelsopfern, so würde die Einholung einer Stellungnahme der Polizei oder Staatsanwaltschaft erhebliche Verzögerungen bedeuten. Dort müssten zunächst eine Ermittlungsakte angelegt und Ermittlungen durchgeführt werden. Es würden also in der Regel einige Zeit bis zu einem Eingang der Stellungnahme verstreichen – Leidtragende wären die Betroffenen. Insofern erscheint die Vorgabe des Konzepts in diesem Punkt sinnvoll. Kritisiert wird allerdings,<sup>47</sup> dass der Verzicht auf eine vorherige Stellungnahme der Polizei oder Staatsanwaltschaft gegen das Beteiligungserfordernis gemäß § 72 Absatz 6 AufenthG verstoße. Tatsächlich droht hier das formalisierte Beteiligungserfordernis in Konflikt zu geraten mit dem übergreifenden Verfahrensziel, nämlich der Stabilisierung des Opfers. Dieser Konflikt lässt sich auflösen im Wege einer restriktiven Auslegung des Beteiligungserfordernisses. Im Sinne der Effektivität von Opferschutz und Strafverfolgung sollte ausreichen, wenn die Beteiligung in dieser Konstellation vorher veranlasst, also die Stellungnahme von Staatsanwaltschaft oder Polizei sofort angefordert wird, ohne dass aber mit der Gewährung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist gewartet werden müsste, bis diese Stellungnahme auch eingeht. Das ist nicht nur interessengerecht, sondern insofern auch unschädlich, als

die Bedenkfristgewährung später wieder aufgehoben werden kann, sollte sich herausstellen, dass die Voraussetzungen nicht vorliegen. Die Ausländerbehörde kann diese Möglichkeit auch ausdrücklich absichern, indem sie die Gewährung der Bedenkzeit mit einem Widerrufsvorbehalt für den Fall einer ablehnenden Stellungnahme der Polizei oder Staatsanwaltschaft versieht. So kann verhindert werden, dass die Dauer des Beteiligungsverfahrens seinen Zweck konterkariert.

Einen Sonderfall stellen schließlich die **Verfahrenshinweise der Ausländerbehörde Berlin** dar. Zunächst sind diese Hinweise auch in Bezug auf die Gewährung der Bedenkzeit allein aus dem Blickwinkel der Aufenthaltsbeendigung formuliert. Gleichzeitig wird hier ohne jeden gesetzlichen Anknüpfungspunkt zunächst eine „einzelne fallbezogene Ersteinschätzung“ seitens der Polizei oder Staatsanwaltschaft gefordert. Dies hat in der Praxis bereits zu rechtswidrigen Entscheidungen zu Lasten von Menschenhandelsopfern geführt. So weigerte sich in einem Fall die Ausländerbehörde gegenüber der Staatsanwaltschaft, auf deren Anforderung hin im Vorfeld einer Großrazzia Bedenkzeiten zugunsten jener Personen zu gewähren, von denen man erwartete, dass sie bei dieser Gelegenheit aufgegriffen würden und Opfer von Arbeitsausbeutung seien. Für derartige Positionen von Ausländerbehörden gibt es jedoch keine rechtliche Grundlage: Übermittelt eine Ermittlungsbehörde der zuständigen Ausländerbehörde ein Schreiben – wie beispielhaft **Anlage 2** zu vorliegendem Gutachten – so steht für die Ausländerbehörde damit fest, dass die Auslöseschwelle der „konkreten Anhaltspunkte“ überschritten ist. Auch seitens der Rechtsprechung ist geklärt, dass den Einschätzungen der Staatsanwaltschaft auf deren Fachgebiet zu folgen ist.<sup>48</sup> Das Vorgehen der Mitarbeiter\*innen der Ausländerbehörde im geschilderten Fall war also offensichtlich rechtswidrig und stellte eine grobe Verletzung des gebotenen Opferschutzes dar. Theoretisch hätten sich diese deswegen zwar im Wege des Eilrechtsschutzes vor dem zuständigen Verwaltungsgericht wehren können. De facto freilich wird es dazu kaum einmal kommen. Effektiver Opferschutz und effektive Strafverfolgung funktionieren nur, wenn die rechtlichen Vorgaben seitens der Behörden im Einzelfall auch ohne gerichtlichen Zwang eingehalten werden. Der Ausländerbehörde Berlin ist deswegen dringend anzuraten, die unzulässigen Vorgaben in den Verfahrenshinweisen umgehend abzuändern.

