

**Helene Heuser / Jakob Junghans / Winfried Kluth**

# Der Schutz vulnerabler Personen im Flucht- und Migrationsrecht

Grundlagen, Identifizierung und bedarfs-  
gerechte Maßnahmen am Beispiel  
der Betroffenen von Menschenhandel





*Band 9*

Hallesche Studien zum Migrationsrecht



*Helene Heuser/Jakob Junghans/Winfried Kluth*

# **Der Schutz vulnerabler Personen im Flucht- und Migrationsrecht**

Grundlagen, Identifizierung und bedarfsgerechte Maßnahmen  
am Beispiel der Betroffenen von Menschenhandel

*Prof. Dr. Winfried Kluth* ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und Leiter des VULNER Forschungsprojekts

*Ass. jur. Helene Heuser*, MA phil. (Paris I Sorbonne) ist Senior Researcher des VULNER Forschungsprojekts am Lehrstuhl für Öffentliches Recht

*Dipl. jur. Jakob Junghans, LL.M. oec.* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des VULNER Forschungsprojekts am Lehrstuhl für Öffentliches Recht



Das Werk ist im Rahmen des von der Europäischen Union geförderten Horizon 2020 Forschungsprojekts Nr. 870845 „Vulnerabilities Under the Global Protection Regime. How Does the Law Assess, Address, Shape and Produce the Vulnerabilities of the Protection Seekers?“ entstanden. Weitere Informationen dazu unter: [www.vulner.eu](http://www.vulner.eu)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.de> abrufbar.

CCXLII

© Universitätsverlag Halle-Wittenberg, Halle an der Saale 2021

Umschlaggestaltung: pixzicato Hannover, Horst Stölger

Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

ISBN 978-3-86977-241-7

## Vorwort

Die Gewährung von Asyl und internationalem Schutz für Flüchtlinge stellt eine bedeutsame Reaktion der deutschen und europäischen Rechtsordnung auf die Gefahren dar, die den Antragsteller:innen in ihren Heimatstaaten drohen. In diesen Gefahren kommt bereits eine Verletzlichkeit zum Ausdruck, deren Relevanz im Rahmen des Anerkennungsverfahrens nach den Maßstäben der EU-Qualifikationsrichtlinie verarbeitet und bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen in eine Anerkennung als Asylberechtigte:r, Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigte:r mündet.

Neben diesen statusbegründenden Gefahrenlagen adressiert das Europäische Asylrecht aber auch eine zweite Dimension von Verletzlichkeit und damit korrespondierender Schutzbedarfe, die sich auf besondere Lebenslagen und -umstände der einzelnen Antragsteller:innen beziehen. Die EU-Aufnahmerichtlinie umschreibt diese Personengruppe in Art. 21 und verpflichtet die Mitgliedstaaten, die besonderen Bedürfnisse im Rahmen des Aufnahmeverfahrens zu identifizieren und ihnen gerecht zu werden. Diese Thematik wird im Vergleich zum Anerkennungsverfahren in der rechtswissenschaftlichen Forschung nur wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Das mag auch damit zusammen hängen, dass die rechtliche Umsetzung dieser unionsrechtlichen Vorgabe vor allem Aufgabe der Länder ist und diese sich der Thematik sehr unterschiedlich angenommen haben. Die im Rahmen des durch die Europäische Union geförderten Forschungsvorhabens „Vulnerabilities Under the Global Protection Regime. How Does the Law Assess, Address, Shape and Produce the Vulnerabilities of the Protection Seekers?“ erstellte Studie geht diesen Frage nach und liefert einen systematisierten Überblick, bei dem exemplarisch die Opfer von Menschenhandel im Vordergrund der Aufmerksamkeit stehen.

Wir freuen uns, dass mehrere Expert:innen aus Wissenschaft und Praxis bereits waren, die Ergebnisse unserer Untersuchung kritisch zu kommentieren und der Aufnahme dieser Kommentare in diesen Band zugestimmt haben. Dafür möchten wir uns auch an dieser Stelle bedanken.

Die Studie stellt einen ersten Schritt zur Durchdringung der komplexen Thematik dar und wird in den kommenden Jahren durch ergänzende und vertiefende Arbeiten fortgeführt, weshalb wir uns über Kommentare und Hinweise der Leserschaft freuen.

*Winfried Kluth      Helene Heuser      Jakob Junghans*





# Inhaltsverzeichnis

*Prof. Dr. Winfried Kluth*

Die besonderen Bedürfnisse von schutzbedürftigen Personen im System des europäischen und deutschen Migrationsrechts . . . . .	11
1. Das Konzept der schutzbedürftigen Personen: Genese und Entwicklung . . . . .	11
1.1. Semantische Vorbemerkung . . . . .	11
1.2. Genfer Flüchtlingskonvention und Menschenrechtspakte . . . . .	13
1.3. Ausdifferenzierung im Sekundärrecht der EU . . . . .	15
1.4. Anliegen der Untersuchung . . . . .	15
2. Verfassungs- und menschenrechtliche Grundlagen als Verständnishorizont . . . . .	15
2.1. Der Schutz der Schwächeren als Anliegen des Sozialstaats . . . . .	15
2.2. Menschenrechtliche Schutzkonzepte . . . . .	17
3. Konkretisierung im europäischen und deutschen Migrationsrecht . . . . .	18
3.1. Regelungen in Gemeinsamen Europäischen Asylsystem . . . . .	18
3.2. Umsetzende Regelungen im deutschen Migrationsrecht . . . . .	21
4. Verletzlichkeit als Handlungsstrategie . . . . .	25
4.1. Problemfeld . . . . .	25
4.2. Exemplarische Reaktionsstrategien . . . . .	25
5. Aktuelle Aufmerksamkeitsfelder . . . . .	27
5.1. Schutz in der Krise – Aufnahme von Kindern durch Länder und Kommunen . . . . .	27
5.2. Unterschiede bei den nationalen Standards . . . . .	28
5.3. Besserstellung gegenüber Inländer:innen? . . . . .	29
6. Topische Ausdifferenzierung und rechtliche Beschränkung des Konzepts der Vulnerabilität . . . . .	29

*Helene Heuser*

Die Identifizierung von Vulnerabilitäten im Asylverfahren am Beispiel der Betroffenheit von Menschenhandel . . . . .	31
1. Einleitung . . . . .	31
2. Das Völker- und EU-Recht zum Schutz der Betroffenen von Menschenhandel im Asylverfahren . . . . .	25
2.1. Völkerrecht . . . . .	35
2.2. EU-Recht . . . . .	38
2.3. Zusammenschau der Völker- und EU-rechtlichen Vorgaben . . . . .	42
3. Die Umsetzung der Identifizierungspflicht durch Bund und Länder im Asylverfahren . . . . .	51
3.1. Im Anerkennungsverfahren beim BAMF . . . . .	51
3.2. Im Aufnahmeverfahren der Länder . . . . .	70
4. Fazit . . . . .	72

*Jakob Junghans*

Schutzbedürftige Personen im Aufnahmeverfahren der Länder . . . . .	77
1. Rechte von schutzbedürftigen Personen im Aufnahmeverfahren der Länder . . . . .	77
2. Umstrukturierung des zweigliedrigen Aufnahmesystems . . . . .	78

3.	Untersuchungsfelder . . . . .	81
3.1.	Identifizierungsverfahren . . . . .	82
3.2.	Bedarfsgerechte Maßnahmen . . . . .	86
3.3.	Gewaltschutz in Sammelunterkünften. . . . .	89
4.	Landesübersicht der normativen Regelungsebenen . . . . .	90
5.	Das Beispiel Thüringen . . . . .	97
6.	Das Beispiel Berlin . . . . .	104
7.	Das Beispiel Nordrhein-Westfalen. . . . .	115
8.	Fazit . . . . .	125
8.1.	Regelungsansätze . . . . .	125
8.2.	Identifizierung besonders schutzbedürftiger Personen. . . . .	127
8.3.	Bedarfsgerechte Maßnahmen . . . . .	128
8.4.	Nexus zwischen Asylverfahrenbeschleunigung und Aufnahmesystem . . . . .	130
8.5.	Monitoring. . . . .	132
9.	Ausblick . . . . .	132
	Anhang 1: Übersicht der Landesregelungen zum Aufnahmeverfahren . . . . .	134
	Anhang 2: Wohnungsquote der Bundesländer . . . . .	135
	<i>Dr. Nula Frei</i>	
	Kommentar:	
	Ein Identifizierungsmodell für Opfer von Menschenhandel. . . . .	137
	<i>Nele Allenberg und Nerea González Méndez de Vigo</i>	
	Kommentar:	
	Die Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels:	
	Impulse für die Unterbringung von Opfern von Menschenhandel . . . . .	145
	<i>Sara Blücher</i>	
	Kommentar:	
	Relevanz von Fortbildungen und Ausbildungskonzepten zum	
	Phänomen des Menschenhandels in der Öffentlichen Verwaltung . . . . .	153
	<i>Dr. Christoph Lindner</i>	
	Kommentar:	
	Ultimative Karriereherausforderung für High Potentials –	
	die Beratung und Vertretung von Betroffenen von Menschenhandel und	
	anderen besonders Schutzbedürftigen . . . . .	161
	<i>Estella A. Tambini Stollwerck und Prof. Dr. Christoph Nikendei</i>	
	Kommentar:	
	Welche psychologieschen Hindernisse erschweren die	
	Identifizierung von Betroffenen von Menschenhandel in	
	Erstaufnahme- und Registrierungsstellen für Schutzsuchende? . . . . .	167
	Literaturverzeichnis. . . . .	173
	Rechtsquellen . . . . .	179
	Autor:innenverzeichnis . . . . .	183

## Abkürzungsverzeichnis

ABS	Arbeiter-Samariter-Bund e.V.
AE	Aufnahmeeinrichtung
AkuZ	Ankunfts-Zentrum
AnKER-Zentren	Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückführungs-Zentren
AWO	Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BAFF	Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BNS	Berliner Netzwerk für besonders schutzbedürftige geflüchtete Menschen
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
EASO	Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen
EASY	Erstverteilung der Asylsuchenden
EAE	Erstaufnahmeeinrichtung
EGMR	Europäischen Menschenrechtsgerichtshof
Entspr.	Entsprechend
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FBS	Fachberatungsstelle
ff.	fortfolgende
Gem.	Gemäß
GU	Gemeinschaftsunterkunft
GSK	Gewaltschutzkonzept
KOK	Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel
LAF	Berliner Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten
LEA	Landeserstaufnahmeeinrichtung
LSBTI	Lesben, Schwule, Bisexuelle, Trans- und Interpersonen
LVerwA	Landesverwaltungsamt
MKFF	Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen

M.w.N.	Mit weiteren Nachweisen
NGO	Nichtregierungsorganisation
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rn.	Randnummer
SenIAS	Berliner Senatsverwaltung für Inneres, Arbeit und Soziales
TMMJV	Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
VwV	Verwaltungsvorschrift
Vgl.	Vergleiche
Zfm	Zentrum für Flüchtlingshilfen und Migrationsdienste
ZUE	Zentrale Unterbringungseinrichtung

# Die besonderen Bedürfnisse von schutzbedürftigen Personen im System des europäischen und deutschen Migrationsrechts

*Prof. Dr. Winfried Kluth*

## 1. Das Konzept der schutzbedürftigen Personen: Genese und Entwicklung

### 1.1. *Semantische Vorbemerkung*

Rechtswissenschaftliche Diskurse sind in einem nicht unerheblichen Ausmaß durch die dabei verwendeten Schlüsselbegriffe und Leitbilder<sup>1</sup> geprägt. Diese vermitteln grundlegende Orientierungen und haben einen erheblichen Einfluss auf die wissenschaftliche und gesellschaftliche Aufmerksamkeit, die den Diskursen zuteilwird.

So werden seit einigen Jahren bedeutsame gebietsübergreifende wissenschaftliche Diskurse unter den Leitbegriffen Resilienz<sup>2</sup>, Digitalisierung<sup>3</sup>, Aufmerksamkeit<sup>4</sup> und Grenzen<sup>5</sup> geführt. Sie stehen für hohe gesellschaftliche und wissenschaftliche Relevanz der erfassten Themenfelder und lösen in der Regel auch umfangreiche Forschungsprozesse aus.

Analysiert man die deutsche rechts- und sozialwissenschaftliche Forschung insoweit mit Hilfe des Stichworts „schutzbedürftige Personen“, so entsteht nicht der Eindruck, dass es sich dabei um einen Leitbegriff handelt. Begriff und Thema werden zwar in verschiedenen Forschungszusammenhängen „auch“ erwähnt, ohne dass ihnen dabei bislang eine zentrale Orientierungsfunktion beigemessen wurde.<sup>6</sup>

---

1 Zum Konzept des Leitbegriffs Baer, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*, Baden-Baden 2004, S. 223 ff.

2 Siehe etwa von Lewinski, *Resilienz des Rechts*, 2016; zu einem besonderen Aspekt Krüger/Max (Hrsg.), *Resilienz im Katastrophenfall, Konzepte zur Stärkung von Pflege- und Hilfsbedürftigen im Bevölkerungsschutz*, 2019.

3 Dazu u.a. Guckelberger, *Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung*, 2019; Kucklick, *Die granulare Gesellschaft*, 3. Aufl. 2017; Stalder, *Kultur der Digitalität*, 3. Aufl. 2017; Krönke, *Öffentliches Digitalwirtschaftsrecht*, 2020.

4 Sehr früh dazu Waldenfels, *Phänomenologie der Aufmerksamkeit*, 3. Aufl. 2015; Müller/Nießeler/Rauh (Hrsg.), *Aufmerksamkeit*, 2016. In Rechtstexten taucht der Topos Aufmerksamkeit prominent vor allem in Art. 9 Abs. 1 S. 1 EUV auf: „Die Union achtet in ihrem gesamten Handeln den Grundsatz der Gleichheit ihrer Bürgerinnen und Bürger, denen ein gleiches Maß an Aufmerksamkeit seitens der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zuteil wird.“

5 Exemplarisch Isensee, *Grenzen: Zur Territorialität des Staates*, 2018.

6 Rixen, in: Kersten/ders./Vogel (Hrsg.), *Ambivalenzen der Gleichheit*, 2021, S. 9 (24) spricht vorsichtig von einem „Suchbegriff“.

Es ist bei entsprechenden Datenbankabfragen nicht einfach, thematisch einschlägige Untersuchungen zu finden, weil sie anderen Leitbegriffen zugordnet sind.

Anders sieht es aus, wenn man die englische Sprachfassung zugrunde legt. Der dort verwendete Ausdruck „Vulnerabilities“ stellt in der angelsächsischen und internationalen Forschungslandschaft einen solchen Schlüsselbegriff (bzw. ein solches Leitbild) dar und markiert ein breites Debattenfeld, das viele grundlegende Bereiche der gesellschaftlichen Entwicklung erfasst.<sup>7</sup> Dabei leuchtet es auch ein, dass die Formulierung „Verletzlichkeit“ in ganz anderer Art und Weise in der Lage ist, Aufmerksamkeit zu generieren als die deutsche Übersetzung „Verletzlichkeit“. Sowohl die Prägnanz als auch die Bezugnahme auf die „Verletzung“ anstatt auf den Schutz beeinflusst die Wahrnehmung erheblich.

Noch bedeutsamer aber ist, dass die thematische Kontextualisierung eine andere und weitere ist. Die Debatte ist vor allem im angelsächsischen Raum in den großen Diskurs der gesamtgesellschaftlichen Chancengleichheit eingebettet und wird zugleich sehr viel kritischer geführt als dies bei der im deutschen Diskursraum vorgenommenen „sozialstaatlichen Verortung“ der Debatte der Fall ist. Das hängt einmal damit zusammen, dass der elaborierte deutsche Sozial- und Wohlfahrtsstaat<sup>8</sup> sehr viel umfassender auf Bedürfnisse reagiert, ist aber auch Ausdruck einer damit verbundenen topischen Fixierung auf bestimmte Fallkonstellationen und Themenfelder<sup>9</sup>, die erst in den Ohne dass an dieser Stelle eine gründliche Analyse möglich ist, erscheint es sinnvoll, einige ausgewählte Aspekte anzusprechen, die für den weiteren Gang der Überlegungen hilfreich sein können.

Die Debatte über Vulnerabilities bzw. Verletzlichkeit wurde u.a. durch die Thematisierung der Abhängigkeit von Frauen ausgelöst<sup>10</sup> und später auf die Lage anderer Minderheiten in der Gesellschaft übertragen.<sup>11</sup> Die damit verbundene Ausleuchtung von gesellschaftlichen „Tabuthemen“ führte zu entsprechenden Gesetzgebungsaktivitäten, löste aber zugleich eine bis in die Gegenwart anhaltende kritische Betrachtung aus, die auf der These basiert, dass die Berufung auf Verletzlichkeit und Abhängigkeit auch eine Strategie in einem gesellschaftlichen

7 Zu Aspekten der deutschen Debatte siehe etwa Schnell, Ethik im Zeichen vulnerabler Personen, 2017; Neulinger, Zwischen Dolorismus und Perfektionismus: Konturen einer politischen Theologie der Verwundbarkeit, 2018; Janssen, Verletzbare Subjekte. Grundlagentheoretische Überlegungen zur *conditio humana*, 2018 (insbes. unter Bezugnahme auf Hannah Arendt).

8 Kaufmann, Varianten des Wohlfahrtsstaats: der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, 2003.

9 Zacher, Das soziale Staatsziel, in: Inensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 28, Rn. 124 ff. spricht von der „topischen Praxis des sozialen Staatsziels“. Diese ist sehr stark an den Bedürfnissen der unteren Schichten der Industriegesellschaft ausgerichtet und in ihrer Aufmerksamkeit insoweit traditionell strukturiert.

10 Fineman, The Autonomy Myth. A Theory of Dependency, 2004. Siehe auch Baumgärtel, Demanding Rights. Europe's Supranational Courts and the Dilemma of Migrant Vulnerability, 2019; ders., Netherlands Quarterly of Human Rights (NQHR) 2020, 12 ff.

11 Dazu Fineman, Feminist and queer legal theory, 2009.

Konflikt und Ausdruck des Strebens der Minderheiten nach mehr Macht und Einfluss darstellen kann. Diese kontroverse Diskursstruktur wird auch in Bezug auf besonders schutzbedürftige Flüchtlinge verwendet.<sup>12</sup> Eine solche Kritik lässt sich jedoch u.a. im sog. neurechten Diskurs verorten und findet sich teilweise in Verschwörungsideologien wieder.<sup>13</sup> Insbesondere das Vokabular zu dem auch „Macht“ gehört, ist Bestandteil eines solchen Argumentationsmusters,<sup>14</sup> da es in einem demokratischen System bei der Berufung auf bestimmte Rechte für vulnerable Personen nicht um „Einfluss“ auf die Gesetzgebung, sondern um Gleichberechtigung, Teilhabe und v.a. um eine „Befähigung“ geht. Davon losgelöst ist die in jedem Rechtsgebiet relevante Frage einer missbräuchlichen Berufung auf bestimmte Leistungen zu beantworten, für die das Recht über geeignete Präventionsmechanismen verfügt.

Im Folgenden soll deshalb nicht nur der Frage nachgegangen werden, ob und wie auf die besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen im Flüchtlingsrecht im Allgemeinen und im Aufnahmeverfahren im Besonderen reagiert wird<sup>15</sup>, sondern es soll auch untersucht werden, ob es Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Berufung auf Verletzlichkeit als taktische Handlungsstrategie eingesetzt wird und wie das Rechtssystem darauf reagieren kann und darf, etwa durch spezifische Nachweispflichten und Beweislasten.<sup>16</sup>

## 1.2. Genfer Flüchtlingskonvention und Menschenrechtspakte

In den einschlägigen asylrechtlichen Rechtstexten, allen voran der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, ist der Gedanke des Schutzes und der Schutzbedürftigkeit seit jeher der normative Leitgedanke. Dabei wird aber zunächst nicht nach

---

12 Bereits bei den Beratungen über die Aufnahme des Asylgrundrechts in das Grundgesetz wurde die Möglichkeit einer ungerechtfertigten Berufung auf das Grundrecht thematisiert. Dokumentiert in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1 (1951), S. 165 ff. Aktuell wird z.B. die Konversion von Muslimen zum Christentum nach der Flucht und die dadurch begründete Furcht vor Verfolgung bei Rückkehr in den Heimatstaat vielfach als strategisches Handeln kritisiert und die Schutzbedürftigkeit in Frage gestellt; siehe dazu Hillgruber, ZAR 2018, 260.

13 Vgl. dazu: Berliner Landeszentrale für politische Bildung, Neue Rechte – Rassismus – Diskursverschiebung – Gewalt, online unter: [www.berlin.de/politische-bildung](http://www.berlin.de/politische-bildung).

14 Bezüglich der „jüdischen Weltverschwörung“ siehe Baldauf, Jüdische Weltverschwörung, UFOs und das NSU Phantom, bpb v. 14.10.2015, online abrufbar unter: [www.bpb.de](http://www.bpb.de).

15 Im Überblick dazu auch Bhaba, in: Opeskin/Perruchoud/Redpath-Cross (Hrsg.), Foundations of International Migration Law, 2012, S. 205 ff., die als zusammenfassenden Oberbegriff „marginalised migrant groups“ verwendet. Dort auch der Hinweis, dass in entwickelten Staaten regelmäßig mehr Frauen als Männer einen Schutzstatus erhalten (S. 207).

16 Exemplarisch kann insoweit auf die neueren Regelungen zur Vorlage von qualifizierten ärztlichen Attesten im Falle der Berufung auf gesundheitliche Gründe als Abschiebungshindernis in § 60a Abs. 2c und 2d AufenthG verwiesen werden. Dazu Kluth, in: BeckOK AuslR, 28. Edition 2021, § 60a AufenthG, Rn. 36 ff.

Stufen der Schutzbedürftigkeit unterschieden, sondern die auslösende Schwelle der Schutzbedürftigkeit durch Bezugnahme auf bestimmte relevante Gefahren und Bedrohungen definiert. Zu diesem Zweck wird der zentrale Anknüpfungstatbestand der „Furcht vor Verfolgung“ feinsinnig durch die Unterscheidung zwischen Verfolgungshandlung und Verfolgungsgründen bzw. einem schweren Schaden (in Bezug auf subsidiären Schutz) in den §§ 3a ff. AsylG ausgestaltet.<sup>17</sup> Regelungen zu besonders schutzbedürftigen Personengruppen finden sich dort nicht. Die Wahrnehmung von Verletzlichkeit wird somit systematisch auf bestimmte Aspekte fokussiert, die durch das Tatbestandsmerkmal der Verfolgung zugleich begründet als auch begrenzt werden.<sup>18</sup>

Im Laufe der weiteren internationalrechtlichen Entwicklung wurden durch die allgemeinen Menschenrechtspakte<sup>19</sup> sowie Konventionen zu einzelnen besonders schutzbedürftigen Personengruppen (Kinder<sup>20</sup>, Menschen mit Behinderung<sup>21</sup>, Opfer des Menschenhandels<sup>22</sup> usw.) jeweils Rechte entwickelt, die diesen Personen in den einzelnen Vertragsstaaten allgemein zustehen und deshalb auch im Zusammenhang mit der Beantragung von internationalem Schutz gelten. D.h. sie begründen für sich betrachtet keinen Schutzanspruch, sind aber in Bezug auf Personen zu berücksichtigen, die internationalen Schutz beantragen<sup>23</sup> und können unter Umständen Abschiebungshindernisse begründen und damit einen längeren Aufenthalt zumindest auf der Basis einer Duldung zur Folge haben.<sup>24</sup>

Diese „allgemeinen“ Rechte sind aber aufgrund ihres allgemeinen Regelungskontextes nicht spezifisch auf die in der Regel außergewöhnlichen Umstände von Flucht und Schutzsuche abgestimmt und ausgerichtet. Sie wirken sich deshalb in der Anwendungspraxis als ermessensleitende Direktiven in allen Rechtsgebieten aus. So muss etwa die aus der Kinderrechtskonvention folgende Maßgabe, das Kin-

17 Kluth, in: BeckOK AuslR, 28. Edition 2021, § 3 AsylG, Rn. 9 ff.

18 Eine anschauliche Folge ist z.B. die „Ausgrenzung“ von Wirtschaftsflüchtlingen; vgl. dazu § 30 Abs. 2 AsylG und näher Heusch, in: BeckOK AuslR, 28. Edition 2021, § 30 AsylG, Rn. 27 ff.

19 Vor allem der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (beide 1976 durch Deutschland ratifiziert). Dazu und zum Folgenden auch Bhaba, in: Opeskin/Perruchoud/Redpath-Cross (Hrsg.), *Foundations of International Migration Law*, 2012, S. 205 (211 ff.).

20 UN-Kinderrechtskonvention aus dem Jahr 1989.

21 UN-Behindertenrechtskonvention aus dem Jahr 2006.

22 Dazu Frei, *Menschenhandel und Asyl*, 2018; Bhaba, in: Opeskin/Perruchoud/Redpath-Cross (Hrsg.), *Foundations of International Migration Law*, 2012, S. 205 (220 ff.).

23 Das ist ein Grund, warum etwa in Bezug auf eine medizinische Versorgung bereits ein hohes Interesse an der Durchführung eines Anerkennungsverfahrens bestehen kann, wenn im Heimatstaat eine angemessene medizinische Versorgung nicht gewährleistet ist.

24 Damit sind in der Praxis mit der Anwesenheit auf dem Territorium und der Antragstellung über einen Anspruch auf Anerkennung nach den §§ 2 ff. AsylG hinausgehende günstige Rechtsfolgen für besonders schutzbedürftige Personen faktisch und rechtlich erreichbar.



deswohl vorrangig zu berücksichtigen, bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen entsprechend in die Entscheidungsfindung einbeziehen.<sup>25</sup>

### 1.3. Ausdifferenzierung im Sekundärrecht der EU

Vor diesem Hintergrund erweist sich die auf Art. 78 AEUV basierende asylrechtliche Gesetzgebung der Europäischen Union<sup>26</sup> als der entscheidende Schritt, um die auf völkerrechtlicher Ebene allgemein angelegten Aufmerksamkeitspunkte situationsspezifisch zu erfassen und auf diese durch entsprechende normative Direktiven zu reagieren. Dabei ist wiederum zwischen allgemeinen Anforderungen und detaillierten Vorgaben für einzelne Maßnahmen zu unterscheiden. Das Unionsrecht übernimmt damit für die Mitgliedstaaten die Aufgabe der anwendungsfähigen Konkretisierung der allgemeinen menschenrechtlichen Vorgaben.<sup>27</sup>

### 1.4. Anliegen der Untersuchung

Anliegen dieser Untersuchung ist es, die spezifische Sicht- und Wirkweise der Regelungen zu schutzbedürftigen Personen, vor allem der einschlägigen unionsrechtlichen Direktiven herauszuarbeiten und zugleich zu fragen, welche Spannungen und Folgeprobleme damit verbunden sein können. Dabei wird der Frage, ob und wie die Berufung auf eine besondere Schutzbedürftigkeit im Zusammenhang mit der Beantragung von Schutz eingesetzt werden kann und wie der Gesetzgeber darauf reagiert.

## 2. Verfassungs- und menschenrechtliche Grundlagen als Verständnishorizont

### 2.1. Der Schutz der Schwächeren als Anliegen des Sozialstaats

Dass sich Staat und Recht den besonders schutzbedürftigen Mitgliedern der Gesellschaft zuwenden ist nicht neu, sondern ein zahlreiche Rechtsgebiete prägendes Merkmal, das seine Wurzeln im sozialen Verfassungsprinzip hat, das seinerseits auf die Vorstellung einer solidarischen Gesellschaft zurückgeht, das insbesondere im

---

25 Zur Wirkung näher Löhr ZAR 2010, 378 ff.

26 Zur Reichweite näher Thym, in: BeckOK AuslR, 28. Edition 2021, Art. 78 AEUV, Rn. 13 ff.

27 Inwieweit dadurch subjektiv-öffentliche Rechte (Ansprüche) begründet werden, muss im Einzelfall geprüft werden.

Zusammenhang mit der Verarbeitung der Folgen der Industrialisierung entwickelt wurde.<sup>28</sup> Der Kerngedanke ist mit dem Postulat des „Schutzes der Schwächeren“ u.a. durch *Eike von Hippel* prägnant formuliert worden.<sup>29</sup>

Rechtstechnisch wird dieses Konzept durch die Staatszielbestimmung in Art. 20 Abs. 1 GG (Sozialstaatsprinzip)<sup>30</sup> umgesetzt, das punktuell durch grundrechtliche Schutzpflichten ergänzt wird bzw. mit diesen in eine verstärkende Wechselwirkung eintritt, wenn die Gefahren für die schwächeren Personen von privaten Akteuren ausgehen.<sup>31</sup> Der Sozialstaat hat inzwischen einen umfangreichen Instrumentenkasten entwickelt, der solidarische Versicherungssysteme, steuerfinanzierte Leistungen und behördliche Unterstützungs- und Befähigungsinstrumente umfasst.<sup>32</sup> Die gesetzlichen Regelungen sind kaum noch überschaubar und die inzwischen zwölf Sozialgesetzbücher markieren nur den Kernbereich der Regelungen. Das Asylbewerberleistungsgesetz nimmt dabei die Funktion der Formulierung eines menschenwürdigen, aber abgesenkten Leistungsniveaus für Personen ein, die sich im Anerkennungsverfahren befinden oder deren Aufenthalt illegal geworden ist.<sup>33</sup>

Auch das Asylgrundrecht als solches ist bereits Ausdruck eines Schutzanspruchs, denn sein leistungsrechtlicher Gehalt umfasst neben dem Anspruch auf einen Aufenthalt auch einen Anspruch auf Existenzsicherung und Befähigung zum Grundrechtsgebrauch.<sup>34</sup> Rein formal wird dies umgesetzt, indem der anerkannte Schutzberechtigte in den Anwendungsbereich der für Inländer geltenden sozialstaatlichen Verbürgungen durch die Erteilung des Aufenthaltstitels einbezogen wird, wobei die Pflicht zur Inländergleichbehandlung aus den entsprechenden Vorgaben der GFK (Art. 23) und des Unionsrechts (Art. 29, 30 RL 2011/95/EU) folgt.<sup>35</sup>

28 Exemplarisch Zacher, Das soziale Staatsziel, in: Isensee/Kirchhoff (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 28. Entgegen einer verbreiteten Ansicht ist der Sozialstaat nicht an die Nation oder die Staatsangehörigkeit gekoppelt, sondern primär an den rechtmäßigen Aufenthalt und die Erwerbstätigkeit. Das lässt sich bereits für die frühe Phase der Entwicklung sozialstaatlicher Mechanismen auf kommunaler Ebene nachweisen. Aktuell wird der Zusammenhang von Sozialstaat und Migration durch den neuen § 18 AufenthG neu kontextualisiert, indem die Einwanderung von Fachkräften als Beitrag zur Sicherung der sozialen Versicherungssysteme bezeichnet wird.

29 v. Hippel, Der Schutz des Schwächeren, 1982.

30 Siehe nur BVerfGE 27, 253 (283); BVerfGE 82, 60 (80).

31 Dazu Krings, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzpflichten, 2001.

32 Siehe auch Zacher, in: Isensee/Kirchhoff (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2004, in: § 28, Rn. 32 ff.

33 Dazu näher Haedrich, ZAR 2010, 227 ff.; Kluth, Soziale Sicherheit 2018, 32 ff.; ders., zfme 2018, 5 ff.

34 Kluth, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 16a, Rn. 64 ff.

35 Hruschka, in: Wollenschläger (Hrsg.), EnzEuR Bd. 10, 2021, § 21, Rn. 179 ff.

## 2.2. Menschenrechtliche Schutzkonzepte

Mit der Bezugnahme auf die Inländergleichbehandlung wird zugleich auf eine grundsätzliche Problematik verwiesen, da die Vorstellungen über das Niveau sozialer Sicherheit in den einzelnen Staaten und ihren Gesellschaften erheblich voneinander abweichen, so dass es zu erheblichen Niveauunterschieden kommt.<sup>36</sup> Die menschenrechtlichen Schutzkonzepte, etwa zum Menschenrecht auf Nahrung und Gesundheit, begründen nur relative, an die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Gesellschaften gekoppelte Mindestvorgaben, die eine Angleichung der verschiedenen Sozialmodellen nicht bewirken können und wollen.<sup>37</sup> Vor diesem Hintergrund erweisen sich auch internationale Vergleiche als anspruchsvoll, weil die jeweiligen „Selbstverständnisse“ der Gesellschaften zur Wohlfahrtstaatlichkeit bzw. zur Reichweite staatlicher sozialer Fürsorge nicht nur bedeutsam sind, sondern durch die menschenrechtlichen Pakte jedenfalls dann respektiert werden, wenn ein Mindeststandard gewährleistet ist. Dabei kommt auch der Leistungsfähigkeit des jeweiligen Staates eine gewisse Bedeutung zu.<sup>38</sup>

Neben dem Pull-Effekt in Bezug auf Länder mit einem hohen sozialen Leistungsniveau bewirkt dies auch Paradoxien, weil die Aufnahmerichtlinie für die Zeit während des Anerkennungsverfahrens teilweise ein höheres Leistungs- und Versorgungsniveau vorgibt, als es in manchen Mitgliedstaaten für Inländer besteht.<sup>39</sup> Das hat zur Folge, dass die schutzsuchenden Personen nach ihrer Anerkennung weniger soziale Absicherung erfahren als während des Anerkennungsverfahrens.

Eine weitere thematisch relevante Regelung des Europarats stellt u.a. die Istanbul-Konvention<sup>40</sup> dar, die dem Schutz von Frauen dient und dabei auch die spezifischen Gefahren thematisiert, die in Lagern und Gemeinschaftsunterkünften bestehen.<sup>41</sup> Sie verlangt zwar nicht nur aber auch für weibliche Migrantinnen spezifische Schutzvorkehrungen, insbesondere auch vor häuslicher Gewalt und damit auch in Gemeinschaftsunterkünften.<sup>42</sup>

Aufgegriffen wurde die Thematik der besonderen Bedürfnisse von schutzbedürftigen Personen zuletzt durch den Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und

---

36 Dazu vertiefend Kaufmann, Varianten des Wohlfahrtsstaats: der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, 2003.

37 Zum Versuch der Bestimmung eines Mindestleistungsniveaus siehe Müller, in: Bielefeldt/Frewer (Hrsg.), Das Menschenrecht auf Gesundheit, 2016, S. 125 ff.

38 Zu Einzelheiten Müller, in: Bielefeldt/Frewer (Hrsg.), Das Menschenrecht auf Gesundheit, 2016, S. 25 ff.

39 Das ist u.a. in Italien und südosteuropäischen Mitgliedstaaten der Fall.

40 Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt v. 11.5.2011, ETS 210.

41 Ausführlich siehe unten bei Heuser und Junghans.

42 Dazu näher Runge, ZAR 2020, 127 ff.; Junghans, ZAR 2021, 59 ff.

reguläre Migration vom 11.12.2018<sup>43</sup>, der in seinem siebten Ziel für die maßgeblichen Personengruppen konkrete Ziele für die gemeinsame Politik der Staatengemeinschaft formuliert, wobei als (neuer) Leitbegriff die „prekäre Situation“ herangezogen wird, in der sich diese Migrant:innen befinden.

### 3. Konkretisierung im europäischen und deutschen Migrationsrecht

#### 3.1. Regelungen in Gemeinsamen Europäischen Asylsystem

In den Regelwerken des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems<sup>44</sup> werden die Belange der besonders schutzbedürftigen Personen in mehreren Zusammenhängen aufgegriffen zum Gegenstand von Pflichten der Mitgliedstaaten bei ihrem Handeln erhoben. Dabei kann zwischen Grundsatzregelungen einerseits und konkreten Maßgaben für bestimmte Verfahren und Handlungen andererseits unterschieden werden.

Den insoweit zentralen und bedeutsamsten Regelungskomplex stellen die Regelungen in Kapitel IV der EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU<sup>45</sup> dar. Beginnend mit dem allgemeinen Grundsatz zur Unterstützung von schutzbedürftigen Personen in Art. 21, der eine nähere aber nicht abschließende Bestimmung der erfassten Personengruppen enthält, sowie der allgemeinen Pflicht zur Beurteilung ihrer besonderen Bedürfnisse in Art. 22 und den anschließenden Regelungen zu bestimmten Personengruppen (Minderjährige allgemein, unbegleitete Minderjährige und Opfer von Folter und Gewalt) unterschieden werden.<sup>46</sup>

Der erfasste Personenkreis wird in Art. 21 nicht abschließend umschrieben und bezieht vor allem die auch in anderen Zusammenhängen – wie etwa bei Grenzwerten des Umwelt- und Produktrechts<sup>47</sup> – besonders herausgehobenen Personengruppen hervor: Minderjährige, Menschen mit Behinderung, Ältere, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer des Menschenhandels, Per-

43 Dazu Griesbeck, ZAR 2019, 85 ff.

44 Übersicht bei Hruschka, in: Wollenschläger (Hrsg.), *EnzEuR* Bd. 10, 2021, § 21; Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Vol. I: *EU Immigration and Asylum Law*, 2016, S. 232 ff.; Hailbronner/Thym, in: dies. (Hrsg.), *EU Immigration and Asylum Law*, 2. Aufl. 2016, Part D I.

45 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, *ABl. EU* Nr. L 180/96. Dazu näher Hruschka, in: Wollenschläger (Hrsg.), *EnzEuR* Bd. 10, 2021, § 21, Rn. 161 ff.; Peek/Tsourdji, in: Hailbronner/Thym (Hrsg.), *EU Immigration and Asylum Law*, 2. Aufl. 2016, Part D V.

46 Hruschka, in: Wollenschläger (Hrsg.), *EnzEuR* Bd. 10, 2021, § 21, Rn. 163 ff.

47 Dazu Wulfhorst, *Der Schutz „überdurchschnittlich empfindlicher“ Rechtsgüter im Polizei- und Umweltrecht*, 1994; Böhm, *Der Normmensch*, 1996; Grell, *DÖV* 2021, 343 ff.

sonen mit schweren körperlichen Erkrankungen oder psychischen Störungen. Für jede dieser Personengruppen gilt, dass sie für einen „normalen“ Freiheitsgebrauch und Lebensvollzug auf eine „Befähigung“ in Form einer Unterstützung durch die Gemeinschaft angewiesen sind.<sup>48</sup> Das unterscheidet ihre Schutzbedürftigkeit auch im Asylverfahren von den übrigen Personengruppen.

Die Wechselwirkungen zwischen den besonderen Lagen der einzelnen Personengruppen und dem asylrechtlichen Schutz, die in Art. 22 Abs. 4 RL 2013/33/EU allgemein angesprochen und vom Gesetzgeber erkannt werden<sup>49</sup>, sind unterschiedlich zu beurteilen. In den Fällen der Minderjährigkeit, des Alters, der Behinderung und der Schwangerschaft handelt es sich um Lebenslagen, die generell besondere Bedürfnisse begründen. Bei den Fallgruppen der Erkrankung ist es dagegen möglich, dass diese in einem direkten Zusammenhang mit Verfolgung und Flucht stehen, so dass sie auch für die Beurteilung der Schutzbedürftigkeit von Bedeutung sind. Vor allem in Fällen der Traumatisierung<sup>50</sup> ist dies regelmäßig der Fall.

Während des Asylverfahrens gilt die Pflicht des Art. 22 Abs. 1 S. 2 RL 2013/33/EU zur Ermittlung der besonderen Bedürfnisse, die eine besondere Behandlung im Einzelfall verlangen.<sup>51</sup> Die Vorschrift lässt dann aber offen, in welchem Umfang und in welcher Art und Weise ein Anspruch auf eine besondere Behandlung besteht. Es fehlt insoweit in Art. 22 Abs. 1 RL 2013/33/EU an einem expliziten Bezugsmaßstab. Hinweise zur Reichweite der Unterstützung lassen sich aber aus weiteren Regelungen der Richtlinie ableiten, wie auch die in Abs. 3 normierte Unterstützungspflicht erkennen lässt. Da diese expliziten Regelungen sich aber nur auf einige der erfassten besonderen Lebenslagen beziehen (Art. 23 ff. RL 2013/33/EU) bleibt insbesondere in den Fällen der Krankheiten offen, was genau geschuldet ist.<sup>52</sup> Die Mitgliedstaaten sind deshalb nur verpflichtet, dazu entsprechende Vorgaben zu beschließen.<sup>53</sup>

Der klarstellende Hinweis in Art. 22 Abs. 2 RL 2013/33/EU, dass die Beurteilung der besonderen Bedürfnisse nicht in einem gesonderten Verwaltungsverfahren erfolgen muss (aber kann) weist darauf hin, dass die entsprechenden Feststellungen

---

48 Zum Konzept der Befähigung (Capabilities) grundlegend Nussbaum, *Frontiers of Justice*, 2007, S. 155 ff.; Sen, *Die Idee der Gerechtigkeit*, 2010, S. 253 ff. Zur entsprechenden Interpretation des sozialen Staatsziels siehe Heinig, *Der Sozialstaat im Dienst der Freiheit*, 2008.

49 Absatz 4 stellt vor allem klar, dass die Feststellungen im Anerkennungsverfahren durch die Feststellungen nach Art. 22 Abs. 1 RL 2013/33/EU nicht beeinflusst werden, es insoweit als nicht zu einer Bindungswirkung kommt.

50 Zur Prüfung der Glaubhaftigkeit in Fällen der Traumatisierung Gierlichs, *ZAR* 2010, 102 ff.

51 Peek/Tsourdi, in: Hailbronner/Thym (Hrsg.), *EU Immigration and Asylum Law*, 2. Aufl. 2016, Part D V, Art. 22, Rn. 9 ff.

52 Ähnlich Peek/Tsourdi, in: Hailbronner/Thym (Hrsg.), *EU Immigration and Asylum Law*, 2. Aufl. 2016, Part D V, Art. 22, Rn. 12.

53 In diesem Bereich dürfte auch Innenrecht ausreichen, also eine Konkretisierung durch Verwaltungsvorschriften.

in Verbindung mit dem ohnehin vorgesehenen Registrierungsverfahren und medizinischen Untersuchungen verbunden werden können.<sup>54</sup>

Neben der Unterstützungs- wird auch eine Beobachtungspflicht begründet. Art. 22 Abs. 1 UAbs. 3 RL 2013/33/EU verlangt, dass „die Situation in geeigneter Weise verfolgt wird“. Dadurch soll einerseits die hinreichende Wirksamkeit der angeordneten Maßnahmen abgesichert werden, andererseits aber auch auf den Wegfall der besonderen Bedürfnisse reagiert werden können. Zudem kann auf diese Weise auch eine unzutreffende Behauptung von besonderen Bedürfnissen aufgeklärt werden.

Auf die weiteren Regelungen, die sich auf die wichtigsten Personengruppen der Minderjährigen (Art. 23), der unbegleiteten Minderjährigen (Art. 24) sowie der Opfer von Folter und Gewalt beziehen (Art. 25) sei an dieser Stelle nur pauschal verwiesen. In ihnen werden die aus der Sicht des Europäischen Gesetzgebers wesentlichen Unterstützungsmaßnahmen und Entscheidungskriterien näher bestimmt. Hervorgehoben werden soll lediglich, dass dabei auch auf die Anforderungen an die Qualifikation des Personals eingegangen wird (siehe etwa Art. 24 Abs. 4), so dass die Einwirkungstiefe in die mitgliedstaatliche Rechtsordnung erheblich ist.

Ebenfalls nur erwähnt werden soll an dieser Stelle, dass auch in weiteren Richtlinien spezifische Vorgaben für schutzbedürftige Personen anzutreffen sind, die sich auf den jeweiligen Kontext beziehen.

Die EU-Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU berücksichtigt schutzbedürftige Personen im Zusammenhang mit den Vorgaben zur medizinischen Versorgung (Art. 30 Abs. 2) sowie für den Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen (Art. 31).<sup>55</sup>

Die EU-Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU berücksichtigt die besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen u.a. bei der Antragstellung (Art. 7 in Bezug auf Minderjährige), bei der Durchführung der Anhörung (Art. 14 Abs. 2), bei der medizinischen Untersuchung (Art. 18) sowie bei den Verfahrensgarantien (Art. 24 f.).<sup>56</sup>

Die Dublin-III-Verordnung (EU) Nr. 604/2013 enthält neben besonderen Regelungen für (unbegleitete) Minderjährige (Art. 6, 8) auch spezielle Regelung für abhängige Personen (Art. 16).<sup>57</sup>

---

54 Peek/Tsourdji, in: Hailbronner/Thym (Hrsg.), EU Immigration and Asylum Law, 2. Aufl. 2016, Part D V, Art. 22, Rn. 11.

55 Battjes, in: Hailbronner/Thym (Hrsg.), EU Immigration and Asylum Law, 2. Aufl. 2016, Part D III, Art. 30, Rn. 5, Art. 31, Rn. 5.

56 Vedstedt-Hansen, in: Hailbronner/Thym (Hrsg.), EU Immigration and Asylum Law, 2. Aufl. 2016, Part D IV, Art. 2, Rn. 4.

57 Hruschka/Maiiani, in: Hailbronner/Thym (Hrsg.), EU Immigration and Asylum Law, 2. Aufl. 2016, Part D VI, Art. 8, Rn. 7 f.