45 Siehe Fn. 37.

46 KV BaWü S. 27 f.

47 So z. B. seitens des Landesamts für Einwanderung Berlin auf dem 29. Koordinierungsberatung der AG „Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung in Berlin und Brandenburg“ am 19. November 2019.

48 VG München, Beschluss v. 28.06.2018 – M 1 S 17-51745

#### IV. SOZIALE ABSICHERUNG DER BETROFFENEN WÄHREND DER BEDENK- UND STABILISIERUNGSFRIST

##### 1. Soziale Mindestsicherung als Bestandteil der Bedenk- und Stabilisierungsfrist

Ein weiterer praktisch bedeutsamer Aspekt ist die finanzielle Absicherung der Betroffenen während der Bedenk- und Stabilisierungsfrist und eines sich eventuell anschließenden Aufenthalts, namentlich zu Zwecken der Mitwirkung an einem Strafverfahren. Dabei handelt es sich nicht um eine im engen Sinne aufenthaltsrechtliche Frage, die dementsprechend auch nicht von den Ausländerbehörden selbst bearbeitet wird. Dennoch ist es, wie zuvor schon im Zusammenhang mit den Verwaltungsvorschriften des Bundes betont wurde, zweckmäßig, dass die Ausländerbehörden die Betroffenen auch in dieser Hinsicht zumindest so weit aufklären, dass sie über das Bestehen von Leistungsansprüchen sowie die entsprechenden Zuständigkeiten informiert sind.

Sollen die Zwecke der Bedenk- und Stabilisierungsfrist nicht leerlaufen, muss sichergestellt sein, dass die Betroffenen während ihres Aufenthaltes in Deutschland auch materiell hinreichend versorgt sind, um nicht aus finanzieller Not ausreisen zu müssen. Dieser Grundsatz hat seine Stütze im Unionsrecht. In Erwägungsgrund (18) zur Richtlinie 2011/36/EU heißt es dazu:

*Einer Person sollte Unterstützung und Betreuung zuteilwerden, sobald berechtigter Grund zu der Annahme besteht, dass sie möglicherweise dem Menschenhandel ausgesetzt war, unabhängig davon, ob sie bereit ist, als Zeuge auszusagen. In Fällen, in denen das Opfer sich nicht rechtmäßig in dem betreffenden Mitgliedstaat aufhält, sollten die Unterstützung und Betreuung ohne Vorbedingung zumindest während der Bedenkzeit gewährt werden.*

Auch in der Rechtsprechung hat die Notwendigkeit einer mindestenssicherungsrechtlichen Absicherung der Betroffenen während der Bedenk- und Stabilisierungsfrist und darüber hinaus Anerkennung gefunden.<sup>49</sup>

Soweit die Betroffenen also bedürftig im Sinne des jeweils einschlägigen Mindestsicherungsrechts sind, müssen sie auch Zugang zu den entsprechenden Leistungen bekommen. Dabei hängt es von den konkreten Umständen ab, welche Leistungsansprüche den Opfern zustehen können. Angesichts der Vielgestaltigkeit der denkbaren Konstellationen können deswegen hier nicht die einzelnen Anspruchsvoraussetzungen und -inhalte, sondern nur die Grundzüge dargestellt werden.

<sup>49</sup> Vgl. aus jüngster Zeit dazu den Beschluss des LSG HH vom 12.03.2020, Az. I 4 SO 14/20 B ER, S. 4 f.

##### 2. Mindestsicherung nach Asylbewerberleistungsgesetz

Wenn die Betroffenen in den Anwendungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes fallen, ist dieses vorrangig einschlägig. Zu beachten ist dabei aber, dass eine Anwendung der Anspruchseinschränkungsmöglichkeiten des § 1a AsylbLG nur insoweit in Betracht kommen kann, als dadurch nicht der Zweck der Bedenk- und Stabilisierungsfrist unterlaufen wird. In aller Regel wird eine Sanktion deswegen in diesen Fällen ausscheiden. Zu beachten ist ferner, dass die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieser Sanktionen seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den entsprechenden Regelungen im Bereich der Hartz-IV-Leistungen zweifelhaft ist.<sup>50</sup> Hinsichtlich des Umfangs der Leistungen im Sinne von § 4 AsylbLG ist zudem maßgeblich, dass sich besonderer Bedarf für z. B. medizinische oder psychologische Leistungen ergeben kann und auch regelmäßig ergeben wird. Die zuständigen Behörden haben ihr Ermessen (z. B. nach § 6 AsylbLG) so auszuüben, dass der Sinn und Zweck der Bedenkzeit wahrgenommen werden kann. So ist beispielsweise für traumatisierte Opfer psychologische Unterstützung bereits deshalb als Leistung zu gewähren, da ohne sie eine Stabilisierung schwer realisierbar erscheint.