Die EU-Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG enthält neben einer Legaldefinition (Art. 3 Nr. 9) besondere Vorgaben vor allem im Zusammenhang mit der Abschiebung und der Abschiebungshaft (Art. 10, 17) von Minderjährigen.<sup>58</sup>

### 3.2. Umsetzende Regelungen im deutschen Migrationsrecht

Der deutsche Gesetzgeber ist verpflichtet, die Vorgaben des internationalen und europäischen Rechts umzusetzen.<sup>59</sup> Dabei steht es ihm frei, wie er die umsetzenden Regelungen systematisch verortet, solange die unionsrechtliche Anforderungen einer Umsetzung durch im Außenrechtsverhältnis wirkende Rechtssätze erfolgt.<sup>60</sup> Das betrifft den fachgesetzlichen Zusammenhang (Regelung in ausländerechtlichen Gesetzen oder Fachgesetzen, zu denen ein Bezug besteht) aber auch die Regelung auf der Ebene des Bundes, der Länder oder der kommunalen Ebene.

Im Folgenden soll bzw. kann es nicht darum gehen, die umsetzenden Regelungen vollständig zu ermitteln und genauer zu untersuchen. Vielmehr besteht das begrenzte Anliegen der Untersuchung darin, exemplarisch verschiedene Umsetzungsstrategien aufzuzeigen und die damit verbundenen Vor- und Nachteile zu diskutieren.

#### 3.2.1. Umsetzung in migrationsspezifischen Gesetzen

Ein erster Teil der Vorgaben zu den schutzbedürftigen Personen in den europäischen Gesetzen wird durch die Hauptgesetze des deutschen Migrationsrechts umgesetzt. Im Asylgesetz und im Aufenthaltsgesetz finden sich aber jeweils nur an wenigen Stellen ausführliche Regelungen und auch das Asylbewerberleistungsgesetz als Spezialgesetz für die Phase des Anerkennungsverfahrens oder einen illegalen Aufenthalt im Hinblick auf existenzsichernde und medizinische Leistungen nimmt nur allgemein Bezug auf besondere Bedürfnisse.<sup>61</sup> Das hängt damit zusammen, dass der zentrale Anknüpfungspunkt für die Umsetzung vor allem des Art. 22 RL 2013/33/EU das Aufnahmeverfahren darstellt, dass durch Landesrecht ausgestaltet ist (dazu sogleich unter 3.2.3.).

---

58 Hörich, Abschiebung nach europäischen Vorgaben, 2015, S. 206 ff.

59 Zur Europäisierung des deutschen Ausländerrechts siehe Hecker, ZAR 2011, 46 ff.

60 Zu dieser Anforderung Ruffert, in: Callies/ders. (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, 5. Aufl. 2016, Art. 288 AEUV, Rn. 32 ff. Eine Umsetzung durch Verwaltungsvorschriften stellt demnach keine unionsrechtskonforme Umsetzung dar. EuGH, Rs. C-358/98, Slg. 2000, I-1255, Rn. 17 (Kommission/Italien).

61 Siehe insgesamt zu den sozialen Leistungen die umfassende Darstellung bei Frings/Janda/Keßler/Steffen, Sozialrecht für Zuwanderer, 2. Aufl. 2018.

Im Asylgesetz ist u.a. auf § 14 Abs. 2 Nrn. 2, 3 AsylG zu verweisen, der für schutzbedürftige Personen besondere Zuständigkeiten vorsieht<sup>62</sup>, sowie spezifische Regelungen zu Minderjährigen in mehreren Zusammenhängen. Insgesamt spielt das Thema aber eine geringe Rolle.

Das Asylbewerberleistungsgesetz dient mit vielen seiner Vorschriften der Aufnahme richtlinie und eröffnet dabei durch die Einräumung von Ermessen auch die Möglichkeit, den besonderen Bedürfnissen von schutzbedürftigen Personen gerecht zu werden. Besonders deutlich wird dies bei der medizinischen Versorgung. Diesbezüglich sieht § 4 Abs. 1 AsylbLG für den Normalfall lediglich eine Behandlung bei akuten Erkrankungen und Schmerzen vor. In Absatz 2 ist eine weitergehende Versorgung für werdende Mütter und Wöchnerinnen vorgesehen. Aber auch damit bleibt die Regelung unterhalb des für schutzbedürftige Personen maßgeblichen Leistungsumfangs. Dieser wird erst durch § 6 Abs. 1 AsylbLG ermöglicht, der im Einzelfall weitergehende Gesundheitsleistungen ermöglicht. Bei schutzbedürftigen Personen ist das Ermessen im Wege der richtlinienkonformen Auslegung entsprechend Art. 22 RL 2013/33/EU zu betätigen. Nicht verständlich ist im Übrigen, dass der Gesetzgeber den auf die Fälle des § 24 Abs. 1 AufenthG beschränkte Regelung des § 6 Abs. 2 AsylbLG, die der Umsetzung der Massenzustromrichtlinie 2001/55/EG<sup>63</sup> dient, nicht auf die Fälle der schutzbedürftigen Personen nach der Aufnahme richtlinie erstreckt hat.

Das Aufenthaltsgesetz besitzt normative Bezüge zu Schutzsuchenden und damit auch zu schutzbedürftigen Personen unter ihnen in zwei grundlegend verschiedenen Situationen und Lagen. Einmal dann, wenn zur Gewährung von Schutz ein Aufenthaltstitel erteilt wird. Das sind die Fälle der §§ 22 bis 25 AufenthG.<sup>64</sup> Durch sie werden die betroffenen Personen in das reguläre System der sozialen Sicherung einbezogen und damit mit wenigen Ausnahmen Inländer:innen gleichgestellt. Das schließt im Ergebnis auch eine angemessene Reaktion auf ihre besonderen Bedürfnisse ein. Völker- und unionsrechtlich wird nicht mehr erwartet.

Der zweite Berührungspunkt betrifft die Fälle, in denen keine Anerkennung ausgesprochen wurde und eine vollziehbare Ausreisepflicht besteht, der gegenüber sich der Ausländer auf Abschiebungshindernisse beruft, die Ausdruck eines besonderen Bedürfnisses sind, insbesondere einer Angewiesenheit auf medizinische Versorgung. Darauf reagiert § 60 AufenthG, indem er unter bestimmten Voraussetzungen ein Abschiebungshindernis anerkennt und damit die Grundlage für die Erteilung einer Duldung schafft.<sup>65</sup> Zudem finden sich bei der Regelung zur Ab-

---

62 Houben, in: BeckOK AuslR, 28. Edition 2021, § 14 AsylG, Rn. 9 ff.

63 RL 2001/55/EG v. 20.7.2001, ABl. 2001 L 212, 12. Dazu eingehend Schmidt, ZAR 2015, 205 ff.

64 Zu den einzelnen humanitären Aufenthaltstiteln näher Koch, in: Kluth/Hornung/Koch (Hrsg.), Handbuch Zuwanderungsrechts, 3. Aufl. 2020, § 4, Rn. 869 ff.

65 Koch, in: Kluth/Hornung/ders. (Hrsg.), Handbuch Zuwanderungsrechts, 3. Aufl. 2020, § 5, Rn. 277 ff.



schiebungshaft besondere Kriterien in Bezug auf die Anordnung (§ 62 Abs. 1 S. 2 AufenthG<sup>66</sup>) und den Vollzug der Abschiebungshaft (§ 62a Abs. 3 AufenthG<sup>67</sup>) gegenüber Minderjährigen.

### 3.2.2. Umsetzung in anderen Fachgesetzen

Von großer praktischer Bedeutung für die Gruppe der unbegleiteten Minderjährigen sind die spezialgesetzlichen Regelungen in §§ 42a ff. SGB VIII die sehr detailliert die Behandlung dieser schutzbedürftigen Personengruppe regeln und insoweit die Vorgaben des Art. 24 RL 2013/33/EU umsetzen.<sup>68</sup>

Aus systematischer Perspektive beziehen sich die einzelnen Regelungen auf die Altersfeststellung und damit auf die Frage der Zugehörigkeit zur Gruppe der schutzbedürftigen Personen (§ 42f SGB VIII)<sup>69</sup>, die Zuständigkeit einer fachlich qualifizierten Behörde sowie eine Beobachtungs- und Berichtspflicht (§ 42e SGB VIII). Dabei werden auch die Mitwirkungsrechte der Minderjährigen genau geregelt.<sup>70</sup>

### 3.2.3. Umsetzung durch die Länder und Kommunen

Neben diesen bundesgesetzlichen Regelungen wird ein erheblicher Teil der Vorgaben der Aufenthaltsrichtlinie durch die Landesaufnahmegesetze zum Erstaufnahmeverfahren und die zugehörigen Durchführungsverordnungen umgesetzt.<sup>71</sup> Das ist eine systematische Folge der Zuständigkeit der Länder für die Unterbringung der Antragsteller gem. §§ 44 ff. AsylG und hat zur Folge, dass die Umsetzung zwar nicht einheitlich erfolgt<sup>72</sup>, wohl aber die gleichen Fragen regelt. Die nachfolgende Darstellung orientiert sich exemplarisch an der Rechtslage im Land Brandenburg.<sup>73</sup>

---

66 Kluth, in: BeckOK AuslR, 28. Edition 2021, § 62 AufenthG, Rn. 9 f.

67 Kluth, in: BeckOK AuslR, 28. Edition 2021, § 62a AufenthG, Rn. 16 ff.

68 Gesamtdarstellung bei Haubner/Kalin, Einführung in das Asylrecht, 2017, Kap. 10.

69 Dazu näher Neundorf, ZAR 2018, 238 ff.

70 Zu Einzelheiten Haubner/Kalin, Einführung in das Asylrecht, 2017, Kap. 10, Rn. 21 ff.

71 Ausführlich siehe unten Junghans, Schutzbedürftige Personen im Aufnahmeverfahren der Länder.

72 Eine einheitliche Regelung des Aufnahmeverfahrens durch den Bundesgesetzgeber wäre als Regelung des Verwaltungsverfahrens gem. Art. 84 Abs. 1 GG zwar verfassungsrechtlich möglich, doch hat der Bundesgesetzgeber von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht.

73 Landesaufnahmegesetz v. 15.3.2016 (GVBl. I Nr. 11) zuletzt geändert durch Art. 1 Erstes ÄndG v. 19.6.2019 (GVBl. I Nr. 31) sowie Landesaufnahmegesetz-Durchführungsverordnung v. 19.10.2016 (GVBl. II Nr. 55) zuletzt geändert durch Art. 1 Zweite VO zur Änd. der Durchführungsbestimmungen zum LandesaufnahmeG v. 1.8.2019 (GVBl. II Nr. 54).

Das Landesaufnahmegesetz gibt in § 2 Abs. 3 allgemein vor, dass bei seiner Ausführung „die besonderen Belange schutzbedürftiger Personen im Sinne des Artikels 21 der Richtlinie 2013/33/EU ... zu berücksichtigen“ sind. Diese allgemeine Maßgabe steuert damit die Ermessensbetätigung bei allen Entscheidungen, die sich auf die Art und Weise der Unterbringung beziehen. Teilweise wird dies auch ausdrücklich thematisiert, wie z.B. in § 8 Abs. 3 Nr. 3 der Durchführungsverordnung.

Der Landesgesetzgeber verzichtet damit weitgehend auf eigene Wertungen und Konkretisierung und arbeitet mit der Technik der Zurückverweisung. Die Vorgabe der Richtlinie wird allgemein in Bezug genommen und die ausführenden Stellen werden zur richtlinienkonformen Ermessensbetätigung verpflichtet. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist das eine zulässige Art und Weise der Umsetzung einer Richtlinie.<sup>74</sup>

Den besonderen Vorgaben der Rückführungsrichtlinie für den Vollzug der Abschiebungshaft im Falle von schutzbedürftigen Personen wird in den Abschiebungshaftvollzugsgesetzen der Länder<sup>75</sup> Rechnung getragen, wobei in der Praxis die Anordnung der Abschiebungshaft gegenüber schutzbedürftigen Personen in der Regel vermieden wird.

### 3.2.4. Zwischenergebnis

Die Analyse des deutschen Migrationsrechts lässt erkennen, dass die unionsrechtlichen Vorgaben zu den schutzbedürftigen Personen in den jeweiligen rechtlichen Kontexten umgesetzt werden. Neben den zentralen migrationsrechtlichen Gesetzen des Bundes und den Landesaufnahmegesetzen sind dabei die Regelungen der §§ 42a ff. SGB VIII zu Inobhutnahme von Minderjährigen hervorzuheben.

Regelungstechnisch ist zwischen detaillierten Regelungen einerseits und der Technik der zurückverweisenden Bezugnahme mit dem Ziel der Ermessensteuerung zu unterscheiden. Obwohl bei der zweiten Vorgehensweise der deutsche Gesetzgeber keine eigene Regelung erlässt, genügt auch diese Vorgehensweise zur Umsetzung der einschlägigen Richtlinien.

Überall dort, wo diese Technik verwendet wird und wo die Umsetzung durch die Länder erfolgt, kann es in der Praxis zu einer uneinheitlichen Umsetzung kommen und es ist zudem schwierig, die tatsächliche Handhabung der Vorgaben der Richtlinien zu prüfen, da es an einer umfassenden Dokumentation fehlt. Damit ist ein erstes Feld rechtswissenschaftlicher Analyse beschrieben.

---

74 Zu Einzelheiten Ruffert, in: Calliess/ders. (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, 5. Aufl. 2017, Art. 288 AEUV, Rn. 33.

75 Überblick und Nachweise bei Kluth, in: BeckOK AusIR, 28. Edition 2021, § 62a AufenthG, Rn. 23 ff.

## 4. Verletzlichkeit als Handlungsstrategie

### 4.1. Problembefund

Es gehört zu den Alltagsbefunden des Anerkennungsverfahrens, dass Antragsteller:innen ihre Verfolgungsgeschichte punktuell oder auch sehr weitreichende „modifizieren“, um die Chancen der Anerkennung zu erhöhen. Vor allem die Täuschung über eigene Identität und Herkunft gehört zu den Herausforderungen, mit denen sich das Bundesamt und die Verwaltungsgerichte immer wieder beschäftigen müssen. Der Gesetzgeber hat darauf zuletzt durch eine Verschärfung der Mitwirkungspflichten und die Kürzung der Leistungen nach durch § 1a AsylbLG reagiert.<sup>76</sup>

Neben diesen Fällen kann aber auch die Berufung auf persönliche Merkmale bzw. Lebenslagen, die eine besondere Verletzlichkeit begründen, strategisch eingesetzt werden, vor allem um Abschiebungshindernisse darzulegen und so eine Rückführung zu vermeiden. Eine besondere rechtliche und praktische Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Berufung auf eine schwere Erkrankung, insbesondere eine Traumatisierung als Abschiebungshindernis gem. § 60 Abs. 7 AufenthG zu.

Die Regelung ist im Laufe der Zeit weiterentwickelt worden. Dabei hat der Gesetzgeber Gesichtspunkte einbezogen, die zuvor von der höchstrichterlichen Rechtsprechung entwickelt wurden.<sup>77</sup> Heute stellt die Regelung klar, dass das Argument nicht lauten kann, im Heimatstaat werde ich nicht genauso gut versorgt wie in Deutschland. Bei schwerwiegenden und kurzfristigen Gefahren für das Leben sieht es wiederum anders aus.<sup>78</sup>

Vor allem in den Fällen einer Traumatisierung ist bereits die zutreffende Diagnose Gegenstand eines anspruchsvollen Prozesses und die Behandlung überdies nur langfristig durchführbar. Deshalb ist es umso wichtiger, dass die Feststellung eines Abschiebungshindernisses ihrerseits nur durch Ärzte mit entsprechender Expertise erfolgt und nicht aus reinem Wohlwollen.

### 4.2. Exemplarische Reaktionsstrategien

Um eine strategische Nutzung des Verletzlichkeitsarguments in diesen Fällen zu verhindern hat der Gesetzgeber in § 60a AufenthG zwei neue Absätze eingefügt,

---

76 Zu Einzelheiten Wahrendorf, in: Grube/ders., AsylbLG, Kommentar, 6. Aufl. 2018, § 1a, Rn. 1 ff.

77 U.a. BVerwG, NVwZ 2011, 48 ff.

78 Zu Kasuistik Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, AuslR, 13. Aufl. 2020, § 60 AufenthG, Rn. 102 m.w.N.

die vor allem eine Berufung auf entsprechende Abschiebungshindernisse kurz vor dem geplanten Termin ausschließen und eine ausreichende Sachkunde der eine Bescheinigung ausstellenden Ärzte sicherstellen sollen.

§ 60a Abs. 2c AufenthG statuiert zu diesem Zweck eine Vermutungsregel, dass der Abschiebung keine gesundheitlichen Gründe entgegenstehen.<sup>79</sup> Dadurch wird die Darlegungslast auf den oder die Ausländer:in verlagert. Sie muss durch eine ärztliche Bescheinigung erfüllt werden. Diese ärztliche Bescheinigung soll insbesondere die tatsächlichen Umstände, auf deren Grundlage eine fachliche Beurteilung erfolgt ist, die Methode der Tatsachenerhebung, die fachlich-medizinische Beurteilung des Krankheitsbildes (Diagnose), den Schweregrad der Erkrankung sowie die Folgen, die sich nach ärztlicher Beurteilung aus der krankheitsbedingten Situation voraussichtlich ergeben, enthalten.

Der Gesetzgeber greift mit der Präzisierung der Anforderungen an ärztliche Atteste die Ergebnisse und Empfehlungen einer Unterarbeitsgruppe zu Vollzugsdefiziten auf. Diese war zu der Erkenntnis gelangt, dass ärztliche Atteste oft erst sehr spät, kurz vor dem Vollzug der Abschiebung vorgelegt werden, sich teilweise auf Umstände stützen, die im vorherigen Verfahren nicht anerkannt wurden und zudem oft einen Gutachterstreit nach sich ziehen, der viel Zeit in Anspruch nimmt. Zudem wurde festgestellt, dass viele Ärzte aus persönlichen Überzeugungen entweder Gutachten leicht erteilen oder eine Mitwirkung als Gutachter ablehnen.<sup>80</sup>

Der Gesetzgeber hat diese Erkenntnis und die im Bericht formulierten Empfehlungen gleichwohl aufgegriffen und durch die Neuregelung das in § 60 Abs. 7 normierte Abschiebungshindernis konkretisiert, indem bei der Berufung auf gesundheitliche Gefahren in Folge einer Abschiebung nur noch solche Umstände relevant sind, bei denen es zu einer wesentlichen Verschlechterung in Fällen von lebensbedrohlichen oder schwerwiegenden Erkrankungen kommt.<sup>81</sup> Zudem wird zur Klärung der Beurteilungsmaßstäbe für Behörden und Gerichte „klargestellt“, dass nicht auf eine mit deutschen Verhältnissen gleichwertige Gesundheitsversorgung abgestellt werden darf und dass die Möglichkeit der Gesundheitsversorgung in einem Teil des Zielstaates ausreichend ist, um eine Gefährdung zu verneinen. Bei der Einordnung dieser Regelung ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber in der Sache die Leitlinien der bisherigen höchstrichterlichen Rechtsprechung als Orientierungspunkt zugrunde gelegt hat, sodass es de facto nicht zu einer großen Veränderung der Rechtslage kommt. Das Bundesverwaltungsgericht hat bislang ein Abschiebungsverbot nur angenommen, wenn es bei einer schwerwiegenden Erkrankung zu einer wesentlichen Verschlechterung kommen würde.<sup>82</sup>

79 Zu Einzelheiten Kluth, in: BeckOK AuslR, 28. Edition 2021, § 60a AufenthG, Rn. 36 ff.

80 Siehe den Bericht <https://fragdenstaat.de/files/foi/29570/bericht-unterarbeitsgruppe-vollzugsdefizite-april2015.pdf>, 15 ff. Die Ärzteschaft hatte die dort beschriebene Praxis allerdings bestritten.

81 Koch, in: BeckOK AuslR, 28. Edition 2021, § 60 AufenthG, Rn. 43 ff.

82 BVerwGE 105, 383 ff.; 127, 33 ff.

Mit dem regelmäßig hohen Aufwand für die Diagnose von psychischen Erkrankungen steht die in § 60a Abs. 2d neu geregelte Pflicht zur unverzüglichem Vorlage der ärztlichen Bescheinigung nur auf den ersten Blick in Widerspruch. Denn der Arzt kann in einer solchen Bescheinigung auch darlegen, dass es hinreichende Anhaltspunkte für das Vorliegen der Erkrankung gibt, die jedoch eine weitere diagnostische Betreuung verlangen. Ebenso ist es verfassungsrechtlich unproblematisch, dass eine nicht unverzüglich vorgelegte Bescheinigung nach § 60a Abs. 2d S. 2 im Verwaltungsverfahren mit Ausnahme von dort geregelten Sonderfällen nicht mehr berücksichtigt werden darf.<sup>83</sup> Da diese Regelung die vollständige Sachverhaltsermittlung im gerichtlichen Verfahren nicht ausschließt, weil für diesen Bereich der Untersuchungsgrundsatz nicht eingeschränkt wird, bleibt das Vorbringen nicht völlig unberücksichtigt. Daran zeigt sich aber umgekehrt eine begrenzte Reichweite der getroffenen Regelung, da in der vorliegenden Form die Einlegung von Rechtsmitteln vorprogrammiert ist.

Wird eine den Anforderungen eine den Vorgaben des Abs. 2c entsprechende Bescheinigung vor, so kann die Behörde gleichwohl nach S. 3 eine (weitere) ärztliche Untersuchung anordnen. Folgt der oder die Ausländer:in dieser Anordnung ohne zureichenden Grund nicht, so ist sein Vorbringen aus diesem Grunde trotz Vorlage der Bescheinigung nicht zu berücksichtigen. Er ist nach S. 4 auf seine Verpflichtungen und die Rechtsfolgen ihrer Verletzung hinzuweisen.

Die Regelung verbindet damit in einer bis an die Grenze des rechtlich Zulässigen gehenden Form Mitwirkungspflichten mit Präklusionsregelungen. Das hat zur Folge, dass bei der gerichtlichen Kontrolle vor allem der behördlichen Aufklärung nach S. 4 eine große Bedeutung zukommen wird, da diese eine unverzichtbare Grundlage für die Rechtfertigung der weitreichenden Rechtsfolgen darstellt.<sup>84</sup> Die Behörden sind deshalb gut beraten, diesem Verfahrensschritt große Beachtung zu schenken und eine entsprechende Dokumentation vorzunehmen.

## 5. Aktuelle Aufmerksamkeitsfelder

### 5.1. Schutz in der Krise – Aufnahme von Kindern durch Länder und Kommunen

Die Covid-19-Pandemie führt der Weltöffentlichkeit erneut vor Augen, dass Krisen diejenigen besonders hart treffen, die ohnehin schutzbedürftig sind. Das gilt auch für Flüchtlinge in Flüchtlingslagern oder auf dem Fluchtweg. Für solche und andere Fälle der Schutzbedürftigkeit hat sich neben den etablierten Fluchtmechanismen im

---

83 Kluth, in: BeckOK AuslR, 28. Edition 2021, § 60a AufenthG, Rn. 42 ff.

84 Kluth, in: BeckOK AuslR, 28. Edition 2021, § 60a AufenthG, Rn. 44.

Recht vieler Staaten das Instrument der Aufnahmeprogramme entwickelt, das im deutschen Recht seine Grundlage in § 23 AufenthG findet.<sup>85</sup>

Die spezifische Wirksamkeit dieser Programme ist dadurch gekennzeichnet, dass durch sie sichere Fluchtwege eröffnet werden<sup>86</sup>, zivilgesellschaftliches Engagement<sup>87</sup> ermöglicht und vor allem denjenigen geholfen wird, die sich aus eigener Kraft nicht um internationalen Schutz bemühen können. Aktuell wird in diesem Zusammenhang auch darüber diskutiert, ob und wie einzelne Kommune sich an solchen Aufnahmeprogrammen beteiligen können.<sup>88</sup>

Diese Programme und die zugehörigen Regelungen machen deutlich, dass den Bedürfnissen der schutzbedürftigen Personen effektiv nur dann entsprochen werden kann, wenn ihnen zugleich sichere Fluchtwege eröffnet werden. Das ist im Rahmen von Aufnahmeprogrammen und Kontingentaufnahmen gem. § 23 AufenthG möglich und wird auch praktiziert, doch erreichen die etablierten Programme nur einen kleinen Teil der relevanten Personengruppen. Auch die anhaltende Debatte über humanitäre nationale Visa macht deutlich, dass hier nach wie vor ein Handlungsbedarf besteht.<sup>89</sup>

## 5.2. Unterschiede bei den nationalen Standards

Bereits angesprochen wurden die Unterschiede zwischen den sozialen Leistungsstandards in den einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die durch das Gemeinsame Europäische Asylsystem nicht überwunden werden. Die Unterschiede werden noch größer, wenn man Schwellenländer und andere Teile der entwickelten Welt in den Vergleich einbezieht. Dem damit verbundenen Anreiz, diejenigen Länder mit höheren sozialen Leistungsstandards aufzusuchen, begegnet das GEAS „nur“ mit einem Verbot der Sekundärmigration<sup>90</sup> und diesbezüglichen Sanktionen. Angesichts der Probleme, dieses Verbot effektiv durchzusetzen, wird man auf Dauer darüber nachdenken müssen, auf europäischer und internationaler Ebene zumindest für die ersten Zeit des Aufenthalts über andere Regelungsmodelle nachzudenken.

85 Zu Einzelheiten Koch, in: Kluth/Hornung/Koch (Hrsg.), Handbuch Zuwanderungsrechts, 3. Aufl. 2020, § 4, Rn. 814 ff.

86 Zu diesem Aspekt siehe auch Endres de Oliveira, in: Foblets/Leboeuf (Hrsg.), Humanitarian Admission to Europe, 2020, S. 199 ff.; Kluth/Jack/Schäper, Seenotrettung von Flüchtlingen und Europäische Werte, 2019.

87 Dazu gehört die Übernahme von Kostenübernahmen durch Verpflichtungserklärungen gem. § 68 AufenthG.

88 Heuser, Städte der Zuflucht, siehe <https://uhh.de/rw-staedte-der-zuflucht>.

89 Kluth, ZAR 2017, 105 ff.

90 Darunter wird die Einreise in einen anderen Mitgliedstaat verstanden, nachdem die Zuständigkeit eines bestimmten Mitgliedstaats festgestellt wurde.

### 5.3. Besserstellung gegenüber Inländer:innen?

Eng damit verbunden ist das innerstaatliche Problem, dass aus dem Blickwinkel der sozial schwachen Teile der regulären Wohnbevölkerung die hohen Investitionen zugunsten von Flüchtlingen bei gleichzeitiger Kürzung der Zuwendung für Inländer:innen ebenfalls kritisch hinterfragt werden. Dafür gibt es einerseits durchaus gute Gründe. Die Kritik darf indes nicht dazu führen, dass humanitäres Handeln unterbleibt. Vielmehr wird zu diskutieren sein, ob und wie ein Ausgleich mit den legitimen Interessen beider Personengruppen erreicht werden kann. Denn die angemessene Reaktion auf die Schutzbedürfnisse von Schutzsuchenden sollte nicht weitergehen als die Aufmerksamkeit gegenüber den eignen Staatsangehörigen bzw. legal dauerhaft aufhaltigen Personen, denen gegenüber denen der Staat zunächst Schutz und Fürsorge schuldet.

## 6. Topische Ausdifferenzierung und rechtliche Beschränkung des Konzepts der Vulnerabilität

Daran schließt auch eine weitere Frage an, die in der ebenfalls mit Bezug auf Vulnerabilität geführten Antidiskriminierungsdebatte schon länger unter dem Stichwort Intersektionalität diskutiert wird.<sup>91</sup> Es geht dabei um die Erkenntnis, dass eine gruppenbezogene und damit typisierende Debatte und Normierung von Verletzlichkeiten immer wieder dazu führen kann, atypische Fallkonstellationen zu übersehen bzw. die Überlagerung verschiedener Verletzlichkeiten zu verdecken.

Das grundsätzliche Problem einer an Lebenslagen und Fallgruppen orientierten Entwicklung von Schutzbedürfnissen ist schon lange bekannt und prägt u.a. das deutsche Recht der sozialen Sicherungen.<sup>92</sup> Art. 21 Aufnahme richtlinie und die daran anknüpfenden Umsetzungsregelungen begegnen der Problematik dadurch, dass sie eine Öffnungsklausel enthalten. Das hat aber zur Folge, dass es zu einer uneinheitlichen Verwaltungspraxis kommt und zudem die Erheblichkeitsschwelle verschwimmt. Eine „zu große“ Sensibilität für Verletzlichkeit kann aber ohne eine gründliche empirische und normative Einbettung dazu führen, dass sich alle oder jedenfalls sehr hohe Anteile der Bevölkerung als besonders verletzlich einstufen. Verwiesen werden kann insoweit auf das von *Czollek* referierte Beispiel, dass sich in einer Diskussionsrunde zum Thema Diversität alle Teilnehmer als besonders verletzlich darstellten, obwohl es sich durchweg um Personen mit hohen Aktions-

91 Siehe nur Meyer, Theorien der Intersektionalität, 2017.

92 Zacher, Das soziale Staatsziel, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 28, Rn. 124 ff.

potenzialen handelte.<sup>93</sup> Daraus kann abgeleitet werden, dass eine zu abstrakte und isoliert auf einzelne Merkmale abstellende Betrachtungsweise durch eine Betrachtung und Bewertung der allgemeinen Lebenslage ergänzt werden sollte. Die topische Ausdifferenzierung soll und muss deshalb mit einer rechtlichen Rahmung einhergehen, die Relevanzkriterien vermittelt.<sup>94</sup>

Vor dem Hintergrund der Komplexität und Vielfalt der zu erfassenden Lebenslagen wird es nicht möglich sein, für allen Phänomene der Verletzlichkeit passenden Kriterien zu formulieren, weshalb sich eine verfahrensrechtliche Direktive als Lösung anbietet, bei der über die Pflicht zur Identifikation von besonderen Schutzbedürfnissen hinausgehend jedenfalls nur nicht ausdrücklich benannte Verletzlichkeiten auch eine Pflicht zur Einschätzung des Schutzbedarfs unter Berücksichtigung der jeweiligen Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der jeweiligen Person zu ermitteln und zu beurteilen ist. Zudem sollte der Gesetzgeber in regelmäßigen Abständen die behördliche Praxis gründlich evaluieren um zu prüfen, ob die Praxis Hinweise für die explizite Ausgestaltung weiterer Fallgruppen oder von Beurteilungskriterien vermittelt. Auf diese Art und Weise kann zugleich die einheitliche Rechtsanwendung abgesichert werden.

---

93 Czollek, *Gegenwartsbewältigung*, 2020, S. 159 f.

94 Siehe insoweit die gesetzgeberischen Einordnungen im Bereich der Gesundheitsversorgung in § 60 Abs. 7 S. 4 AufenthG.



# Die Identifizierung von Vulnerabilitäten im Asylverfahren am Beispiel der Betroffenheit von Menschenhandel\*

Helene Heuser

## 1. Einleitung\*

Schutzsuchende Menschen sind mit regionalen Schwerpunkten stark gefährdet in den globalen Menschenhandel hineinzugeraten.<sup>1</sup> Unter Menschenhandel ist die Unterwerfung einer Person unter den Willen anderer mittels Gewalt, Drohung oder Täuschung oder unter Ausnutzung eines Abhängigkeitsverhältnisses mit dem Ziel der Ausbeutung zu verstehen.<sup>2</sup> Auch ein transnationaler Aspekt tritt in den rechtlichen Definitionen von Menschenhandel hinzu,<sup>3</sup> so dass sowohl Personen aus anderen EU-Mitgliedstaaten als auch aus Drittstaaten betroffen sein können.

Die Betroffenen können zum einen in den Herkunfts- oder Transitregionen zur Ausbeutung im Zielland „rekrutiert“ oder entführt worden sein.<sup>4</sup> Hier sind drittstaatsangehörige Schutzsuchende besonders vulnerabel, da strikte Einreisebeschränkungen kaum legale Zufluchtswege etwa nach Deutschland oder Europa ermöglichen.<sup>5</sup> Schutzsuchende greifen daher auf die illegalisierten „Wege“ zurück, die vor allem bei fehlenden finanziellen Mitteln mit der Unterwerfung in ein Ausbeutungsverhältnis einhergehen können.<sup>6</sup> Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel adressiert diesen Zusammenhang, indem sie die Vertragsstaaten zur Bereitstellung legaler Migrationsmöglichkeiten und der Verbreitung der Informa-

---

\* Mit Dank an Nula Frei für das Gespräch zur Identifizierung von Betroffenen von Menschenhandel in der Schweiz und im Völkerrecht, Jakob Junghans für die wertvolle Zuarbeit und Winfried Kluth für den Austausch i.R.d. Forschungsprojekts VULNER sowie dem BAME, dem Verwaltungsgericht Düsseldorf, den Fachberatungsstellen und den Rechtsanwält:innen für die Auskünfte über die Situation in der Praxis.

1 Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 55 ff.

2 Erläuterungen zu Art. 5 Abs. 3 EU-Grundrechtecharta, Abl. 2007 C 303/19; Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 2016, Rn. 11.

3 Sarah Krieg, Multilevel Regulation against Trafficking in Human Beings, 2014, S. 336.

4 So die Definition in: United Nations Office on Drugs and Crime (UNDOC), Trafficking in Persons: Global Patterns 2006, S. 17.

5 Zu Beispielen von jungen Frauen, die Unterstützung für ihre Flucht suchen und dann in Zwangsprostitution gezwungen werden, um Schulden abzubezahlen: Monika Cissek-Evans, Asyl und Menschenhandel aus Sicht der Praxis, in: KOK, Menschenhandel in Deutschland 2020 S. 219.

6 Nora Markard, Prostitution im internationalen Recht – zwischen moralischer Panik und organisierter Kriminalität. Von „weißer Sklaverei“ über Frauenhandel zu Menschenhandel, in: Menschen-Handel: wie der Sexmarkt strafrechtlich reguliert wird, Hg. Philipp Thié, 2018, S. 136 ff.

tionen hierzu anhält.<sup>7</sup> Entsprechend betont das BMI, dass sich rund 100 Betroffene von Menschenhandel unter den 500 Schutzbedürftigen befanden, die 2015 im Wege des Resettlements aus den Erstaufnahmestaaten Ägypten, Sudan und Libanon aufgenommen wurden.<sup>8</sup>

Das transnationale Moment des Menschenhandels kann zum anderen aber auch dann gegeben sein, wenn die Betroffenen erst im Zielstaat, das heißt in Deutschland, in ein Ausbeutungsverhältnis geraten. So definiert das deutsche Strafgesetzbuch den Straftatbestand des Menschenhandels, als Ausbeutung einer Person „unter Ausnutzung ihrer persönlichen oder wirtschaftlichen Zwangslage oder ihrer Hilflosigkeit, die mit dem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist“.<sup>9</sup> Diese Definition erkennt die besondere Vulnerabilität von Migrierenden und Schutzsuchenden an, in Deutschland oder in der EU in die Fänge des Menschenhandels zu geraten. Neuankommenden fehlt einerseits häufig ein schützendes soziales Netzwerk und andererseits werden sie durch staatliche Regularien zusätzlichen Gefahren ausgesetzt.<sup>10</sup> So sind Personen ohne ein Aufenthaltstitel oder ohne eine Arbeitserlaubnis besonders vulnerabel für die Arbeitsausbeutung bzw. die sexualisierte Ausbeutung. Daneben kann die Wohnpflicht in Sammelunterkünften die Schutzsuchenden der Rekrutierung in ein Ausbeutungsverhältnis oder/und dem Zugriff der Täter:innen in besonderem Maße aussetzen.<sup>11</sup>

Die Identifizierung und rechtliche Adressierung der Bedürfnisse von Personen, die von Menschenhandel betroffen sind, ist besonders schwierig, weil diese sich selten von selbst als solche zu erkennen geben.<sup>12</sup> Im informellen Sektor, wie etwa dem Rotlichtmilieu oder der Hausarbeit, ist die Identifizierung der Betroffenen im Rahmen von polizeilichen Ermittlungen wenig erfolgsversprechend.<sup>13</sup> Die Risikogruppe der asylsuchenden Drittstaatsangehörigen kommt während des Asylverfahrens jedoch standardmäßig in Kontakt mit staatlichen Stellen. Das institutionell eng begleitete Asylverfahren verspricht daher die Chance auch durch Täter:innen desinformierte oder verängstigte Betroffene staatlicherseits zu identifizieren. Die Staatsangehörigen eines anderen EU-Mitgliedstaates durchlaufen dagegen grundsätzlich kein Asylverfahren zur Sicherung ihres Aufenthaltsstatus. Sie können aber (ebenso wie Drittstaatsangehörige) von der speziellen Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 4a AufenthG für Betroffene von Menschenhandel profitieren, die aller-

7 Art. 5 Abs. 4 EKM; EGMR, Urteil v. 7.01.2010, Rantsev v. Cyprus and Russia – 25965/04, Ziff. 284.

8 Grote, Janne/Bitterwolf, Maria/Baraulina, Tatjana, Resettlement und humanitäre Aufnahme in Deutschland, EMN, Working Paper 68.

9 Gem. § 232 Abs. 1 StGB.

10 Dies zeigt etwa eindrücklich der Film „Berlin Alexanderplatz“ von Burhan Qurban, 2020.

11 Siehe etwa Cissek-Evans, in: KOK 2020, S. 215.

12 Z.B. in einer Klinik oder beim Einkaufen: Cissek-Evans, in: Menschenhandel in Deutschland, KOK 2020, S. 220.

13 Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 355 m.w.N.

dings regelmäßig erst nach einer Selbstidentifikation bei den Ausländerbehörden der Länder und Kommunen beantragt werden dürfte und außerdem ein Strafverfahren gegen die Täter:innen voraussetzt.

Die Identifizierung einer von Menschenhandel betroffenen Person ist notwendige Voraussetzung dafür, dass die menschenrechtlichen Schutzvorgaben greifen können.<sup>14</sup> Darüber hinaus ist sie unerlässlich für die polizeiliche und strafrechtliche Bekämpfung von Menschenhandel. Daher enthalten eine Reihe von europa- und völkerrechtlichen Normen ausdrückliche Vorgaben dazu, wann und wie die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen müssen, um die Betroffenen zu erkennen.

Dieser Beitrag legt in *Kapitel 2* zunächst das geltende Völker- und EU-Recht im Nexus von Menschenhandel und Asyl mit einem Schwerpunkt auf die staatliche Identifizierungspflicht dar. Hierzu gehören zunächst diejenigen Rechtstexte, die sich spezifisch auf den Schutz von Menschen, die von Menschenhandel betroffen sind, beziehen. Hinzu treten Vorschriften, die auf den Schutz besonders verletzlicher Gesellschaftsgruppen vor Ausbeutung abzielen, insbesondere von Kindern<sup>15</sup> und Frauen<sup>16</sup> sowie zahlreiche allgemeine Menschenrechte wie das Recht auf Gleichheit, Freiheit, Leben, Gesundheit und Sicherheit.<sup>17</sup> Die Vorgaben müssen insbesondere auch im Asylverfahren zur Geltung kommen, da schutzsuchende Menschen besonders durch den Menschenhandel gefährdet sind. Hier überschneiden sich die Betroffenenrechte mit dem Asylrecht. Das Asylrecht enthält daneben eigene Vorgaben zur Identifizierung und zu den Betroffenenrechten während des Asylverfahrens. Die Rechtsbereiche des Menschenrechtsschutzes, des Menschenhandelbekämpfungsrechts und des Asylrechts aus dem Drei-Ebenen-System fließen demnach zusammen und statuieren eine staatliche Pflicht zur Identifizierung der Betroffenen von Menschenhandel. In *Kapitel 3* wird die praktische Umsetzung der Identifizierungspflicht durch Bund und Länder im Asylverfahren mit einem Schwerpunkt auf das Anerkennungsverfahren beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) untersucht.

---

14 Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 353 m.w.N.; Hinz, in: Menschenhandel in Deutschland, KOK, 2020, S. 238.

15 Z.B. ILO Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung von 1973; ILO Übereinkommen Nr. 182 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit von 1999; Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989 inkl. Fakultativprotokoll Nr. 2 von 2000 betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie; Lanzarote-Konvention des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch von 2007. Mehr hierzu siehe Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 120 ff.

16 Z.B. Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW); Istanbul-Konvention des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt von 2011.

17 Auch im deutschen Grundgesetz finden sich entsprechende Menschenrechte. Vgl. z.B. Anna-Lena Schuster, Ein besonderes Bedürfnis, Asylmagazin 7-8/2014, 235 (241): Art. 1 Abs. 1 (menschenwürdiges Existenzminimum) i.V.m. Art. 20 Abs. 1 (Sozialstaatsprinzip) GG.

Zu den Verschränkungen des Menschenhandelbekämpfungsrechts mit dem Asylrecht existieren bereits erste wissenschaftliche Publikationen, auf denen aufgebaut wird.<sup>18</sup> Das gleiche gilt für Arbeiten zur Identifizierung von Vulnerabilitäten im Asylverfahren, die allerdings bisher insbesondere die Identifizierung im Aufnahmeverfahren der Länder behandelt haben.<sup>19</sup> Bei der exemplarischen Erörterung der Identifizierung von Betroffenen von Menschenhandel im Asylverfahren ist zu beachten, dass die Ermittlung von Vulnerabilitäten je nach Anknüpfungsmerkmal von unterschiedlichem Schweregrad sein kann: alte und körperlich behinderte Menschen sowie Frauen und solche in fortgeschrittenem Schwangerschaftsstadium werden in aller Regel unproblematisch bei einem ersten Kontakt erkennbar sein; weniger evident ist die Schutzbedürftigkeit hingegen bei einer Traumatisierung oder Betroffenen von Folter und Menschenhandel.<sup>20</sup> Auch die daran anknüpfende bedarfsgerechte Behandlung der Betroffenen kann unterschiedlich sein. Der vorliegende Beitrag arbeitet den spezifischen Pflichtgehalt der europäischen und internationalen Rechtstexte für die staatliche Identifizierung und Behandlung der Betroffenen von Menschenhandel heraus und prüft die normative und praktische Umsetzung im deutschen Asylverfahren. Hierzu wurden eine Reihe von Interviews mit staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zum Thema Menschenhandel geführt. Die meisten Aspekte lassen sich aber auf die intersektionale Betrachtung der von Schutzsuchenden mit zusätzlichen Vulnerabilitäten im Asylverfahren übertragen.

Der Begriff *Betroffene von Menschenhandel* anstelle des Rechtsbegriffs *Opfer von Menschenhandel* wird hier aus verschiedenen Gründen bewusst verwendet.<sup>21</sup> Hiermit soll zum einen gezeigt werden, dass nicht die strafrechtliche oder migrationssteuernde Komponente des Rechts gegen Menschenhandel im Vordergrund steht, sondern der menschenrechtliche Aspekt. Denn das Menschenhandelsbekämpfungsrecht wird allzu häufig auf die strafrechtliche Verfolgung und auf die Verhinderung von illegalisierter Migration enggeführt und ist damit – gemessen an den niedergelegten menschenrechtlichen Vorgaben – zu wenig auf den Schutz der

18 Zu Betroffenenrechten im deutschen Asylverfahren: Henrike Janetzek/Christoph Lindner, Opfer von Menschenhandel im Asylverfahren, Teil I und II, Asylmagazin 4 und 6/2014. Mit Bezug auf das Völkerrecht und das schweizerische sowie das europäische Asylsystem: Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018 (hier findet sich auch der zusammenfassende Begriff „Menschenhandelbekämpfungsrecht“). Zum deutschen und europäischen Recht gegen Menschenhandel mit Bezügen zu Migration: Sarah Krieg, Multilevel Regulation against Trafficking in Human Beings, 2014.

19 Anna-Lena Schuster, Ein besonderes Bedürfnis – Das Beurteilungserfordernis des Art. 22 der Aufnahmerichtlinie, Asylmagazin 7–8/2014, 235; Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit am Beispiel von Personen mit Traumafolgestörungen. Status quo in den Bundesländern, Modelle und Herausforderungen, BAFF, 30.6.2020.

20 Anna-Lena Schuster, Ein besonderes Bedürfnis, Asylmagazin 7–8/2014, 235 (236).

21 Vgl. Legaldefinition in Art. 4 lit. e Europaratskonvention; Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 52.

Betroffenen zentriert.<sup>22</sup> Mit dem Begriff *Betroffene* anstatt dem der *Opfer* wird betont, dass die verbrieften Rechte auch unabhängig eines Strafverfahrens gegen die Täter:innen bestehen können. So gilt eine Person menschenrechtlich bereits auch als betroffen von Menschenhandel, wenn (noch) keine Strafermittlungen gegen die Täter:innen eingeleitet wurde.<sup>23</sup> Diejenigen Rechte aus dem Menschenhandelsbekämpfungsgesetz, die den Betroffenen vor allem konkrete Anreize zur Beteiligung an Strafverfahren geben sollen, sind hiervon zu unterscheiden. Im Kontext des Asylverfahrens treten die strafrechtlichen Ziele des Menschenhandelsbekämpfungsrechts ohnehin in den Hintergrund, weil hier der Leitgedanke der menschenrechtlichen Schutz ist<sup>24</sup> – allerdings neben der ebenfalls verfolgten Regulierung von Zuzügen in die EU und nach Deutschland. Mit dem Begriff der „Betroffenen“ soll – neben der Betonung der menschenrechtlichen Dimension der vorliegenden rechtlichen Auseinandersetzung – zum anderen die Reproduktion von Stigmatisierungen vermieden werden, die mit der Verwendung des Opferbegriffs einhergehen kann.<sup>25</sup>

## 2. Völker- und EU-Recht zum Schutz der Betroffenen von Menschenhandel im Asylverfahren

### 2.1. Völkerrecht

Zu den völkerrechtlichen Verträgen, die sich speziell auf die Bekämpfung von Menschenhandel beziehen, gehören das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität der Vereinten Nationen (kurz: Palermo Protokoll, siehe unten 2.1.1. und die Konvention des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (kurz: Europaratskonvention gegen Menschenhandel, siehe unten 2.1.2. Auch die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (kurz: Europaratskonvention für Menschenrechte, siehe unten 2.1.3. sieht im Rahmen des Verbots der Skla-

---

22 Siehe z.B. Krieg, Multilevel Regulation against Trafficking in Human Beings, 2014, S. 355 ff.; Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 153 ff.; Markard, Prostitution im internationalen Recht, 2018, S. 136 u. 140.