##### 3. Versorgung nach SGB II für Unionsbürger\*innen

Fallen Betroffene nicht in den Anwendungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes, gelten die generellen Vorschriften des Sozialgesetzbuches. Somit ist SGB II einschlägig, sofern sie persönlich erwerbsfähig im Sinne des SGB II sind und falls sie eine Beschäftigungserlaubnis haben. Andernfalls richten sich die Leistungen nach dem SGB XII. Sollte es sich bei den Betroffenen um EU-Bürger\*innen handeln, wären ferner auch die insoweit geltenden Begünstigungen zu berücksichtigen.

Aus der Rechtspraxis wird gerade für letztere Fallgruppe ein erhebliches Vollzugsproblem geschildert. Dadurch dass Ausländerbehörden betroffenen EU-Bürger\*innen mangels rechtlicher Notwendigkeit keine Duldung erteilen, weigern sich immer wieder Leistungsbehörden, hier Leistungen nach SGB II zu gewähren. Berichtet wird auch von Fällen, in denen behördenseitig ein Verzicht auf die Freizügigkeitsrechte zur Bedingung der Leistungsgewährung gemacht wurde, da man so zur Notwendigkeit eines Aufenthaltstitels und dadurch zur Leistungsberechtigung kommen solle. Ein derartiges Vorgehen ist rechtlich fragwürdig und auch unnötig. Denn bereits aus dem unionsrechtlichen Schlechterstel-

<sup>50</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 05. November 2019 – 1 BvL 7/16.



lungsverbot folgt, dass Unionsbürger\*innen mindestens die gleiche Versorgung wie Drittstaatsangehörige erhalten müssen. Die fachliche Weisung der Bundesagentur für Arbeit zu § 7 SGB II greift diese Problematik auf:

*„Ebenso ist die Regelung des § 59 Absatz 7 AufenthG, die Drittstaatsangehörigen eine 3-monatige Entscheidungsfrist einräumt, für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger anzuwenden. Da Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, außer im Falle der Aberkennung des Rechts auf Freizügigkeit, von den Leistungen nach dem AsylbLG ausgeschlossen sind, besteht auch in diesem Zeitraum ein Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II.“<sup>51</sup>*

Der erste Satz ist hierbei etwas unglücklich formuliert, denn bezweckt wird nichts anderes als dass potentielle Menschenhandelsopfer aus EU-Staaten auch eine dreimonatige Mindestversorgung erhalten und nicht weniger geschützt werden als Betroffene aus Drittstaaten. Dies ist im Übrigen auch auf Grund der Richtlinie 2011/36/EU geboten, die in Art. 11 Abs. 1, 2, 5, 7 festlegt, dass die Mitgliedstaaten u.a. Mittel zur Sicherstellung des Lebensunterhalts, sichere Unterbringung und medizinische Behandlungen einschließlich psychologischer Hilfe leisten.<sup>52</sup> Im Ergebnis sind damit allen EU-Bürger\*innen, bei denen konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie Opfer einer in § 25 Absatz 4a Satz 1 oder in § 25 Absatz 4b Satz 1 genannten Straftat wurden, Leistungen zu gewähren.

Um dies in der Bewilligungspraxis der Leistungsbehörden effektiv umzusetzen, ist von der Leistungsbehörde zunächst festzustellen, dass es sich um einen/eine EU-Bürger\*in handelt. Sodann sind die „konkreten Anhaltspunkte“ für die potentielle Opfereigenschaft zu prüfen. Liegt eine Bescheinigung der ermittelnden Staatsanwaltschaft oder anderer Ermittlungsbehörden vor (Formulierungsbeispiel siehe Anlage 3), so ist diese Einschätzung zu übernehmen. Gleiches muss für die begründete Stellungnahme einer anerkannten Fachberatungsstelle gelten. Im Ergebnis ist hierzu aus unionsrechtlicher Perspektive festzuhalten: Egal wie die nationale Rechtslage ausgestaltet ist, der gebotene Zugang der Betroffenen zu Mindestsicherungsleistungen muss effektiv und zeitnah gewährleistet sein. Nur so können die Betroffenen auch tatsächlich jene Unabhängigkeit von den Täter\*innen erlangen, die ihnen eine Mitwirkung an deren Verfolgung erst ermöglicht.

51 Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisung zu § 7 SGB II, RN 7.37 Abs. 3, Stand 01.10.2020, abrufbar unter [https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok\\_bao15897.pdf](https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok_bao15897.pdf).

52 Vgl hierzu Lindner, Die Effektivität transnationaler Maßnahmen gegen Menschenhandel in Europa, 162 f.

## V. KONSEQUENZEN FÜR DIE PRAXIS

Die rechtlichen Vorgaben zur Umsetzung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist führen zu folgenden Konsequenzen für die Praxis:

**I.** Die Schwelle für die Auslösung der Bedenkzeit nach § 59 Abs.7 AufenthG ist äußerst niedrig anzusetzen. Es reicht aus, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine ausländische Person Opfer von

- Menschenhandel gem. § 232 StGB
- Zwangsprostitution gem. § 232a StGB
- Zwangsarbeit gem. § 232b StGB
- Ausbeutung der Arbeitskraft gem. § 233 StGB
- Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung gem. § 233a StGB
- Beschäftigung von Ausländern ohne Genehmigung oder ohne Aufenthaltstitel und zu ungünstigen Arbeitsbedingungen gem. § 10 SchwarzArbG

geworden sein könnte.

**II.** Für das Vorliegen konkreter Anhaltspunkte im Sinne der Norm ist es ausreichend, dass die ausländische Person plausibel aussagt, dass sie Opfer einer Straftat nach den genannten Vorschriften wurde.

**III.** Bei der Entscheidung ist insbesondere zu berücksichtigen, dass Ausländer\*innen, bei denen aus polizeilicher Sicht Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sie Opfer von Menschenhandel sind, anfangs häufig (noch) nicht in der Lage sind, ihre Situation als Menschenhandelsopfer darzulegen. In jedem Fall ist es daher ausreichend, wenn Polizei oder Staatsanwaltschaft sich dahingehend äußern, dass ihnen entsprechende konkrete Anhaltspunkte bekannt sind. Quelle für diese Anhaltspunkte können Angaben des\*der Ausländer\*in, der Strafverfolgungsbehörden oder der Fachberatungsstellen sein.

**IV.** Teilt eine Polizeibehörde, eine Zollbehörde oder eine Staatsanwaltschaft der Ausländerbehörde mit, dass ihr konkrete Anhaltspunkte vorliegen, hat die Ausländerbehörde die Bedenkzeit zu gewähren und kann nicht die Angaben der Ermittlungsbehörden durch eine eigene, abweichende Einschätzung ersetzen. Abschlägige Entscheidungen sind nur im Falle der Ausnahmetatbestände des § 59 Absatz 7 S. 3 AufenthG zulässig. Auch bei der Folgefrage der Erteilung eines kurzfristigen Aufenthaltstitels nach §§ 60a Absatz 2 Satz 2 oder 3 AufenthG oder 25 Absatz 4a und 4b AufenthG obliegt der Staatsanwaltschaft die fachliche Entscheidung, ob das Opfer für das Strafverfahren als Zeug\*in benötigt wird.

**V.** Eine Bedenk- und Stabilisierungsfrist ist auch in Dublin-Fällen zu gewähren. Deswegen hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Rahmen des Asylverfahrens zu prüfen, ob konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die\*der Asylsuchende ein Opfer von Menschenhandel oder Zwangsprostitution geworden ist. Auch in diesem Fall ist, bei Erfolglosigkeit im Übrigen, eine mindestens dreimonatige Ausreisefrist zu gewähren.

**VI.** Während der Bedenk- und Stabilisierungsfrist haben die Betroffenen, sofern sie bedürftig sind, Zugang zu den Leistungen des jeweils einschlägigen Mindestsicherungssystems (AsylbLG, SGB II oder XII). Sanktionen nach § 1a AsylbLG werden regelmäßig ausscheiden. Die Ausländerbehörde sollte die Betroffenen auch hierüber effektiv aufklären, damit der Zweck der Bedenk- und Stabilisierungsfrist nicht vereitelt wird und die Betroffenen sich aus materieller Not dagegen entscheiden, die Strafverfolgung zu unterstützen.