23 Siehe z.B. Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 153 ff.

24 Winfried Kluth, Die besonderen Bedürfnisse von schutzbedürftigen Personen im System des europäischen und deutschen Migrationsrechts, ZAR 4/2020, 120.

25 Zum Opferbegriff im Strafrecht, z.B.: Mehmet Gürcan Daimagüler, Der Verletzte im Strafverfahren, 2016; im Asylrecht: Ulrike Krause/Hannah Schmidt, Vom Opfer zum Akteur? Diskurse über Resilienz von Flüchtlingen und im Flüchtlingsschutz, IMIS Beiträge, Heft 52/2018, 7.

verei, der Leibeigenschaft und der Zwangsarbeit spezifische Rechte für Betroffene von Menschenhandel vor.<sup>26</sup>

### 2.1.1. Palermo Protokoll

Das Palermo Protokoll ist 2006 in der Bundesrepublik Deutschland durch ein Zustimmungsgesetz des Bundestages in Kraft getreten und wurde durch die EU unterzeichnet.<sup>27</sup> Es besitzt damit den Rang eines Bundesgesetzes.<sup>28</sup> Doch die im Protokoll aufgezählten staatlichen Verpflichtungen zum Schutz von Menschenhandelsbetroffenen sind größtenteils sehr offen formuliert.<sup>29</sup> Betroffene können sich vor Gericht oder bei den Behörden deshalb nicht direkt auf die im Protokoll niedergelegten Rechte berufen. Die Vorgaben des Palermo-Protokolls sind aber in die Auslegung von Grundrechten einzubeziehen und können hierüber sogar mittelbar verfassungsrechtlichen Rang erlangen.<sup>30</sup> Darüber hinaus hat die Verwaltung die grund- und menschenrechtlichen Vorgaben in ihre Ermessensentscheidungen im Einzelfall einzubeziehen.<sup>31</sup>

Beispielsweise kann der Schutz der Privatsphäre, das Recht auf Sicherheit, die Pflicht zur angemessenen Unterbringung, das Recht auf einen Zugang zu Beratung und zu medizinischer und psychologischer Hilfe aus dem Palermo Protokoll bei der Zuweisung von Menschenhandel betroffenen Asylsuchenden an ein bestimmtes Bundesland<sup>32</sup> oder an eine bestimmte Aufnahmeeinrichtung innerhalb eines Bun-

26 Des Weiteren: Art. 8 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte von 1966. Zur entsprechenden Auslegung des UN-Menschenrechtsausschuss siehe: Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 99; Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe von 1987, zur Auslegung des UN-Antifolterausschuss und des Sonderberichterstatters des UN-Menschenrechtsrats, Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 101

27 BRD: Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 15. November 2000 gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität sowie zu den Zusatzprotokollen gegen den Menschenhandel und gegen die Schleusung von Migranten vom 1. September 2005, BGBl. 2005 II S. 954, 995.

EU: Beschlüsse 2006/618/EG und 2006/619/EG des Rates vom 24.7.2006 über den Abschluss – im Namen der Europäischen Gemeinschaft – des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, ABl. L 262 vom 22.9.2006, S. 1 ff.

28 Gem. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. Zum Rang des Völkerrechts in der deutschen Rechtsordnung: Andreas von Arnould, Völkerrecht, 3. Auflage, Rn. 511.

29 Petra Follmer-Otto/Heike Rabe, Menschenhandel in Deutschland – Die Menschenrechte der Betroffenen stärken, DIM, 2009, S. 36; Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 91 m.w.N.

30 Allgemein zu Menschenrechtsabkommen: v. Arnould, Völkerrecht, Rn. 533.

31 Ständige Rpsr., z.B. BVerfG, Urteil vom 14.10.2004, 2 BvR 1481/04.

32 Gemäß § 46 AsylG.

deslandes,<sup>33</sup> bei der Aufhebung der Wohnpflicht<sup>34</sup> und bei der Erteilung einer Wohnsitzauflage zur humanitären Aufenthaltserlaubnis<sup>35</sup> eine Rolle spielen. Bei der entsprechenden Ermessensentscheidung wäre im Sinne des Palermo Protokolls das Risiko der Re-viktimisierung, der Schutz vor den Täter:innen oder die Unterstützung durch eine spezialisierte Fachberatungsstelle einzubeziehen.<sup>36</sup>

Eine staatliche Pflicht zur Identifizierung der Betroffenen von Menschenhandel wird im Palermo Protokoll zwar nicht ausdrücklich benannt, die Identifizierung der (potenziell) von Menschenhandel betroffenen Menschen ist aber für die Anwendung dieser Betroffenenrechten notwendig vorgelagert, so dass eine völkerrechtliche Pflicht zur Identifizierung aus dem Sinn und Zweck der Normen resultiert.<sup>37</sup>

### 2.1.2. Europaratskonvention gegen Menschenhandel

Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel (EKM) erweitert die Betroffenenrechte aus dem Palermo Protokoll durch eine verbindlichere Formulierung,<sup>38</sup> durch die Einrichtung eines Monitoring-Mechanismus und durch die ausdrückliche Formulierung einer Pflicht zur Identifizierung der Betroffenen durch die Vertragsstaaten.<sup>39</sup> Die Konvention ist 2008 mit der Ratifikation durch den zehnten Mitgliedsstaat des Europarats (darunter Deutschland) in Kraft getreten. Wie das Palermo Protokoll steht die EKM im Rang eines Bundesgesetzes und fließt in die Auslegung der Grundrechte sowie des einfachen Rechts ein.<sup>40</sup> Zu den formulierten Betroffenenrechten gehören der Kinderschutz, eine angemessene und sichere Wohnung, ein Rechtsbeistand, die Gewährung einer Erholungs- und Bedenkzeit, ein Aufenthaltstitel und bestimmte Vorgaben bei einer Rückführung.<sup>41</sup> Daneben ist die internationale Kooperation und die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft geregelt inklusive der Einrichtung einer Koordinations- und Monitoringstelle.<sup>42</sup>

---

33 Gemäß § 50 AsylG i.V.m. Landesrecht.

34 Gemäß § 49 Abs. 2 AsylG.

35 Gemäß § 12a AufenthG.

36 In Thüringen existiert z.B. gar keine Fachberatungsstelle.

37 Die UN-Menschenrechtsorgane gehen von der staatlichen Identifizierungspflicht aus, siehe: Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 103 f., 160 m.w.N. Allgemein zur Auslegungsmethode im Völkerrecht: Andreas v. Arnould, Völkerrecht, 2016.

38 Siehe auch unten Allenberg/González Méndez de Vigo; Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 92, 96.

39 Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (EKM) vom 16. Mai 2005, Vertragssammlung des Europarats Nr. 197, non official translation in German.

40 Siehe oben.

41 Art. 10 – Art. 16 EKM.

42 Art. 32 ff. EKM.

### 2.1.3. Europaratskonvention für Menschenrechte

Die Vertragsstaaten des Europarats sind auch nach der Europaratskonvention für Menschenrechte (EMRK) zur Identifizierung der Betroffenen von Menschenhandel verpflichtet.<sup>43</sup> Nach der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs (EGMR) müssen die „positiven Verpflichtungen, die den Staaten nach Art. 4 EMRK zukommen, [...] im Lichte des genannten Übereinkommens des Europarats [hier: EKM] ausgelegt werden“.<sup>44</sup> Zu den staatlichen Pflichten aufgrund des Verbots der Sklaverei, der Leibeigenschaft und der Zwangsarbeit aus der EMRK gehört nach Auffassung des EGMR aufgrund der Vorschriften der EKM somit auch die Identifizierung der Betroffenen.<sup>45</sup>

Des Weiteren ergeben sich aus der EMRK auch Rechte für Betroffene von Menschenhandel, etwa der Schutz vor Abschiebung.<sup>46</sup> Gegenüber den Vertragswerken der EKM und des Palermo-Protokolls hat die EMRK zudem den Vorteil, dass sich Betroffene mittels einer Individualbeschwerde vor dem EGMR direkt auf ihre Konventionsrechte berufen können. Die Rechtsprechung des EGMR ist zudem von deutschen Behörden und Gerichten zu berücksichtigen.<sup>47</sup>

## 2.2. EU-Recht

Im Anschluss an die dargelegten völkerrechtlichen Entwicklungen hat die EU die menschenhandelspezifische Richtlinien erlassen, die unter anderem Rechte für Betroffene und eine staatliche Identifizierungspflicht von Betroffenen vorsehen (siehe unten 2.2.1.).<sup>48</sup> Für Betroffene, die ein Asylgesuch stellen, gilt zusätzlich das Gemeinsame Europäische Asylsystem mit einer Reihe von Verordnungen und Richtlinien. Hierzu gehören insbesondere die Aufnahme-, die Verfahrens- und die Qualifikationsrichtlinie (siehe unten 2.2.2.), die ebenfalls besondere Schutzvorgaben für Betroffene von Menschenhandel enthalten. Sämtliche Richtlinien sowie deren Umsetzungen müssen außerdem im Einklang mit der Grundrechtecharta und hier insbesondere mit dem Verbot von Menschenhandel stehen (siehe unten 2.2.3.).

43 BGBl. 1954 II S. 14; vgl. Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 158 f.

44 Vgl. EGMR, Urteil vom 30.03.2017, *Cowdry vs. GR*, 21884/15, Rn. 104; EGMR, Urteil vom 25.06.2020, *S.M. vs. Croatia*, 60561/14.

Zu einer Rechtsprechungsanalyse des ersten Urteils siehe z.B.: Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 103–104; DIM, Bekämpfung von Menschenhandel – eine menschenrechtliche Zwischenbilanz, 2017, S. 2 f.; Christoph Lindner, Anspruch auf umfassenden Schutz vor Menschenhandel nach Art. 4 EMRK, ZAR 2010, 137 und Linder 2014, 224 ff.

45 EGMR, Urteil vom 21.01.2016, *L.E. v. GR*, 71545/12, Rn. 73 ff.; EGMR, Urteil vom 25.06.2020, *S.M. v. Croatia*, 60561/14.

46 Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 334 m.w.N.

47 V. Arnould, Völkerrecht, 2016, Rn. 524.

48 Follmer-Otto/Rabe, DIM 2009, S. 41.



### 2.2.1. Menschenhandelspezifische Richtlinien

Die Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln an Opfer des Menschenhandels von 2004 (kurz: Aufenthaltstitelrichtlinie) verankert das Recht auf eine Erholungs- und Bedenkzeit, auf einen Aufenthaltstitel und auf eine materielle Unterstützung in der EU.<sup>49</sup> Eine Pflicht zur Identifizierung der Betroffenen war hierin noch nicht enthalten. Sie wurde erst 2011 in die neue Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer eingeführt (kurz: Menschenhandelrichtlinie).<sup>50</sup> Mit dieser Richtlinie wurden außerdem weitere Rechte für Betroffene aus der Europaratskonvention gegen Menschenhandel in das EU-Recht überführt, insbesondere auf Unterstützung und Betreuung,<sup>51</sup> auf den Verzicht einer Strafverfolgung,<sup>52</sup> auf Kinderschutz<sup>53</sup> sowie auf Entschädigung.<sup>54</sup> Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten der EU außerdem dazu, eine nationale Berichterstattungsstelle einzurichten, die der EU-Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels berichtet.<sup>55</sup> Deutschland hat die Bestimmungen aus der Menschenhandelrichtlinie bisher nur teilweise gesetzlich umgesetzt.<sup>56</sup> Eine Monitoring-Stelle wird nun beim Deutschen Institut für Menschenrechte eingerichtet.<sup>57</sup>

### 2.2.2. Asylspezifische Richtlinien

Die besonderen Bedürfnisse der Betroffenen von Menschenhandel wurden in der alten *Aufnahmerichtlinie* von 2003 neben den „Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben“ nicht ausdrücklich adressiert.<sup>58</sup> Auch die staatliche Identifizierung der besonderen Bedürfnisse im Aufnahmeverfahren wurde hierin zunächst nicht erwähnt. Mit der neuen Aufnahmerichtlinie von 2013 hat sich dies geändert und

---

49 RL 2004/81/EG. Zur lückenhaften Umsetzung in der deutschen Praxis insb. zur Bedenk- und Stabilisierungsfrist, siehe: KOK, Umsetzung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel – Eine erste Bestandsaufnahme nach zwei Jahren, 2018, S. 5 f.

50 Gem. Art. 11 Abs. 2 und Abs. 4 RL 2011/36/EU.

51 Gem. Art. 11 RL 2011/36/EU.

52 Gem. Art. 12 RL 2011/36/EU.

53 Gem. Art. 13 ff. RL 2011/36/EU.

54 Gem. Art. 15 Abs. 2, Art. 17 RL 2011/36/EU.

55 Gem. Art. 19 f. RL 2011/36/EU.

56 Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels, Bgbl. Teil I 2016 Nr. 48 vom 14.10.2016. Zu einer ersten Evaluation der Umsetzung: KOK, 2018. Zur Identifizierungspflicht siehe sogleich.

57 Zur fehlenden Berichterstattungsstelle in Deutschland: DIM, Konzeptentwurf für eine nationale Berichterstattungsstelle Menschenhandel und eine Koordinierungsstelle Menschenhandel, 2016.

58 Art. 17, Art. 20 RL 2003/9/EG (alte Aufnahme-RL, außer Kraft) war aber mit einer Öffnungsklausel versehen, so dass der besondere Schutz auch auf Betroffene von Menschenhandel übertragbar war.

die Beurteilung der Bedürfnisse von Menschenhandelbetroffenen wurde in den Wortlaut der Norm aufgenommen.<sup>59</sup> Art. 21 regelt, dass die Mitgliedstaaten „die spezielle Situation von schutzbedürftigen Personen wie [...] Opfern des Menschenhandels“ zu „berücksichtigen“ haben. Art. 22 verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, zu „beurteilen“ ob besondere Bedürfnisse bei der Aufnahme vorliegen und „ermitteln“ „welcher Art diese Bedürfnisse sind“.

Die neue *Verfahrensrichtlinie* von 2013 bezieht die Betroffenen von Menschenhandel dagegen weiterhin nicht ausdrücklich ein.<sup>60</sup> Sie verweist aber für die Möglichkeit der bevorzugten Prüfung bestimmter Asylanträge auf die besonderen Bedürfnisse von Antragstellenden gemäß der Aufnahme-Richtlinie und damit auch auf die Bedürfnisse von Personen, die von Menschenhandel betroffen sind.<sup>61</sup> Außerdem verpflichtet sie die Mitgliedstaaten zu „prüfen“, ob eine asylantragstellende Person „besondere Verfahrensgarantien benötigt“.<sup>62</sup> Die Begriffsbestimmung versteht unter dieser Asylverfahrensspezifischen Vulnerabilität, dass die „Fähigkeit, die Rechte aus [der] Richtlinie in Anspruch [zu] nehmen und den sich aus [der] Richtlinie ergebenden Pflichten nachkommen zu können, aufgrund individueller Umstände eingeschränkt ist“.<sup>63</sup> In einer Beispielliste werden als Gründe hierfür individuelle Umstände „infolge von Folter, Vergewaltigung oder sonstigen schweren Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt“ genannt.<sup>64</sup> Die Menschen, die von Menschenhandel betroffen sind, sind aufgrund ihrer Zwangs- und Ausbeutungssituation den genannten gewalttätigen Übergriffen ausgesetzt und benötigen daher zumeist besondere Vorkehrungen im Asylverfahren.

Als notwendige Vorkehrungen nennt die Verfahrensrichtlinie (ähnlich wie die Aufenthaltstitel- und die Menschenhandelrichtlinie sowie die Europaratskonvention gegen Menschenhandel), eine „angemessene Unterstützung [...] während der Dauer des Asylverfahrens,<sup>65</sup> „einschließlich ausreichend Zeit, um die notwendigen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Betroffene das Verfahren effektiv in Anspruch nehmen und die zur Begründung ihres Antrags auf internationalen Schutz erforderlichen Angaben machen können“.<sup>66</sup> Die Betroffenen von Menschenhandel sind daher regelmäßig von beschleunigten Asylverfahren auszunehmen.<sup>67</sup> Dies for-

59 Gem. Art. 21 f. Aufnahme-RL (2013/33/EU Richtlinie zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen).

60 Verfahrens-RL (2013/32/EU (Richtlinie zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes).

61 Gem. Art. 31 Abs. 7 b) Verfahrens-RL.

62 Art. 24, Eg. 29–30 Verfahrens-RL.

63 Art. 2 d) Verfahrens-RL.

64 Eg. 29 RL Verfahrens-RL.

65 Art. 24 Abs. 3 Verfahrens-RL.

66 Eg. 29–30 RL Verfahrens-RL.

67 Gem. Art. 24 Abs. 3 Verfahrens-RL.

dert auch die oben genannte Pflicht der Staaten aus der EKM eine Erholungs- und Bedenkfrist vor weiteren Verfahrensschritten zu gewähren.

Außerdem stellt die Verfahrensrichtlinie bestimmte Anforderungen insbesondere an die Anhörung der Antragstellenden zu den persönlichen Fluchtgründen durch die Asylbehörde, „um sicherzustellen, dass persönliche Anhörungen unter Bedingungen durchgeführt werden, die Antragstellern eine umfassende Darlegung der Gründe ihrer Anträge gestatten.“<sup>68</sup> Zu diesem Zweck müssen die Mitgliedstaaten u.a. gewährleisten, „dass die anhörende Person befähigt ist, die persönlichen und allgemeinen Umstände des Antrags einschließlich der kulturellen Herkunft, der Geschlechtszugehörigkeit, der sexuellen Ausrichtung, der Geschlechtsidentität oder der Schutzbedürftigkeit des Antragstellers zu berücksichtigen.“<sup>69</sup> In Verbindung mit den Schulungs- und Sensibilisierungspflichten von Behördenmitarbeitenden nach der Europaratskonvention gegen Menschenhandel müssen für Betroffene von Menschenhandel speziell geschulte und sensibilisierte Anhörer:innen eingesetzt werden.

Die *Qualifikations-Richtlinie* von 2011 nennt die Betroffenen von Menschenhandel wiederum ausdrücklich, wenn sie die Mitgliedstaaten verpflichtet bei der Erteilung Status zum internationalen Schutz deren „spezielle Situation“ zu berücksichtigen.<sup>70</sup> Voraussetzung ist, dass sie in „einer Einzelprüfung ihrer Situation als Personen mit besonderen Bedürfnissen eingestuft“ werden.<sup>71</sup>

Im Ergebnis muss Deutschland aufgrund der Aufnahme-, Verfahrens- und Qualifikationsrichtlinie des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems die besonderen Bedürfnisse der Betroffenen von Menschenhandel im Asylverfahren berücksichtigen und hierfür einen Identifizierungsmechanismus einführen.

### 2.2.3. Grundrechtecharta

Die Grundrechtecharta der EU verbietet neben der Sklaverei und der Zwangsarbeit auch ausdrücklich den Menschenhandel.<sup>72</sup> Wie bei den Grundrechten des deutschen Grundgesetzes beinhaltet das Verbot nicht nur eine Abwehrfunktion von Grundrechtsverletzungen gegenüber dem Staat, sondern auch eine Leistungsfunktion bzw. positive Pflichten des Staates zum Schutz von Menschen, die von Men-

---

68 Art. 15 Abs. 3 S. 1 Verfahrens-RL.

69 Art. 15 Abs. 3 S. 2 a) Verfahrens-RL.

70 Art. 20 Abs. 3 QualifikationsRL (2011/95/EU Richtlinie über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes).

71 Art. 20 Abs. 4 Abs. 3 QualifikationsRL.

72 Gem. Art. 5 Abs. 3 Grundrechtecharta (Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2010/C 83/02).

schenhandel betroffen sind.<sup>73</sup> Die Mitgliedstaaten haben dies bei der innerstaatlichen Umsetzung und Anwendung von EU-Recht zu berücksichtigen. Sie haben somit das Grundrecht auf Schutz vor Menschenhandel auch in der Umsetzung und der Anwendung der asyl- und menschenhandelspezifischen Richtlinien zu beachten.

Die zuständigen Verwaltungsbehörden haben das europäisch bestimmte Asylrecht stets im Lichte des Grundrechts auf Schutz vor Menschenhandel auszulegen.<sup>74</sup> Zwar beziehen sich die asylspezifischen Richtlinien im Gegensatz zu der Menschenhandel-Richtlinie nicht ausdrücklich auf dieses Grundrecht, sie weisen aber darauf hin, dass die Richtlinien im Einklang mit der Grundrechtecharta (inklusive des Verbots von Menschenhandel) auszulegen sind.<sup>75</sup> Letztlich ist der Verweis auf die Charta ohnehin bloß deklaratorischen Charakters, da sich bereits aus dem Anwendungsbereich der Charta selbst die Grundrechtskonforme Auslegung des EU-Rechts bei der Durchführung durch die Mitgliedstaaten ergibt.<sup>76</sup>

Über die Grundrechtskonformität des EU-Rechts wacht die Grundrechte-Agentur sowie das Europäische Gericht und der Europäische Gerichtshof (EuGH). Bei den europäischen Gerichten können Betroffene von Menschenhandel allerdings keine Individualbeschwerde wegen einer grundrechtswidrigen Umsetzung oder Anwendung des EU-Rechts einlegen.<sup>77</sup> Der EuGH kann lediglich im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens gemeinschaftsrechtliche Aspekte klären, die ihm durch ein nationales Gericht vorgelegt werden.<sup>78</sup> Betroffene, die sich gegen eine mangelnde Umsetzung und Anwendung des EU-Rechts zum Schutze vor Menschenhandel wenden möchten, müssen sich daher an die nationalen Gerichte wenden.<sup>79</sup>

### *2.3. Zusammenschau der Völker- und EU-rechtlichen Vorgaben zur Identifizierung von Betroffenen von Menschenhandel im Asylverfahren*

Mithin finden sich sowohl in den menschenhandelspezifischen als auch in den asylspezifischen Rechtsquellen des Völkerrechts und des EU-Rechts ausdrückliche Vor-

73 Vgl. Hans Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 3. Auflage, 2016, Rn. 51.

74 Vgl. Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 107 f.

75 Gem. Eg. 16 Qualifikations-RL, Eg. 60 Verfahrens-RL, Eg. 35 Aufnahme-RL; Eg. 33 Menschenhandel-RL.

76 Gem. Art 51 Abs. 1 S. 1 Grundrechtecharta.

77 Vgl. Peter Baumeister, Effektiver Individualrechtsschutz im Gemeinschaftsrecht, Europarecht, 1/2005, 1–35.

78 Gem. Art. 267 AEUV.

79 So geschehen bei einer fehlenden Hinzuziehung einer Sonderauftragten für die Anhörung einer von sexualisierter Gewalt betroffenen Person: VG Berlin, Urteil vom 30.03.2021 – 31 K 324/20 A – asyl.net: M29542.

gaben dazu, dass die Staaten Maßnahme ergreifen müssen, um Betroffene von Menschenhandel zu identifizieren. Aufgrund der unterschiedlichen Zielrichtung, behandeln die Normen aus dem Asylrecht und dem Menschenhandelsbekämpfungsrecht allerdings unterschiedliche Aspekte der Identifizierung:

Die *Aufnahmerichtlinie* richtet den Blick auf die Beachtung der besonderen Bedürfnisse von Betroffenen von Menschenhandel,<sup>80</sup> um ihre menschenwürdige,<sup>81</sup> effiziente<sup>82</sup> und gleichförmige<sup>83</sup> Aufnahme<sup>84</sup> im Asylverfahren sicherzustellen. Die Richtlinie findet Anwendung

„in allen Phasen und auf alle Arten von Verfahren, die Anträge auf internationalen Schutz betreffen, in allen Räumlichkeiten und Einrichtungen für die Unterbringung von Antragstellern und so lange, wie sie als Antragsteller im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats bleiben dürfen“.<sup>85</sup>

Hiernach sind in der BRD sowohl die Länder, die das Aufnahmeverfahren (insbesondere in Form der Unterbringung) sicherstellen, als auch der Bund, der das Anerkennungsverfahren durch das BAMF durchführt, an die Aufnahmerichtlinie gebunden.<sup>86</sup>

Die *Asylverfahrens-* und die *Qualifikationsrichtlinie* verfolgen den gleichen Zweck speziell für das Verfahren zur Prüfung einer Schutzberechtigung. Hierbei betonen sie das Recht auf Zugang zum internationalen Schutz, insbesondere auch für stark vorbelastete Menschen.<sup>87</sup>

Die *Europaratskonvention* und die *Menschenhandelsrichtlinie* adressieren dagegen speziell und detailliert die besonderen Bedürfnisse der Betroffenen von Menschenhandel. Sie verfolgen neben dem menschenrechtlichen auch einen strafrechtlichen Zweck.<sup>88</sup>

Allen vorgenannten Normen ist aber die Ausrichtung (auch) auf den menschenrechtlichen Schutz der Betroffenen von Menschenhandel gemeinsam und beziehen sie sich zu diesem Zweck aufeinander. Die Mitgliedstaaten sind in den *Richtlinien des GEAS* ausdrücklich „gehalten, ihren Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Instrumenten nachzukommen“.<sup>89</sup> Das gilt auch für die Vorgaben aus der Europaratskonvention gegen Menschenhandel, auch wenn die Konvention nicht wie die Istan-

---

80 Gem. Art. 21, 22 und Eg. 14 Aufnahme-RL.

81 Gem. Eg. 35 Aufnahme-RL.

82 Gem. Eg. 26 Aufnahme-RL.

83 Gem. Eg. 8 Aufnahme-RL.

84 Gem. Art. 1 Aufnahme-RL.

85 Gem. Eg. 8 Aufnahme-RL.

86 Mehr hierzu siehe weiter unten.

87 Gem. Art. 20 Abs. 3, Eg. 16 Qualifikations-RL; Eg. 8, 25, 29, 30, Art. 2 d), 24, 31 Abs. 7 b) Verfahrens-RL.

88 Gem. Eg. 1, 7, 17, 26 Menschenhandel-RL; Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 u. Nr. 2, Art. 18 ff. EKM.

89 Gem. Eg. 15, 31 Verfahrens-RL, Eg. 10 Aufnahme-RL, Eg. 17 Qualifikations-RL.

bul-Konvention ausdrücklich in der Verfahrens-Richtlinie aufgezählt wird. Umgekehrt wird in der *Menschenhandelsrichtlinie* klargestellt, dass Asyl- und Flüchtlingsrechtliche Vorschriften der Genfer Flüchtlingskonvention und der Grundrechtecharta „unberührt bleiben“.<sup>90</sup> Somit sind die Vorgaben zur Identifizierung der besonderen Schutzbedürfnissen von Betroffenen von Menschenhandel im Asylverfahren auf eine Weise zusammenzulesen, dass sie sich gegenseitig ergänzen und nicht widersprechen.

### 2.3.1. Zweistufiger Identifizierungsprozess: Erkennen und Feststellen

Gemäß der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und der Menschenhandelsrichtlinie vollzieht sich der Prozess zur Identifizierung in zwei Stufen: in einer Erkennensstufe<sup>91</sup> und einer Feststellungsstufe.<sup>92</sup> Ähnliches ergibt sich aus der Asylverfahrens- und der Aufnahme richtlinie.<sup>93</sup>

Die Zweiteilung wird in den menschenhandelspezifischen Normen daran erkennbar, dass die Normenkomplexe bereits an das *Erkennen* von „konkreten Anhaltspunkten“<sup>94</sup> bzw. von „berechtigten Gründe für die Annahme“, dass es sich um eine von Menschenhandel betroffenen Person handeln könnte,<sup>95</sup> bereits erste Schutzvorgaben anknüpfen.<sup>96</sup> Dazu gehören das Abschiebungsverbot während des Identifizierungsprozesses,<sup>97</sup> eine Erholungs- und Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen<sup>98</sup> sowie das Recht auf Unterstützung und Betreuung, insbesondere in Form der angemessenen und sicheren Unterkunft.<sup>99</sup> Das Erkennen einer potenziell von Menschenhandel betroffenen Person löst außerdem die Pflicht aus, eine Feststellungsphase einzuleiten.<sup>100</sup>

Bei der *Feststellung* sind die anfänglichen Anhaltspunkte zu verifizieren und die von Menschenhandel betroffene Person „als solche zu identifizieren“.<sup>101</sup> Hierfür

90 Gem. Eg. 10, 17 Menschenhandel-RL.

91 Von Erkennen spricht Art. 11 Abs. 4 Menschenhandel-RL: „frühzeitige Erkennung, Unterstützung und Betreuung“.

92 Vgl. Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 157 ff. Ähnlich: Vladislava Stoyanova, Human trafficking and slavery reconsidered: conceptual limits and states' positive obligations in European law, 2017, S. 91 ff.; European Migration Network, Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures, 2014, S. 18 ff.

93 Gem. Art. 24 Abs. 1 u. 2 Verfahrens-RL; Art. 22 Abs. 1 Aufnahme-RL. Ähnlich: Anna-Lena Schuster, Ein besonderes Bedürfnis, Asylmagazin 7-8/2014, 235 (238).

94 Art. 10 Abs. 2, Art. 13 Abs. 1 EKM.

95 Art. 11 Abs. 3 i.V.m. Eg. 18 Menschenhandel-RL.

96 Vgl. Frei S. 163, 166 f., 176 f. m.w.N.

97 Gem. Art. 10 Abs. 2 S. 2 EKM.

98 Gem. Art. 13 Abs. 1 EKM.

99 Gem. Art. 11 Abs. 2, Abs. 4 Menschenhandel-RL; Art. 10 Abs. 2 i.V.m. den konkreten Unterstützungsleistungen nach Art. 12. Abs. 1–2, Art. 15. Abs. 1 EKM; Art. 6 Abs. 3 Palermo Protokoll.

100 Vgl. Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 166.

muss kein Beweis im Sinne des Strafrechts erbracht oder ein dringender Tatverdacht dargelegt werden, wie er für ein Strafverfahren gegen die Täter:innen notwendig ist.<sup>102</sup> Der EGMR verwendet stattdessen den Maßstab des „begründeten Verdachts“.<sup>103</sup> Denn hierbei geht es darum, weitere Rechte zur Geltung zu bringen, die die Betroffenen bereits unterstützen sollen bevor polizeiliche Ermittlungen eingeleitet werden.<sup>104</sup> Diese Schutzvorgaben sollen die Betroffenen nicht zuletzt zu einer Mitwirkung im Strafverfahren befähigen und vor einer Re-Viktimisierung zu schützen. Dazu gehören die Rechte der Betroffenen auf unentgeltlichen Rechtsbeistand,<sup>105</sup> den Zugang zu Arbeitsmarkt, Bildung und medizinischer Hilfe,<sup>106</sup> das Verbot der Strafverfolgung,<sup>107</sup> den Kinderschutz,<sup>108</sup> einen Aufenthaltstitel<sup>109</sup> sowie die Schutzvorgaben bei einer Rückkehr oder einer Rückführung.<sup>110</sup>

Gemäß der *menschenhandelspezifischen* Vorschriften geht es in der Erkennungsphase darum, aus der Risikogruppe der asylsuchenden Personen, diejenigen zu erkennen, die konkrete Anhaltspunkte aufweisen von Menschenhandel betroffen zu sein und diese in der Feststellungsphase als solche zu identifizieren, wobei beide Stufen Betroffenenrechte zeitigen.<sup>111</sup> Eine ähnliche Struktur findet sich auch in den *asylspezifischen Richtlinien* zur Identifizierung besonderer Schutzbedürfnisse im Asyl(aufnahme)verfahren wieder. Indem sich die Beurteilung der besonderen Bedürfnisse hier ebenfalls in zwei Phasen vollzieht, wird eine kohärente EU- und völkerrechtskonforme Identifizierung der Betroffenen von Menschenhandel während des Asylverfahrens gewährleistet.

Nach der Aufnahmerichtlinie müssen die Mitgliedstaaten in einem ersten Schritt „innerhalb eines angemessenen Zeitraums nach Stellung eines Antrags auf internationalen Schutz“ „beurteilen“ bzw. nach der Verfahrensrichtlinie „prüfen“, „ob der Antragsteller ein Antragsteller mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme“ ist bzw. „besondere Verfahrensgarantien benötigt“.<sup>112</sup> In einem zweiten Schritt ist nach der Aufnahmerichtlinie zu „ermitteln“ „welcher Art diese Bedürfnisse sind“. Nach der Verfahrensrichtlinie werden diese „festgestellt“.<sup>113</sup> Der Not-

---

101 Art. 10 Abs. 1-2 EKM.

102 Vgl. GRETA, 2nd General Report (2013), Ziff. 45; Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 162.

103 EGMR, *Rantsev v. Cyprus and Russia*, Ziff. 28; Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 162.

104 Gem. Eg. 18 Menschenhandel-RL.

105 Gem. Ar. 15 EKM. Erw.gr. 19 Menschenhandel-RL. Zu den Problemen in Deutschland hinsichtlich der Prozesskostenhilfe für Anwälte:innen siehe unten Lindner.

106 Gem. Art. 6 Abs. 3-4, Art. 7 Abs. 3 lit. d Palermo Protokoll, Art. 12 Abs. 1, Abs. 4 EKM, Art. 11 Abs. 5 Menschenhandel-RL, Art. 10 Aufenthaltstitel-RL.

107 Gem. Art. 26 EKM, Art. 8 Menschenhandel-RL.

108 Gem. Art. 10 EKM, Art. 13-16 Menschenhandel-RL.

109 Gem. Art. 14 EKM, Art. 7 Palermo Protokoll, Art. 8 Aufenthaltstitel-RL.

110 Gem. Art. 15-17 u. Art. 14 u. 40 EKM, Art. 8 Palermo Protokoll, Art. 12 Aufenthalts-RL.

111 Ähnlich Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 163.

112 Art. 22 Abs. 1 S. 1 Aufnahme-RL; Art. 24 Abs. 1 Verfahrens-RL.

113 Art. 22 Abs. 1 S. 2 Aufnahme-RL; Art. 24 Abs. 3 S. 1 Verfahrens-RL.

wendigkeit besonderer Verfahrensgarantien müssen auch noch „in einer späteren Phase des Verfahrens“ berücksichtigt werden, allerdings nur wenn sie „zutage treten“. <sup>114</sup> Das ist beispielsweise der Fall, wenn die Betroffenen selbst darauf hinweisen (sog. Selbstidentifizierung) bzw. die vorgetragenen Umstände einen entsprechenden Verdacht aufdrängen. Ein proaktives Screening durch Fragen der Asylbehörde ist somit nur zu Beginn des Verfahrens verpflichtend.

Werden *konkrete Anhaltspunkte* für Menschenhandel bei einer asylantragstellenden Person erkannt, <sup>115</sup> müssen die menschenhandelspezifischen Betroffenenrechte der Erkennensstufe als besondere Bedürfnisse im Asylverfahren im Sinne der asylspezifischen Richtlinien gelten, insbesondere die Erholungs- und Bedenkzeit sowie das Recht auf Unterstützung und Betreuung, insbesondere in Form der angemessenen und sicheren Unterkunft. <sup>116</sup> Stellt sich nach einer Verifizierung ein *begründeter Verdacht* auf Menschenhandel ein, <sup>117</sup> so gelten die weiteren menschenhandelspezifischen Rechte der Feststellungsstufe im Asylverfahren, insbesondere das Recht auf Rechtsbeistand, auf den Zugang zum Arbeitsmarkt, auf Bildung und auf medizinischer Hilfe sowie das Verbot der Strafverfolgung und der Kinderschutz. <sup>118</sup>

Zusätzlich zu diesen menschenhandelspezifischen Menschenrechten ergeben sich aus den Asylrichtlinien bestimmte Rechte, die der besonderen Situation des Asylaufnahmeverfahrens geschuldet sind. Hierzu gehören einerseits die oben genannten besonderen Verfahrensgarantien, wie die angemessene Unterstützung im Anerkennungsverfahren in Form der Anhörung durch besonders befähigtes Personal, die Gewährung von ausreichend Zeit, die Ausnahme von beschleunigten Verfahren und eine priorisierte Prüfung des Asylbegehrens. Andererseits sind die besonderen Bedürfnisse bei der Aufnahme zu berücksichtigen, insbesondere hinsichtlich der Bedingungen der Unterbringung und der innerstaatlichen Zuweisung an einen bestimmten Wohnort.

Für die Gewährung der einzelnen Rechte können die Mitgliedstaaten eine Beurteilung des Einzelfalls zur Voraussetzung machen. <sup>119</sup> Im Rechtssetzungsverfahren für die Aufnahme richtlinie konnten sich die Mitgliedstaaten nicht auf den Vorschlag der Kommission einigen, dass alle Personengruppen in speziellen Situati-

114 Art. 24 Abs. 4 Verfahrens-RL.

115 Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 1 EKM; bzw. „berechtigte Gründe für die Annahme“ gem. Art. 11 Abs. 2 Menschenhandel-RL.

116 Ähnlich: Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 373.

117 Vgl. EGMR, *Rantsev v. Cyprus and Russia*, Ziff. 28; Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 162.

118 Ähnlich: Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 373.

119 Art. 22 Abs. 3 Aufnahme-RL: „schutzbedürftige Personen nach Maßgabe von Artikel 21 können als Personen mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme betrachtet werden und erhalten dann die in dieser Richtlinie vorgesehene spezifische Unterstützung“; Art. 20 Abs. 4 Qualifikations-RL: „Einzelfallsprüfung“; Eg. 18 Menschenhandel-RL: „Einzelbewertung“ der Situation und der Bedürfnisse.



onen – darunter Betroffene von Menschenhandel – immer als besonders schutzbedürftig behandelt werden müssen.<sup>120</sup> Daher wurde geregelt, dass die einzelnen Bedürfnisse auch individuell festgestellt werden können.<sup>121</sup> Da es sich bei den Regelungen der Richtlinien um Mindeststandards handelt, können die Mitgliedstaaten jedoch auch automatisch geltende Rechte für Betroffene von Menschenhandel einführen, etwa die menschenhandelspezifischen Betroffenenrechte, um einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand der individuellen Bedürfnisprüfung zu vermeiden.

Die Mitgliedstaaten müssen somit einen Identifizierungsmechanismus einführen, der im Ergebnis sowohl die asyl- als auch die menschenhandelspezifischen Rechte der Erkennens- und Feststellungsstufe gewährleistet.

### 2.3.2. Formalisiertes Identifizierungsverfahren

Die Verfahrens- und die Aufnahme richtlinie verpflichten die Mitgliedstaaten nicht dazu, die „Form eines Verwaltungsverfahrens“ zu wählen.<sup>122</sup> Die Verfahrensrichtlinie schlägt vor, dass die Prüfung der besonderen Verfahrensgarantien „in vorhandene nationale Verfahren“ integriert „und/oder in die Prüfung“ der besonderen Bedürfnisse für die Aufnahme nach der Aufnahme richtlinie einbezogen werden könne.<sup>123</sup> Frei betont, dass es sich bei dem Identifizierungsmechanismus für Betroffene von Menschenhandel aber notwendigerweise um rechtsstaatliche Verfahren handeln müsse, weil sich an das Erkennen und das Feststellen jeweils konkrete Rechtsfolgen zum Schutz der (potenziell) Betroffenen anschließen.<sup>124</sup> Auch der EGMR stellte fest, dass operative Identifizierungsmaßnahmen ergriffen werden müssten, an deren Ende eine formelle Identifizierung steht.<sup>125</sup>

Auch nach dem Sinn und Zweck der Schutznormen für besonders vorbelastete Asylsuchende müssen die Vertragsstaaten einen rechtlichen und administrativen Rahmen für die Identifizierung (Erkennens- und Feststellungsstufe) und die zu gewährenden Verfahrens- und Aufnahme rechte aufstellen. Dieser muss standardisierte Verfahrensschritte vorsehen, denn ansonsten ist die Rechtsgewährung vom Zufall abhängig (etwa dem Engagement einzelner Behördenmitarbeitenden) und somit willkürlich.<sup>126</sup> Das EU-Recht und das Völkerrecht sehen zudem bestimmte Leistungspflichten der Vertragsstaaten vor, die in subjektiv-öffentliche Rechte der

---

120 Commission Proposal, COM(2008) 815, Art. 21 (1), Peek/Tsourdi, in: Hailbronner/Thym, EU Immigration and Asylum Law, 2. Aufl., S. 1459.

121 So schließlich: Commission Amended Proposal, COM(2011) 320, Art. 22.

122 Art. 22 Abs. 2 Aufnahme-RL.

123 Art. 24 Abs. 2 Verfahrens-RL.

124 Vgl. Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 160

125 Vgl. Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 159 f.; EGMR, Urteil vom 21.01.2016, L.E. vs. GR, 71545/12, Rn. 73 ff.

126 Ähnlich: Anna-Lena Schuster, Ein besonderes Bedürfnis, Asylmagazin 7-8/2014, 235 (237, 240).

Betroffenen übersetzt werden müssen, da sie ansonsten ins Leere laufen. Notwendig ist unter anderem die Festlegung klarer Zuständigkeiten, insbesondere bei der Aufteilung des Asylverfahrens auf Bund (Anerkennungsverfahren) und Länder (Aufnahmeverfahren).<sup>127</sup>

Die EU-Richtlinien müssen durch Parlamentsgesetz oder durch Rechtsverordnung umgesetzt werden, Verwaltungsvorschriften sind demgegenüber unzureichend.<sup>128</sup> Die europarechtliche Pflicht zur effektiven Umsetzung der Richtlinien durch die Mitgliedstaaten bedeutet, dass die verbindliche Geltung des Richtlinieninhalts im innerstaatlichen Recht für den Einzelnen und für nationale Organe zweifelsfrei gesichert sein muss.<sup>129</sup> Grundsätzlich sind sie daher in der Form von Außenrechtssätzen umzusetzen. Sollen sie dem Einzelnen gerichtlich durchsetzbare Rechtspositionen verschaffen, muss zwar nicht immer eine inhaltsgleiche Umsetzung durch einen förmlichen Gesetzgebungsakt erfolgen, auch auf der Grundlage einer Rechtsverordnung können sich die Begünstigten auf ihre Rechtsposition vor deutschen Behörden und Gerichten berufen. Wurden die Richtlinien nicht entsprechend und fristgerecht umgesetzt, so finden die darin enthaltenen Vorgaben gegebenenfalls direkte Anwendung.

### 2.3.3. Einbindung von Fachberatungsstellen

Nach den Richtlinien des UNHCR, ist eine unterstützende, vertrauensvolle und sichere Gesprächsatmosphäre zu schaffen, damit Betroffene von Menschenhandel sich zu erkennen geben und identifiziert werden können.<sup>130</sup> Dies kann insbesondere durch spezialisierte Fachberatungsstellen gelingen.<sup>131</sup> Daher regelt die Europaratskonvention gegen Menschenhandel, dass

„jede Vertragspartei [sicher stellt], dass die verschiedenen Behörden [...] mit in Betracht kommenden Hilfsorganisationen zusammenarbeiten, damit die Opfer in einem Verfahren, das der besonderen Situation von Frauen und Kindern als Opfern gebührend Rechnung trägt, als solche identifiziert werden [...]“.<sup>132</sup>

127 Siehe unten.

128 Matthias Herdegen, *Europarecht*, 2019, 21. Aufl., § 10 Rn. 47, zur Rspr. § 8 Rn. 45 ff.

129 Herdegen, *Europarecht*, § 8 Rn. 48 f.

130 UNHCR, *Richtlinien zum internationalen Schutz*, Nr. 7 – Anwendung des Artikels 1 A (2) GFK auf die Opfer von Menschenhandel und entsprechend gefährdete Personen, 7.4.2006, Rn. 46; Krohn, in: IOM/UNHCR/BAMF, S. 189 ff. Janetzek/Lindner, *Opfer von Menschenhandel im Asylverfahren*, *Asylmagazin* 2014, 111; Cissek-Evans, in: *Menschenhandel in Deutschland*, KOK, 2020, S. 214.

131 Zur Rechtspflicht, staatlich unabhängige Stellen in das Identifizierungsverfahren einzubinden, siehe unten Frei. Zum entsprechenden Leitbild und der Geschichte der Fachberatungsstellen bei Menschenhandel: KOK, *Spezialisierte Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel*, in: *Menschenhandel in Deutschland*, 2020, S. 42–44 m.w.N.