**VII.** Den Ausländerbehörden sollten für die praktische Umsetzungen Handreichungen gegeben werden, in denen sie umfassend, detailliert und konkret über das gebotene Vorgehen informiert werden. Dabei sollte besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, dass die Interaktion zwischen mehreren beteiligten Akteuren stets so gestaltet wird, dass es zu keinen Verzögerungen bei der Gewährung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist kommt. Erlangt die Ausländerbehörde als erste Kenntnis von einer möglichen Betroffenheit, sollte sie die Stellungnahme von Staatsanwaltschaft oder Polizei anfordern, die Bedenk- und Stabilisierungsfrist aber noch vor deren Eingang gewähren (und sich deren spätere Aufhebung vorbehalten). Sind es umgekehrt die Ermittlungsbehörden, die zunächst Kenntnis haben und die Ausländerbehörde zur Fristgewährung auffordern, sollte grundsätzlich diesem Ersuchen ohne eine zu Verzögerungen führende Prüfung seitens der Ausländerbehörde Folge geleistet werden. Auch hier kann die Entscheidung im Rahmen des § 59 Absatz 7 AufenthG bei Bedarf später korrigiert werden.

## ANLAGE 1

## Indikatoren-Checkliste Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel

## 1. ANWERBUNG

## 1.1. Wurde der/die Arbeitnehmer\*in bei der Anwerbung getäuscht?

Nahm die Anwerbung informelle Formen an? (z. B. über Internet oder Bekannte, ohne genaue Informationen über Arbeitsbedingungen)

Wurde dem/der Arbeitnehmer\*in ein in Deutschland rechtswidriger Vertrag angeboten?

Wurde der/die Arbeitnehmer\*in über Verdienstmöglichkeiten getäuscht?

Entsprechen die Arbeit und Arbeitsbedingungen (Zeit, Ort, Umfeld) nicht den bei der Anwerbung versprochenen Bedingungen?

## 1.2. War der/die Arbeitnehmer\_in während der Aus- bzw. Einreise besonders hilfsbedürftig?

Ist der/die Arbeitnehmer\*in das erste Mal im Ausland?

War der/die Arbeitnehmer\*in für die Vorbereitung und/oder Organisation der Reise (Ticket, Reisedokumente, Genehmigungen) auf Dritte angewiesen?

Reiste der/die Arbeitnehmer\*in irregulär ein?

## 2. ZWANG IM ARBEITSVERHÄLTNIS

## 2.1. Ist der/die Arbeitnehmer\*in bei dem/der Arbeitgeber\*in oder Vermittler\*in verschuldet?

Müssen die Reisekosten von dem/der Arbeitnehmer\*in zurückgezahlt bzw. getragen werden?

Bestehen hohe Vorausgebühren vor Arbeitsbeginn, z. B. für die Vermittlung?

Wurden von dem/der Arbeitnehmer\*in hohe Kredite im Herkunftsland aufgenommen, um Schulden bei dem/der Arbeitgeber\*in / Vermittler\*in zu begleichen?

Bestehen wachsende Schulden durch neue/nachträgliche (unangemessene) Forderungen von dem/der Arbeitgeber\*in (für Unterkunft, Gebühren usw.)?

Sind Rückzahlungsmodalitäten für den/die Arbeitnehmer\*in unklar und/oder schlecht überprüfbar?

2.2. Wird der Lohn komplett oder teilweise einbehalten?

Wird der Lohn vorenthalten und eine spätere Lohnzahlung versprochen?

Hat der/die Arbeitnehmer\*in zu Beginn der Tätigkeit nur eine kleine Anzahlung bekommen, später aber keine Zahlung mehr?

Hat der/die Arbeitnehmer\*in keinen Zugang zu den Einkünften? (z. B. Lohn wird an Dritte gezahlt)

2.3. Wird der/die Arbeitnehmer\*in isoliert/ eingesperrt/ überwacht?

Trifft es zu, dass der/die Arbeitnehmer\*in...

... die Unterkunft nicht frei wählen darf?

... keinen freien Zugang zu Telefon/Internet hat?