132 Gem. Art. 10 Abs. 1 S. 1 EKM.

Auch die Menschenhandelrichtlinie sieht vor, dass

„die erforderlichen Maßnahmen [getroffen werden], um in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Opferbetreuungsorganisationen geeignete Verfahren für die frühzeitige Erkennung, Unterstützung und Betreuung von Opfern festzulegen.“<sup>133</sup>

Dies wird ausdrücklich auf die Schulung von Behördenmitarbeitenden bezogen, die

„gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit einschlägigen Organisationen der Zivilgesellschaft“ zu erfolgen hat.<sup>134</sup>

Demnach müssen die Mitarbeitenden des BAMF und der Landesbehörden mit den zivilgesellschaftlichen Fachberatungsstellen zur Identifizierung, Beratung und Betreuung der Betroffenen von Menschenhandel in den Asylverfahren zusammenarbeiten.

#### 2.3.4. Schulung und Sensibilisierung von Behördenmitarbeitenden

Nach der Europaratskonvention gegen Menschenhandel müssen die zuständigen Behörden für die Identifizierung mit geschultem und qualifiziertem Personal ausgestattet werden.<sup>135</sup> Dies erfordert die Ausbildung und Sensibilisierung aller Behördenmitarbeitenden, die potentiell in Kontakt mit Menschenhandelsopfern kommen könnten.<sup>136</sup> Die Menschenhandelrichtlinie fordert dazu die Mitgliedstaaten auf, die

„regelmäßige Schulung von Beamten, bei denen die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie mit Opfern und potenziellen Opfern von Menschenhandel in Kontakt kommen“ zu „fördern“.<sup>137</sup>

Danach müssen insbesondere die Mitarbeitenden der Migrations- und Asylbehörden entsprechend ausgebildet und sensibilisiert werden. In Deutschland sind das beim Bund Entscheider:innen und Beratende des BAMF sowie die eingesetzten Dolmetschenden, in den Länder und Kommunen die Mitarbeitenden der Aufnahmeeinrichtungen sowie der Ausländerbehörden.<sup>138</sup> Daneben raten GRETA und der

---

133 Gem. Art. 11 Abs. 4 Menschenhandel-RL.

134 Gem. Art. 18 Abs. 2 Menschenhandel-RL.

135 Gem. Art. 10 Abs. 1 S. 1 EKM. Zur Relevanz von Fortbildungen und Ausbildungskonzepten in der Öffentlichen Verwaltung, siehe unten Blücher.

136 Gem. Art. 18 Abs. 3 Menschenhandel-RL; Art. 10 Abs. 2 EKM; Art. 10 Abs. 3 Palermo Protokoll; Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, m.N. zur entspr. Rechtsauffassung aller UN-Menschenrechtsorganen S. 164.

137 Gem. Art. 18 Abs. 3 Menschenhandel-RL.

138 Zu der Umsetzung in den ersten beiden siehe unten.

KOK auch Fachanwält:innen für Migrationsrecht und zivilgesellschaftliche Organisationen zur Asylberatung spezielle Trainings zum Erkennen und zum Umgang mit Betroffenen an,<sup>139</sup> ohne dass diese jedoch menschenrechtlich dazu verpflichtet wären, weil die Grund- und Menschenrechte v.a. gegenüber staatlichen Stellen gelten.

Der bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel KOK schult nach eigenen Angaben regelmäßig Mitarbeitende von Behörden und von Beratungsstellen sowie Botschaftsangehörige, Jurist:innen und Studierende.<sup>140</sup> Die Fachanwaltslehrgänge für Migrationsrecht enthalten bisher kein eigenes Modul zum Thema Menschenhandel.<sup>141</sup> Die AWO hat für ihre Mitarbeitenden in den Beratungsstellen kürzlich einen Leitfaden erstellt.<sup>142</sup>

### 2.3.5. Zeitpunkt der Identifizierung im Asylverfahren

Die asylspezifischen Richtlinien setzen auf eine frühzeitige und dauerhafte Sicherstellung der Identifizierung von Betroffenen von Menschenhandel während des gesamten Asylverfahrens.

Die Aufnahmerichtlinie betont hierzu:

„Um eine unionsweite Gleichbehandlung von Antragstellern sicherzustellen, sollte diese Richtlinie in allen Phasen und auf alle Arten von Verfahren, die Anträge auf internationalen Schutz betreffen, in allen Räumlichkeiten und Einrichtungen für die Unterbringung von Antragstellern.“<sup>143</sup>

Die Verfahrensrichtlinie sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten sollten bestrebt sein, Antragsteller, die besondere Verfahrensgarantien benötigen, als solche zu erkennen, bevor eine erstinstanzliche Entscheidung ergeht.“<sup>144</sup>

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass der Notwendigkeit besonderer Verfahrensgarantien gemäß dieser Richtlinie auch Rechnung getragen wird, wenn sie erst in einer späteren Phase des Verfahrens zutage treten, ohne dass das Verfahren deshalb notwendigerweise von Anfang an neu durchgeführt werden muss.“<sup>145</sup>

139 GRETA, Report France (2013), Appendix I Ziff. 5 f. und 19; KOK, Betroffene von Menschenhandel im Asylkontext erkennen, 2020, S. 7.

140 [www.kok-gegen-menschenhandel.de/kok-informiert/schulungen](http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/kok-informiert/schulungen).

141 Siehe die Übersichten zum Programm: [www.fachanwaltslehrgang.de/fachanwaltslehrgang-migrationsrecht.php](http://www.fachanwaltslehrgang.de/fachanwaltslehrgang-migrationsrecht.php). Zum Berufsfeld der Anwält:innen für Betroffene von Menschenhandel siehe unten Lindner.

142 Pia Ritzel, Menschenhandel im Kontext von Flucht – Ein Leitfaden zur Unterstützung von Betroffenen, AWO/KOK, 2020, S. 4.

143 Gem. Eg. Nr. 8 Aufnahme-RL.

144 Eg. 29 Verfahrens-RL.

### 3. Umsetzung der Identifizierungspflicht durch Bund und Länder im Asylverfahren

Die oben genannten EU-Richtlinien und völkerrechtlichen Konventionen zu Asyl und Menschenhandel schreiben einen staatlichen Mindeststandard zur Identifizierung von Vulnerabilitäten, u.a. der Betroffenheit von Menschenhandel, im Asylverfahren vor.<sup>146</sup> Es fragt sich, ob in den Bundesgesetzen AsylG und AufenthG oder in den Landesgesetzen ein ausreichender gesetzlicher Rahmen für die Identifizierung geschaffen wurde. Außerdem ist zu untersuchen, inwiefern die Verwaltungen von Bund und Ländern die Identifizierungspflicht tatsächlich implementieren. Im Rahmen des Anerkennungsverfahrens ist dafür das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zuständig (3.1.);<sup>147</sup> für das Aufnahmeverfahren in Form der Unterbringung und Versorgung hingegen die Landesbehörden (3.2.).<sup>148</sup>

#### 3.1. Im Anerkennungsverfahren beim BAMF

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ergreift zunehmende Maßnahmen zur Identifizierung von Asylantragstellenden, die von Menschenhandel betroffen sind.<sup>149</sup> Der jüngste Staatenbericht der Expertengruppe des Europarates für die Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) und die Stellungnahmen des Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (KOK) heben einerseits die Fortschritte der letzten Jahre hervor, benennen aber auch verbleibende strukturelle Mängel.<sup>150</sup>

Das BAMF setzt seit 2012 *Sonderbeauftragte für Opfer von Menschenhandel* ein (3.1.1.). Seit 2018 hat das Thema Menschenhandel zudem Eingang in die Grundausbildung der *Entscheider:innen* gefunden (3.1.2.). Beide können Rückgriff auf eine Indikatoren-Liste zum Erkennen von Menschenhandel nehmen. Bei den *Dolmetschenden* und in den *Dublin-Units* besteht hingegen noch Schulungsbedarf (3.1.3., 3.1.4.). Seit 2020 führt das BAMF ein Pilotprojekt einer behördeneigenen *Information und Beratung* von Antragstellenden durch, wo bestimmte Vulnerabilitäten nach Auskunft des BAMF thematisiert würden (3.1.5.). Die Durchführung von sog. *verkürzten Asylverfahren* ist für Betroffene von Menschen-

---

145 Art. 24 Abs. 4 Verfahrens-RL.

146 Zum Mindeststandard: Erw.gr. 28, Art. 4 Aufnahme-RL; Erwgr. 14, Art. 3 Qualifikations-RL; Erw.gr. 14, Art. 5 Verfahrens-RL; Art. 1 Menschenhandel-RL.

147 Art. 87 GG; § 5 AsylG.

148 §§ 44 ff. AsylG; BAMF, Leitfaden v. 20.7.2015, S. 5.

149 Hoffmann, Die Identifizierung von Opfern von Menschenhandel im Asylverfahren und im Fall der erzwungenen Rückkehr, BAMF Working Paper 56, 2013.

150 GRETA 2019/07; KOK 2016, S. 13; KOK 2020.

handeln besonders problematisch (3.1.6.). Eine *Vernetzung und Kooperation* zwischen den relevanten Akteuren im Bereich des Schutzes vor Menschenhandel findet zunehmend statt, ist aber insbesondere hinsichtlich der Einbindung der Fachberatungsstellen in die Identifizierung ausbaufähig (3.1.7.). An einem *förmlichen Identifizierungsverfahren*, wie es durch das EU- und Völkerrecht in Verbindung mit rechtsstaatlichen Grundsätzen einzuführen wäre, fehlt es aber weiterhin (3.2.).<sup>151</sup> Eine gesetzliche Umsetzung der Identifizierungspflicht gibt es nicht. Das derzeit in der Verwaltungsvorschrift des BAMF „DA Asyl“ verlinkte allgemeine Identifizierungskonzept ist zudem nicht transparent geregelt, sondern als „Verschlussache – Nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft.

### 3.1.1. Sonderbeauftragte

Das Bundesamt setzt sog. Sonderbeauftragte für vulnerable Personen ein, um den besonderen Verfahrensgarantien aus der Verfahrensrichtlinie gerecht zu werden.<sup>152</sup> Hierzu gehören Sonderbeauftragte für unbegleitete Minderjährige, geschlechtsspezifisch Verfolgte, Folteropfer und traumatisierte Asylbewerber sowie Opfer von Menschenhandel.<sup>153</sup> Personell kommen hierfür erfahrene Entscheider:innen in Betracht, die sich in der Regel aufgrund eigener Motivation hierfür melden und unter Begründung der Eignung von den Vorgesetzten vorgeschlagen werden.<sup>154</sup> Die Sonderbeauftragten erfüllen drei Funktionen: Sie nehmen die Rolle als besonders qualifizierte Entscheider:innen ein, fungieren als Multiplikator:innen für die Kolleg:innen in ihrer Außenstelle und sind für die Netzworkebildung im Bereich Menschenhandel zuständig.

Die Ausbildung der Sonderbeauftragten umfasst eine gruppenspezifische Basis-schulung und Aufbauschulungen.<sup>155</sup> Die gruppenspezifische Basisschulung zu Menschenhandel erfolgt durch ein spezielles Schulungsprogramm und vermittelt rechtliche, kulturelle und psychologische Kenntnisse.<sup>156</sup> Um eine europaweite Harmonisierung der Entscheidungspraxis zu fördern, wird neben dem nationalen Part, der auf das spezifische Verfahren in Deutschland abgestimmt ist, ein von EASO<sup>157</sup>

---

151 Deutscher Bundestag, Situation von Geflüchteten mit Behinderungen im Asylverfahren, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sören Pellmann, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, BT Drs.: 19/9419, 2019.

152 DA Asyl, Beitrag Sonderbeauftragte, S. 1 f.

153 DA Asyl, Beitrag Sonderbeauftragte, S. 1 f.

154 Interview BAMF v. 12.11.2020; DA Asyl, Beitrag Sonderbeauftragte, S. 3, 5.

155 DA Asyl, Beitrag Sonderbeauftragte, S. 3 f.

156 Interview BAMF v. 12.11.2020.

157 Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen EASO ist eine Gemeinschaftsagentur der EU mit Sitz auf Malta. Es ist zuständig für die Unterstützung der Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten im Bereich Asyl und wurde durch die Verordnung Nr. 439/2010 vom 19. Mai 2010 errichtet. Siehe hierzu mehr: [www.easo.europa.eu/](http://www.easo.europa.eu/).

entwickelter, unionseinheitlicher Schulungspart „Trafficking in Human Beings“ vermittelt.<sup>158</sup> Den nationalen Part konzipiert das Grundsatzreferat Asyl des BAMF im hauseigenen Qualifizierungszentrum in Nürnberg, das externe Stellen wie das BKA/LKA und Fachberatungsstellen einbindet.<sup>159</sup> Er umfasst u.a. die Vermittlung von Kenntnissen über strukturelle Entwicklungen und Ausprägungen des Phänomens Menschenhandel, das Identifizieren von Betroffenen und letztlich die asylrechtliche Relevanz sowie materielles Aufenthaltsrecht.<sup>160</sup> Die ergänzende Aufbau- und Fortbildung orientieren sich an der Fortentwicklung der rechtlichen Grundlagen.<sup>161</sup> Den Sonderbeauftragten steht daneben „die Möglichkeit offen“ an bundesweiten Vernetzungstreffen, Fachkonferenzen und kommunalen Runden Tischen zum Thema Menschenhandel, Prostitution o.ä. teilzunehmen.<sup>162</sup> Regelmäßig findet etwa eine gemeinsame Veranstaltung des BAMF mit dem KOK statt.<sup>163</sup>

Der inhaltliche Schwerpunkt der Schulungen für die Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel lag bisher auf dem Teilphänomen der Zwangsprostitution und auf weiblichen Betroffenen des Menschenhandels. Wegen der zahlenmäßigen Relevanz wird darüber hinaus v.a. Nigeria als Herkunftsstaat in den Blick genommen.<sup>164</sup> Das Phänomen der Arbeitsausbeutung wird zwar ebenfalls thematisiert, aufgrund „weniger klarer und einheitlicher Opferprofile und der erst beginnenden wissenschaftlichen Aufarbeitung im Vergleich zur Zwangsprostitution“ gestaltet sich „die Wissensvermittlung und die Identifizierung im Bereich der Arbeitsausbeutung“ nach Auskunft des BAMF aber schwieriger.<sup>165</sup> Es hatte aber „in Zusammenarbeit mit der Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel Sonderschulungen zum Thema Arbeitsausbeutung geplant, die pandemiebedingt jedoch bisher verschoben werden mussten.“<sup>166</sup>

Die Sonderbeauftragten übermittelten die erkannten Personen, die von Arbeitsausbeutung betroffen sind, in der Praxis aber schon jetzt „nicht nur an die Fachberatungsstellen für Betroffene des Menschenhandels, die in der Regel auf sexualisierte Ausbeutung spezialisiert sind, sondern auch an (häufig gewerkschaftlich getragene) Beratungsstellen gegen Arbeitsausbeutung.“<sup>167</sup> Hierzu werde auf die Liste entsprechender Beratungsstellen von der Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel, angesiedelt beim Bundesarbeitskreis Arbeit und Leben, der durch den Deutschen Gewerkschaftsbund, die Mitgliedsge-

---

158 Interview BAMF v. 12.11.2020; DA Asyl, Beitrag Sonderbeauftragte, S. 4.

159 Interview BAMF v. 12.11.2020.

160 Hinz, in: Menschenhandel in Deutschland, KOK, 2020, S. 240.

161 DA Asyl, BAMF, Sonderbeauftragte, S. 4.

162 Interview BAMF v. 12.11.2020

163 Interview BAMF v. 12.11.2020.

164 Interview BAMF v. 12.11.2020.

165 Mitteilung BAMF v. 10.5.2021.

166 Mitteilung BAMF v. 10.5.2021.

167 Mitteilung BAMF v. 10.5.2021.

werkschaften und die Volkshochschulen getragen wird, zurückgegriffen.<sup>168</sup> Die Dienstanweisung Asyl gibt bisher allerdings lediglich die Suchmaske für Mitgliedersorganisationen des KOK an;<sup>169</sup> es empfiehlt sich daneben ein expliziter Hinweis auf die genannten Beratungsstellen von der Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung.<sup>170</sup>

Außerdem müssen die entwickelten Indikatoren, die auf eine Betroffenheit von Menschenhandel hinweisen und bislang insbesondere auf die Zwangsprostitution und weniger auf sonstige mögliche Formen der Arbeitsausbeutung fokussieren, angepasst werden.<sup>171</sup> Während Menschenhandel an sich bereits durch ein hohes Dunkelfeld gekennzeichnet ist, gilt dies für den Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung noch einmal in gesteigertem Maße. Die Entwicklung von speziellen Indikatoren kann zur Identifizierung der Betroffenen einen wichtigen Beitrag leisten.

Die beschriebene Ausbildung der Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel wird darüber hinaus den formalen Anforderungen aus dem menschenhandel- und asylspezifischen EU- und Völkerrecht gerecht.<sup>172</sup> Problematisch ist allerdings, dass keine Pflicht bzw. kein Recht von Menschenhandel betroffenen Personen im deutschen Recht geregelt ist, dass die speziell geschulten Sonderbeauftragten die Verfahren übernehmen, wenn bereits ein konkreter Verdacht auf die Betroffenheit besteht. In der Dienstanweisung Asyl wird lediglich vorgeschrieben, dass eine Sonderbeauftragte für Opfer von Menschenhandel im Verfahren beratend zu beteiligen ist.<sup>173</sup> Eine Übernahme der Anhörung durch eine Sonderbeauftragte ist auch nicht für den Fall vorgesehen, dass die Behörde bereits vorher Hinweise auf eine potenzielle Betroffenheit erhält, etwa durch die Betroffenen selbst, Rechtsanwält:innen, Asylberatungsstellen oder auf Menschenhandel spezialisierte Fachberatungsstellen, Sicherheitsbehörden oder Aufnahmeeinrichtungen der Länder.<sup>174</sup> In diesen Fällen wird nach Auskunft des BAMF, lediglich „soweit möglich“ eine Sonderbeauftragte für Opfer von Menschenhandel für die durchgängige Bearbeitung des Asylantrags eingesetzt, falls der „Verdacht, dass ein Fall von Menschenhandel vorliegen könnte“ besteht.<sup>175</sup>

Die fehlende Pflicht zur Anhörung und Bearbeitung des Falls durch die Sonderbeauftragten steht nicht in Einklang mit den Vorgaben der Asylverfahrens- und

168 Interview BAMF v. 12.11.2020.

169 DA Asyl BAMF, Sonderbeauftragte S. 8: [www.kok-gegen-menschenhandel.de/der-kok/fachberatungsstellensuche](http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/der-kok/fachberatungsstellensuche).

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

171 Mehr zur Indikatoren-Liste gleich.

172 Siehe oben im Kapitel „Asylspezifische Richtlinien“ und „Schulung und Sensibilisierung von Behördenmitarbeitenden“.

173 DA Asyl BAMF, Menschenhandel, S. 6, Sonderbeauftragte S. 2, 7.

174 Zur die Information durch Landesbehörden siehe unten.

175 Mitteilung BAMF v. 10.5.2021; DA Asyl, Menschenhandel S. 6.



Menschenhandelrichtlinie, dass die Anhörung durch speziell hierfür geschultes und sensibilisiertes Personal zu erfolgen hat.<sup>176</sup> Mit Urteil vom März 2021 stellte das Verwaltungsgericht Berlin fest, dass die Anhörung einer mutmaßlich vulnerablen Person EU-rechtlich verpflichtend durch eine „entsprechend geschulte Person“ durchzuführen ist und eine Entscheidung unter Missachtung dieser „wesentlichen Verfahrensvorschrift“ rechtswidrig ist.<sup>177</sup> In dem zu entscheidenden Fall hatte das BAMF einen Sonderbeauftragten mit einer Befähigung bezüglich traumatisierender Folgen eingesetzt, anstelle einer Sonderbeauftragten für geschlechtsspezifische Verfolgung, so dass keine Details zum Vergewaltigungsvortrag erfragt wurden. Mangels gesetzlicher Umsetzung in das deutsche Recht, wendet das Gericht die Vorgaben der Verfahrensrichtlinie über die Notwendigkeit des Einsatzes speziell geschulter Anhörer:innen direkt an.

Im Ergebnis kommt das BAMF mit dem Einsatz von Sonderbeauftragten der unional geforderten Verfahrensgarantie zur Anhörung durch speziell geschultes Personal nach, nicht jedoch der Pflicht zu proaktiven Identifizierungsmaßnahmen von Betroffenen von Menschenhandel. Werden Betroffene nicht durch Entscheider:innen oder Dritte erkannt, so läuft auch die Verfahrensgarantie durch sie angehört zu werden ins Leere. Hinweise auf die Betroffenheit von Menschenhandel durch Dritte erst *nach der Anhörung* sind nach Auskunft des BAMF keine Seltenheit.<sup>178</sup> Dann ist die Durchführung der Anhörung durch eine hierzu besonders geschulte und sensibilisierte Sonderbeauftragte nicht mehr möglich, sondern ggf. nur noch die Hinzuziehung bei der Entscheidung über den Asylantrag.

### 3.1.2. Entscheider:innen

Dass die Übernahme des Verfahrens für die Sonderbeauftragten nicht zwingend ist, wenn der Verdacht auf Menschenhandel sich erst während oder nach der Anhörung einstellt, kann dagegen sinnvoll sein. Schöpfen die regulären Entscheider:innen *während der Anhörung* Verdacht auf Menschenhandel, müssen sie nach der Dienstanweisung Asyl die Anhörung unterbrechen und das weitere Vorgehen unter Berücksichtigung der Interessen der betroffenen Person mit einer:m Sonderbeauftragte:n zu besprechen.<sup>179</sup> Entweder übernimmt diese die weitere Anhörung oder die originär zuständigen Entscheider:innen führen das Verfahren fort, sodass die

---

176 Siehe oben im Kapitel „Asylspezifische Richtlinien“ und „Schulung und Sensibilisierung von Behördenmitarbeitenden“.

177 VG Berlin, Urteil vom 30.03.2021 – 31 K 324/20 A – asyl.net: M29542.

178 Hoffmann, Die Identifizierung von Opfern von Menschenhandel im Asylverfahren um im Fall der erzwungenen Rückkehr, BAMF, 2013, S. 16 f.

179 DA Asyl BAMF, Menschenhandel, S. 6.

Sonderbeauftragten in diesem Fall lediglich eine beratende Funktion einnehmen.<sup>180</sup> Über die zwingende Erstkonsultation hinaus, „empfiehlt“ die Dienstweisung eine zweite Konsultation am Ende der Anhörung.<sup>181</sup> Nach Auskunft des BAMF, hängt die Übernahme des Verfahrens durch die Sonderbeauftragten in der Verwaltungspraxis in diesen Fällen davon ab, „wie weit die Anhörung bereits fortgeschritten ist und inwieweit sich bereits ein Vertrauensverhältnis zwischen Anhörendem und Antragstellendem entwickelt hat.“<sup>182</sup> Wichtig wäre außerdem hierbei dem Wunsch der betroffenen Antragsteller:in nachzukommen.