... sich nicht frei bewegen kann? (z. B. weil ihm/ihr der Ausweis weggenommen wurde)

... beim Knüpfen sozialer Kontakte (z. B. zu Nachbarn, Arbeitskolleg\*innen) eingeschränkt wird?

... die Umgebung nicht kennt und ggf. von dem/der Arbeitgeber\*in/Mittler\*in zum Arbeitsplatz (und zurück) gebracht wird?

2.4. Wird der/die Arbeitnehmer\*in eingeschüchtert?

Trifft es zu, dass der/dem Arbeitnehmer bzw. die/der Arbeitnehmerin...

... Spuren von Misshandlungen aufweist?

... unruhig, verängstigt und/oder unsicher wirkt?

... mit Gewalt gedroht wird/wurde?

... mit Denunzierung bei Behörden gedroht wird?

... gezwungen wird, gegenüber den Behörden zu lügen? (z. B. vorgegebene Antworten bei Kontrollen)

... von dem/der Arbeitgeber\*in mit noch schlechteren Arbeitsbedingungen oder einer „Strafversetzung“ in eine andere Tätigkeit gedroht wird?

2.5. Wird die Unkenntnis des Arbeitnehmers/der Arbeitnehmerin in Bezug auf arbeits- und aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen oder seine/ihre Hilflosigkeit ausgenutzt?

Trifft es zu, dass der/dem Arbeitnehmer bzw. die/der Arbeitnehmerin...

- ... keinen regulären Aufenthaltsstatus hat?
- ... aufenthaltsrechtlich an den/die Arbeitgeber\*in gebunden ist?
- ... eine Arbeitserlaubnis fehlt?
- ... keine eigenen finanziellen Mittel hat (z. B. um den/die Arbeitgeber\*in zu verlassen/ für die Heimreise)?
- ... sich in Deutschland nicht/kaum verständigen kann?
- ... seine/ihre Arbeitsrechte in Deutschland nicht kennt (Arbeitszeit, Mindestlohn in der Branche, Freizeitregelung usw.)?
- ... sich über längeren Zeitraum extrem schlechten Arbeitsbedingungen unterwarf?

3. AUSBEUTERISCHE BESCHÄFTIGUNG

3.1. Gibt es beim Arbeitsvertrag und bei der Lohnzahlung Unstimmigkeiten?

Trifft es zu, dass...

- ... kein Arbeitsvertrag existiert?
- ... der Arbeitsvertrag in einer für den/die Arbeitnehmer\*in fremden Sprache verfasst ist?
- ... ein inoffizieller „Zweitvertrag“ mit schlechteren Bedingungen existiert?
- ... die im Vertrag festgehaltenen Arbeitszeiten klar über- oder unterschritten werden?
- ... die Bezahlung niedriger als der Mindestlohn ist?<sup>53</sup>
- ... es Lohnabzug als „Strafe“ gibt?
- ... Überstunden nicht bezahlt werden?
- ... Manipulation der Lohnunterlagen stattfindet?<sup>54</sup>

3.2. Übersteigen die Arbeitszeiten den gesetzlichen Rahmen?

Handelt es sich um...

- ... ständige Überstunden?
- ... keine oder nur extrem kurze Arbeitspausen (die evtl. willkürlich unterbrochen werden)?
- ... keine freien Tage?

.....  
53 Tariflohn um mehr als 2/3 unterschritten.

54 z. B. blanko unterschriebene Stundenzettel; keine oder fehlerhafte Lohnabrechnungen/Belege über Lohnzahlungen; zu hohe Abzüge für Unterkunft/Verpflegung/Kleidung

3.3. Fehlt die soziale Absicherung und der Arbeitsschutz

Trifft es zu, dass...

- ... dem/der Arbeitnehmer\*in Krankheitstage verweigert werden?
- ... der/die Arbeitnehmer\_in von dem/der Arbeitgeber\*in keine/unzureichende Schutzkleidung erhält?
- ... der/die Arbeitnehmer\*in sich während der Arbeitszeit verletzt und nach dem Arbeitsunfall keine angemessene medizinische Versorgung erhielt bzw. ihm diese verweigert wurde?
- ... dass Arbeitsunfälle nicht der Berufsgenossenschaft gemeldet wurden?

3.4. Ist die Unterbringung und Versorgung des Arbeitnehmers/der Arbeitnehmerin schlecht?

Handelt es sich um...

- ... eine schlechte Unterkunft? (zu viele Arbeitnehmer\*innen auf engem Raum untergebracht; unhygienische Zustände; keine Heizung und kein Strom)
- ... eine ungenügende Verpflegung/einen schlechten gesundheitlichen Gesamtzustand des/der Arbeitnehmers/Arbeitnehmerin?

## BRANCHENSPEZIFISCHE INDIKATOREN

## 3.5. Baugewerbe

Ist der/die Arbeitnehmer\*in bei der Anwerbeagentur eine „Kautionsversicherung“ hinterlegen, die einbehalten wird, wenn er/sie sich im Zielland gewerkschaftlich engagiert oder an Streiks teilnimmt?

Musste der/die Arbeitnehmer\*in bei der Anwerbeagentur eine „Kautionsversicherung“ hinterlegen, die einbehalten wird, wenn er/sie sich im Zielland gewerkschaftlich engagiert oder an Streiks teilnimmt?

## 3.6. Gebäudereinigung

Wird der/die Arbeitnehmer\*in pro gereinigtem Zimmer bezahlt, aber der Preis pro Zimmer ist so niedrig angesetzt, dass der Verdienst auf die Stunde gerechnet extrem gering ist?

Muss der/die Arbeitnehmer\*in trotz niedriger Bezahlung auch noch selbst für Putzausrüstung und Reinigungsmittel aufkommen?

## 3.7. Gastronomie

Musste der/die Arbeitnehmer\*in einen „Kopfpfand“ zahlen, um ihn/sie am „Weglaufen“ zu hindern?

Muss der/die Arbeitnehmer\_in zusätzliche Arbeiten ausführen, die nicht im Arbeitsvertrag stehen (z. B. Putzen/Gartenarbeit im Arbeitgeber\*innen-Haushalt, Betreuung von Kindern/pflegebedürftigen Familienmitgliedern des Arbeitgebers/der Arbeitgeberin)?

Wohnt der/die Arbeitnehmer\*in am selben Ort, an dem sich der Arbeitsplatz befindet, ist rund um die Uhr am Arbeitsplatz und hat keine Privatsphäre?

Wurde der/die Arbeitnehmer\*in erst verspätet bei den Behörden angemeldet, musste aber schon vorher arbeiten?

Maßt sich der/die Arbeitgeber\*in an, die/den Arbeitnehmer\*in gegenüber Außenstehenden (z.B. im Krankenhaus) zu vertreten?

Operational indicators of trafficking in human beings. Results from a Delphi survey. implemented by the ILO and the European Commission, S. 4. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ded\\_norm/@declaration/documents/publication/wcms\\_105023.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ded_norm/@declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf)

ANLAGE 2

Bescheinigung über die Auslösung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist

[Adresse der  
Staatsanwaltschaft/Polizeidienststelle]

An die zuständige Ausländerbehörde

**Bescheinigung über die Auslösung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG**

Nach hiesigen Erkenntnissen liegen konkrete Anhaltspunkte dafür vor, dass einer der Straftatbestände der § 232 bis § 233a des Strafgesetzbuches (StGB) oder § 10 Absatz 1 oder § 11 Absatz 1 Nummer 3 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz oder § 15a Arbeitnehmerüberlassungsgesetz berührt werden und die folgende Person potentiell Opfer von Menschenhandel, Zwangsarbeit und/ oder Ausbeutung der Arbeitskraft geworden ist:

\_\_\_\_\_  
*Name, Vorname*

\_\_\_\_\_  
*Geburtsdatum, ggf. Staatsangehörigkeit*

Es wird daher um sofortige Ausstellung einer Bedenk- und Stabilisierungsfrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG gegenüber der vorgenannten Person und um Übermittlung eines Abdrucks der Entscheidung gebeten.



## ANLAGE 3

## Bescheinigung über die potentielle Opfereigenschaft

[Adresse der  
Staatsanwaltschaft/Polizeidienststelle]

An die zuständige Arbeitsagentur

**Bescheinigung über die potentielle Opfereigenschaft**

Nach hiesigen Erkenntnissen liegen konkrete Anhaltspunkte dafür vor, dass einer der Straftatbestände von § 232 bis § 233a des Strafgesetzbuches (StGB) oder § 10 Absatz 1 oder § 11 Absatz 1 Nummer 3 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz oder § 15a Arbeitnehmerüberlassungsgesetz berührt werden und die folgende Person potentiell Opfer von Menschenhandel, Zwangsarbeit und/ oder Ausbeutung der Arbeitskraft geworden ist:

---

*Name, Vorname*

---

*Geburtsdatum, ggf. Staatsangehörigkeit*

Es wird daher um Bewilligung von Grundsicherungsleistungen gegenüber der vorgenannten Person und um Übermittlung eines Abdrucks der Entscheidung gebeten.

## LITERATURVERZEICHNIS

### Kooperationsvereinbarungen

Bekämpfung des Menschenhandels – Zusammenarbeitsvereinbarung der Polizei, Staatsanwaltschaft, Fachberatungsstellen, Ausländerbehörden, Sozialbehörden und Agenturen für Arbeit zum Schutz von Opferzeuginnen und Opferzeugen in Menschenhandelsfällen, Bayerisches Staatsministerium des Innern, Allgemeines Ministerialblatt 2004, S. 101.

Runder Tisch „Bekämpfung des Menschenhandels“ in Hessen – Kooperationsvereinbarung zwischen Strafverfolgungsbehörden, Ausländerbehörden, Sozialbehörden und Fachberatungsstellen zum Schutz von Opfern in Fällen von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, Hessisches Ministerium für Soziales und Integration, Oktober 2018.

Kooperationskonzept: Schutz und Hilfen für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und zur Ausbeutung der Arbeitskraft, Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen Rheinland-Pfalz, 1. August 2015.

Gemeinsam gegen Menschenhandel und Arbeitsausbeutung – Leitfaden für die Kooperation zwischen Behörden und Fachberatungsstellen in Baden-Württemberg, Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg, September 2019.

Zusammenarbeit zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft, Ausländer- und Leistungsbehörden, Jugendämtern, Agenturen für Arbeit, Jobcenter und Fachberatungsstellen zum Schutz von Betroffenen des auf sexuelle Ausbeutung gerichteten Menschenhandels, Niedersächsische Staatskanzlei, Niedersächsisches Ministerialblatt 2014, S. 538.

Verfahrenshinweise der Ausländerbehörde Berlin, Stand 2019

### Literatur

Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus (Hrsg.), Ausländerrecht – Aufenthaltsgesetz, Freizügigkeitsgesetz/EU und ARB 1/80 (Auszug), Grundrechtecharta und Artikel 16a GG, Asylgesetz, 13. Aufl., München 2019.

EU Expert Group on Trafficking in Human Beings, Report of the Expert Group on Trafficking in Human Beings, Brüssel 2004, [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/report-experts-group-trafficking-human-beings\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/report-experts-group-trafficking-human-beings_en)

Lindner, Christoph, Die Effektivität transnationaler Maßnahmen gegen Menschenhandel in Europa, Tübingen 2014

Meyer-Goßner, Lutz/Schmitt, Bertram, Strafprozessordnung, 63. Auflage München 2020

Protokoll der 29. Koordinierungsberatung der Arbeitsgruppe „Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung in Berlin und Brandenburg“ – Themenschwerpunkt: Bekämpfung von Zwangsarbeit, Menschenhandel und Arbeitsausbeutung – Rechtliche Möglichkeiten, Erfahrungen und Hindernisse in der Praxis –, Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales Berlin, 10. Februar 2020.

## Rechtsprechung

EGMR, Urt. v. 13.11.2012, 4239/08 – C.N. gegen Vereinigtes Königreich – Verstoß gegen Art 4 EMRK

LSG Hamburg, Beschluss v. 12.03.2020, Az. L 4 SO 14/20 B ER, Sozialleistungen für Opfer von MH während Bedenkzeit.

VG Ansbach 17. Kammer, Urt. v. 27.01.2020, Az. AN 17 S 19.51203, § 59 Abs. 7 AufenthG ist i.R.d. § 34a Abs. 1 AsylG nicht zu berücksichtigen.

VG Ansbach 17. Kammer, Urt. v. 29.01.2020, Az. AN 17 S 19.51111, Verfahrensfragen im Dublin-Verfahren bei potentiellen Opfern von Menschenhandel.

VG Düsseldorf 7. Kammer, Urt. v. 12.06.2017, Az. 7 K 6086/17.A, Prüfung von Menschenhandel und Zwangsprostitution im Asylverfahren – Ausreisefrist.

VG München, Beschluss v. 28.06.2018 – M 1 S 17.51745