Es fragt sich, inwieweit die regulären Entscheider:innen, die regelmäßig die Anhörungen von (ggf. noch nicht erkannten) Betroffenen von Menschenhandel durchführen, eine Identifizierung der Betroffenen vornehmen könnten.<sup>183</sup> Die deutschen Behörden kommen bei der Anhörung zu den Fluchtgründen durch die Entscheider:innen des BAMF sehr intensiv in Kontakt mit potenziell von Menschenhandel betroffenen Asylantragstellenden. Hier müssen die Schutzsuchenden die Umstände ihrer Flucht und die Furcht vor Menschenrechtsverletzungen oder anderen schwerwiegenden Gefahren, die bei einer Rückkehr in den Herkunftsstaat oder im Rahmen der Dublin-Verordnung in einen anderen Mitgliedstaat drohen, persönlich darlegen. Hierin liegt eine wichtige Chance, dass die anhörenden Entscheider:innen auf einen Fall von Menschenhandel aufmerksam werden.

Anders als die Sonderbeauftragten sind die regulären Entscheider:innen jedoch nicht besonders für das Phänomen des Menschenhandels geschult und sensibilisiert. In der Grundausbildung werden die Entscheider:innen zwar befähigt, gegebenenfalls achronologische oder widersprüchliche Berichte von besonders belasteten Antragstellenden, wie Betroffenen von Menschenhandel, „richtig einzuordnen“.<sup>184</sup> Nach Auskunft des BAMF wird seit 2018 hier auch speziell für das Phänomen des Menschenhandels „sensibilisiert“.<sup>185</sup> Hierzu stellen die Teilnehmenden aktuell in einer Gruppenarbeit alle im Bundesamt vorhandenen Dokumente, die in Zusammenhang mit Menschenhandel stehen, zusammen (interne – darunter das Kapitel zum Menschenhandel DA Asyl und der verlinkten Indikatorenliste – und externe Materialien). Anhand der Materialien wird ein Fragenkatalog für die Anhörung erarbeitet. Davor war es lediglich Aufgabe der Sonderbeauftragten in den einzelnen Außenstellen ihre Kolleg:innen für das Thema zu sensibilisieren: entweder informell, etwa bei referatsinternen Besprechungen oder

---

180 Interview BAMF v. 12.11.2020.

181 DA Asyl BAMF, Menschenhandel, S. 6f. Interview BAMF v. 12.11.2020.

182 Mitteilung des BAMF v. 10.05.2021.

183 Siehe hierzu oben unter „Zweistufiger Identifizierungsprozess: Erkennen und Feststellen“, „Formalisiertes Identifizierungsverfahren“ und „Schulungen und Sensibilisierung von Behördenmitarbeitenden“.

184 Interview BAMF v. 12.11.2020.

185 Mitteilung des BAMF v. 10.5.2021.

auf Anfrage, etwa im Rahmen der verpflichtenden Hinzuziehung nach dem Erkennen von Hinweisen auf Menschenhandel.<sup>186</sup>

Daneben steht auch den regulären Entscheider:innen die standardisierte Indikatorenliste für das Erkennen von Opfern von Menschenhandel zur Verfügung.<sup>187</sup> Das Europäische Migrationsnetzwerk<sup>188</sup> sieht in der Indikatorenliste einen wesentlichen Schritt für das Erkennen von Hinweisen auf Menschenhandel im Asylverfahren.<sup>189</sup> Inhaltlich sind die Indikatoren unterteilt in Hinweise auf eine Anwerbung und einen Zwang zur Ausbeutung sowie in herkunftslandspezifische Hinweise.<sup>190</sup> Anhand der Indikatoren und den gesonderten Ausführungen zum Menschenhandel in der Dienstanweisung Asyl und ihrer Grundsensibilisierung für den Menschenhandel, sollen die Entscheider:innen nach Auskunft des BAMF die Schilderungen der Antragstellenden proaktiv auf Anzeichen von Menschenhandel überprüfen.<sup>191</sup> Dies ist allerdings nicht zwingend gesetzlich vorgeschrieben oder in den Verwaltungsvorschriften durch entsprechende Prozesse abgesichert, etwa durch standardisierte Fragen wie die zu den persönlichen Verhältnissen und dem Fluchtweg. Es fragt sich daher, wie die Verwendung der Indikatorenliste verlässlich Eingang in die Praxis erhalten kann, so dass ein proaktives Nachfragen hierzu nicht den einzelnen Entscheider:innen überlassen ist. Unerlässlich ist hierzu jedenfalls die Anleitung der Entscheider:innen zur Verwendung der Identifikatoren in der Grundausbildung.

In ihrem letzten Staatenbericht fordert die Expertengruppe gegen Menschenhandel des Europarats GRETA „die deutschen Behörden auf, weitere Maßnahmen zu ergreifen, um dafür Sorge zu tragen, dass Betroffene von MH *proaktiv* und *zeitnah* als solche erkannt werden, insbesondere durch: [...] vorrangige und proaktive

---

186 Mitteilung des BAMF v. 10.5.2021; DA Asyl, Sonderbeauftragte S. 1

187 Vgl. EMN, Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures, 2014, S. 21 f. Verweis auf die Indikatoren in: DA Asyl BAMF, Menschenhandel, S. 3. Die Indikatorenliste, auf die die DA Asyl verweist, ist nicht öffentlich zugänglich, sondern als Verschlussache deklariert. Abgedruckt aber wohl in: Hoffmann, Die Identifizierung von Opfern von Menschenhandel im Asylverfahren und im Fall der erzwungenen Rückkehr, BAMF, 2013, S. 15; IOM et al. 2012, S. 74.

188 Das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) stellt der EU und den Mitgliedstaaten Informationen zu Migration und Asyl zur Verfügung. Es besteht aus der Europäischen Kommission und den Nationalen Kontaktstellen in den einzelnen Mitgliedstaaten. Für Deutschland nimmt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die Kontaktstellenfunktion des EMN wahr. Der Lenkungsausschuss setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission. In Deutschland ist dies das BMI und das BAMF. Vgl. [www.bamf.de/DE/Themen/EMN/UeberDasEMN/Aufbau/aufbau-node.html](http://www.bamf.de/DE/Themen/EMN/UeberDasEMN/Aufbau/aufbau-node.html), aufgerufen am 25.11.2020.

189 EMN 2014, S. 21 f.

190 DA Asyl BAMF, Menschenhandel S. 3–4; Hoffmann, Die Identifizierung von Opfern von Menschenhandel im Asylverfahren und im Fall der erzwungenen Rückkehr, BAMF, 2013, 15 f.; siehe auch ILO, Operational indicators of trafficking in human beings – Results from a Delphi survey implemented by the ILO and the European Commission, 9.2009.

191 Interview BAMF v. 12.11.2020.

Identifizierung von Betroffenen unter Asylsuchenden, indem Mitarbeiter des BAMF [...] dahingehend geschult werden und klare Weisungen erhalten, wie sie vorzugehen haben, wenn sie Indikatoren für MH erkennen“.<sup>192</sup>

Auch der der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel KOK weist in seiner jüngsten Erhebung bei auf Menschenhandel spezialisierten Fachberatungsstellen darauf hin, dass erhebliche Schwierigkeiten des BAMF bei der Identifizierung von Menschenhandelbetroffenen durch die Entscheider:innen bestehen.<sup>193</sup> Diese würden teilweise selbst auf klare Indizien für Menschenhandel nicht hierauf aufmerksam und könnten dementsprechend nicht angemessen (z.B. durch das Einschalten einer Sonderbeauftragten, wie von den Verwaltungsvorschriften vorgegeben) reagieren. Selbst wenn die Betroffenen eine Ausbeutungserfahrung indirekt in der Anhörung angegeben, etwa indem sie erzählen, dass sie sich nach der Ankunft in Europa prostituieren mussten, um (angebliche) Schulden zu begleichen, erkannten Anhörer:innen diese nicht als mögliche Betroffene von Menschenhandel. Nach der Einschätzung des KOK, zeugt dies von einer mangelnden Sensibilisierung bezüglich der Besonderheiten von Menschenhandel und davon, dass die Glaubhaftigkeit der Angaben angezweifelt würde, insbesondere von nigerianischen Antragstellenden. Hinweise würden in den Bescheiden des BAMF zwar teilweise thematisiert, jedoch häufig als „späteres Vorbringen“, „kein opfertypisches Verhalten“, „irrational wirkendes Verhalten“, „realitätsfremd“ oder auch als „blumige Formulierungen“ beurteilt.

Eine psychologische Studie spricht den Sonderbeauftragten schon strukturell bedingt die Fähigkeit ab, besonders vulnerable Personen verlässlich als solche zu identifizieren. Das liegt nach den Ausführungen der BAfF nicht nur an einer unzureichenden Ausbildung, die beispielsweise meist nicht der von Psycholog:innen gleichkommt, sondern insbesondere an ihrer Position und Aufgabe als Behördenmitarbeitende des BAMF, die den Aufbau eines ausreichenden Vertrauens erschwert: „Es ist sowohl für die Entscheider:innen, als auch insbesondere für Schutzsuchende eine (zu) große Herausforderung von der Rolle einer befragenden und entscheidenden in die einer empathischen, nicht-wertend zuhörenden Person zu wechseln, die für ein Besprechen von psychischen Belastungen notwendig ist.“<sup>194</sup>

---

192 GRETA 2019, Abs. 147.

193 KOK, Menschenhandel in Deutschland, 2020, S. 4.

194 Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, BAFF, 30.6.2020, S. 22; Gäbel/Ruf/Schauer/Odenwald/Neuner, Prävalenz der Posttraumatischen Belastungsstörung (PTSD) und Möglichkeiten der Ermittlung in der Asylverfahrenspraxis, Zeitschrift für Klinische Psychologie und Psychotherapie, 2006, 35.

### 3.1.3. Dolmetscher:innen

Ein weiter zu untersuchendes größeres Problemfeld ist außerdem die Qualifizierung von Dolmetschenden für die Sprachmittlung zwischen Entscheider:innen und Antragstellenden bei den Anhörungen des BAMF. Es existieren zwar bestimmte Qualitätsstandards und ein Fachreferat in Nürnberg zur Anwerbung,<sup>195</sup> aber kein besonderer Pool an Personen, die für die Sprachmittlung von vulnerablen Schutzsuchenden, wie Betroffenen von Menschenhandel, qualifiziert wurden. Entsprechende Sonderschulungen sind bislang nicht vorgesehen. Die Notwendigkeit wurde bislang beispielsweise durch den Berliner Senat bereits staatlicherseits anerkannt.<sup>196</sup>

### 3.1.4. Dublin-Referate

Dem Verfahren zur Prüfung der Asylgründe ist das Dublin-Verfahren vorgeschaltet. Auf der Grundlage der sogenannten Dublin-III-Verordnung der EU wird hier die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates für die Prüfung des Asylantrags bestimmt und gegebenenfalls eine Überstellung in einen anderen Mitgliedstaat vorgenommen. Im Zusammenhang mit Hinweisen auf Menschenhandel schreibt die Dienstweisung Asyl des BAMF vor, zu überprüfen, ob es wegen einer Re-viktimisierungsgefahr der betroffenen Person im ggf. zuständigen Mitgliedstaat vom humanitären Selbsteintrittsrecht Gebrauch macht:<sup>197</sup>

„Ist die Person im Bundesgebiet sicherer als im zuständigen MS, so kommt die Ausübung des Selbsteintrittsrechts in Betracht.“

Die Zuständigkeit für die Durchführung des Dublin-Verfahrens inklusive der Ausübung des Selbsteintrittsrechts durch Deutschland liegt bei den Dublin-Units des BAMF; die Identifizierung als betroffen von Menschenhandel und die Prognose der Reviktimisierungsgefahr erstellen hingegen die Sonderbeauftragten:<sup>198</sup>

„Dem SB für Opfer von Menschenhandel kommen in DU-Verfahren daher zwei Beurteilungen zu:

- Bestätigung oder Verwerfung des Menschenhandelsverdachts

---

195 Außenstellen dürfen sie nicht selbst anwerben; Interview BAMF v. 12.11.2020.

196 Berliner Senat für Integration, Arbeit und Soziales, Arbeitsdokument für die Verwaltung zum Gesamtkonzept zur Integration und Partizipation Geflüchteter, 2018, S. 22.

197 Gem. Art. 17 Abs. 1 Dublin-VO; DA Asyl BAMF, Menschenhandel S. 5.

198 DA Asyl BAMF, Menschenhandel S. 5; Interview BAMF v. 12.11.2020.

- Einschätzung, in welchem der für die Durchführung des Asylverfahrens in Betracht kommenden MS der oder die Betroffene vor weiteren kriminellen Handlungen sicherer ist (Reviktimisierungsgefahr) – unter Berücksichtigung der zur Situation in den jeweiligen Staaten vorliegenden Erkenntnisse (s.a. 3.3.).

Über die Ausübung des Selbsteintrittsrechts oder die Durchführung eines Dublin-Verfahrens entscheidet der zuständige Dublin-Mitarbeiter:in auf Grundlage der Einschätzung zur Reviktimisierungsgefahr. Dabei berücksichtigen sie die durch das Sicherheitsreferat übermittelten Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden (ggf. BKA-Erkenntnisse, BZRAuskunft), die zur Akte zu nehmen sind.“

Die Sonderbeauftragten werten für ihr Votum die Aussagen der betroffenen Person vor dem Hintergrund der Analyse der Strukturen des jeweiligen Landes und kommen so zu einer Beurteilung der Re-viktimisierungsgefahr.<sup>199</sup> Sofern die Staatsanwaltschaft die Anwesenheit der Person als Zeugin in einem Strafverfahren in Deutschland für erforderlich hält, ist der Selbsteintritt zwingend zu erklären.<sup>200</sup>

Die Mitarbeitenden der Dublin-Referate müssen zwar die Sonderbeauftragten beteiligen, wenn sie einen Verdacht auf Menschenhandel haben,<sup>201</sup> dies ist ihnen jedoch faktisch erst möglich, wenn sie die Anzeichen auf eine Betroffenheit von Menschenhandel als solche erkannt haben. Bislang fehlt es allerdings an einer Schulung der Mitarbeitenden der Dublin-Referate zum Thema Menschenhandel, so dass sie für das Phänomen keine besondere Sensibilisierung haben und es daher nur schwerlich selbst erkennen dürften.

Aufgrund der Verantwortlichkeit für das Verbleiben der Betroffenen in Deutschland, fordert der bundesweite Interessenverband der Betroffenen KOK darüber hinaus, dass nicht nur die Entscheider:innen über die Sonderbeauftragten, sondern auch die Mitarbeitenden der Dublin-Referate mit den spezialisierten Fachberatungsstellen kooperieren.<sup>202</sup> Die Fachberatungsstellen berichten „von einer alarmierend starken Zunahme negativer Dublin-Bescheide für Betroffene von Menschenhandel“ seit 2018.<sup>203</sup> Der Hintergrund sei die teilweise Nichthinziehung der Sonderbeauftragten oder die Ansicht, dass europäische Mitgliedstaaten stets genügend Schutz böten.<sup>204</sup>

---

199 Interview BAMF v. 12.11.2020.

200 Interview BAMF v. 12.11.2020.

201 Hinz, in: Menschenhandel in Deutschland, KOK, 2020, S. 241.

202 KOK, Betroffene von Menschenhandel im Asylkontext erkennen, 2020, S. 8.

203 KOK, Betroffene von Menschenhandel im Asylkontext erkennen, 2020, S. 5.

204 KOK, Betroffene von Menschenhandel im Asylkontext erkennen, 2020, S. 5.

### 3.1.5 Information und Beratung

Seit 2018 ist beim BAMF gesetzlich eine Asylberatung vorgesehen:

„Das Bundesamt führt eine für die Asylsuchenden freiwillige, unabhängige staatliche Asylverfahrensberatung durch. Diese erfolgt in zwei Stufen. Auf der ersten Stufe werden allen Asylsuchenden vor Antragstellung in Gruppengesprächen Informationen zum Ablauf des Asylverfahrens sowie zu Rückkehrmöglichkeiten zur Verfügung gestellt. Auf der zweiten Stufe erhalten alle Asylsuchenden in Einzelgesprächen eine individuelle Asylverfahrensberatung, die durch das Bundesamt oder durch Wohlfahrtsverbände durchgeführt wird.“<sup>205</sup>

Hierin ist vorgesehen, dass die Gruppeninformationen über den Ablauf des Verfahrens durch das BAMF erfolgt und die individuelle Beratung entweder durch das BAMF oder Wohlfahrtsverbände durchgeführt werden kann. Das zuvor als erfolgreich evaluierte Pilotprojekt zur Durchführung der Asylverfahrensberatung durch einen Wohlfahrtsverband in Zusammenarbeit mit dem BAMF wird zunächst nicht weiterverfolgt.<sup>206</sup> Das BAMF startete auf Anweisung des BMI stattdessen 2019 ein neues Pilotprojekte mit BAMF-eigenen Beratern. Mittlerweile wurde die Beratung flächendeckend in den Außenstellen implementiert.<sup>207</sup> Die Beratung der Asylsuchenden durch das BAMF wird dort in zwei Stufen vorgenommen: zunächst in einer Gruppenansprache und anschließend in einer freiwilligen individuellen Beratung.

Nach Auskunft des BAMF soll die Beratung auch „die frühzeitige Identifizierung von besonderen Schutzbedürfnissen unterstützen, wie beispielsweise die besonderen Bedürfnisse im Asylverfahren aufgrund der Betroffenheit von Menschenhandel“.<sup>208</sup> Im Rahmen ihrer zweiwöchigen Schulung würden den Beratern auch mögliche Indikatoren für Menschenhandel aufgezeigt. Neben der generellen Information zum Asylverfahren, würden „in der Beratung relevante Vulnerabilitäten benannt und der Hinweis gegeben, dass diese Vulnerabilitäten verfahrens- bzw. entscheidungsrelevant sein können und dass Vulnerabilitäten bei der Antragstellung, spätestens jedoch bei der Anhörung vorgetragen werden sollten, um im Verfahren bzw. in der Entscheidung des Bundesamtes optimal berücksichtigt werden zu können.“

Die Beraterinnen wiesen zudem „darauf hin, dass bei einer Schweigepflichtsentbindung die Möglichkeit besteht, die Informationen aus der Beratung direkt in das

---

205 Gem. § 12a AsylG.

206 Auskunft auf dem Symposium zum Flüchtlingsschutz Berlin 2018; der Evaluationsbericht wurde nicht offiziell veröffentlicht, aber online zugänglich, vgl. hierzu: Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, BAfF, 30.6.2020, S. 20.  
Siehe unten Junghans.

207 <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/253/1925337.pdf>.

208 Mitteilung BAMF v. 10.5.2021.

weitere Verfahren beim BAMF zu geben.“ Laut Rückmeldungen aus den Außenstellen des Bundesamtes, bewähre sich die Asylverfahrensberatung, insofern als „jetzt häufiger als früher bereits zu Verfahrensbeginn ein Hinweis auf Menschenhandel vorliegt.“ Die Beratenden verfügten über ein Formblatt, mit dem sie die festgestellten spezifischen Bedürfnisse der Antragstellenden, zum Beispiel bei der Unterbringung oder der medizinischen Versorgung, auch an das zuständige Bundesland melden können.<sup>209</sup> Außerdem werde den Betroffenen die Beratung durch eine spezialisierte Fachberatungsstelle empfohlen und ein Angebot der aktiven Vermittlung am Ende der Asyl-Anhörung unterbreitet.<sup>210</sup> Dann erfolge auch eine Beratung zu den speziellen Aufenthaltstiteln und der Bedeutung der verlängerten Ausreisefrist für Betroffene von Menschenhandel. Die Frage der Sicherheitsmeldung bei Menschenhandelsfällen (wie sie für die Entscheider:innen vorgeschrieben ist) durch die Beratenden befindet sich nach Auskunft des BAMF derzeit noch in der Abstimmung. Grundsätzlich ist das BAMF als Behörde aber bei Kenntnis von einer Straftat verpflichtet diese an die zuständigen Behörden zu melden.

Die gesetzlich angekündigte Unabhängigkeit der Beratung des BAMF ist indes in der aktuellen Umsetzung durch BAMF-eigene Mitarbeitende mehr als fraglich. Eine institutionelle Trennung der Beratung zum Asylverfahren vom Asylverfahren selbst findet nach der derzeitigen Konzeption nicht statt. Das Bundesamt versucht die unabhängige Arbeit ihrer Beratung daher durch innerbehördliche Verfahrensweisen sicherzustellen. Hierfür sieht es vor, dass die eingesetzten Beratenden in den Außenstellen nicht mehr als Entscheider:innen tätig werden dürfen und ihre Fachaufsicht (nicht dagegen die Dienstaufsicht) von den jeweiligen Außenstellen zu einem eigens dafür zuständigen Referat in die Zentrale in Nürnberg verlagert wird.<sup>211</sup> Tatsächlich unabhängig ist dagegen lediglich eine Asylverfahrensberatung, die nicht institutionell oder personell zum BAMF selbst gehört, etwa in Kooperation mit Organisationen der Zivilgesellschaft wie den Wohlfahrtsverbänden, Rechtsanwält:innen oder anderen Behörden, wie allgemeine öffentliche Rechtsberatungsstellen. Nur hier wäre eine Beratung möglich, die unabhängig von derjenigen Behörde ist, gegenüber der eventuell Verfahrensgarantien oder ähnliches eingefordert werden müssen. Nach Auffassung von Berlit ist die institutionell-organisatorische Unabhängigkeit eine zentrale Voraussetzung für die Akzeptanz und die Glaubwürdigkeit einer Asylberatung. Nur eine solche Beratung führt tatsächlich zu einer Verbesserung der Verfahrens- und Entscheidungsqualität.<sup>212</sup>

In Bezug auf die Betroffenen von Menschenhandel erkannte die Bundesregierung noch 2015 die Bedeutung einer Beratung und Unterstützung durch nichtstaat-

---

209 Interview BAMF v. 12.11.2020.

210 Mitteilung BAMF v. 12.5.2021.

211 Interview BAMF v. 12.11.2020.

212 Uwe-Dietmar Berlit, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages, BT Drs. 19/266A, 6.5.2019.



liche Fachberatungsstellen an. Auf eine schriftliche Anfrage hin erklärt sie, die Stabilisierung und Begleitung im Asylverfahren könne erst verwirklicht werden, wenn potentiellen Betroffenen der Zugang zu Fachberatungsstellen ermöglicht wird.<sup>213</sup> Nach Einschätzung des KOK würde der Zugang zu einer effektiv unabhängigen Asylverfahrensberatung wesentlich zur Identifikation von Betroffenen von Menschenhandel beitragen.<sup>214</sup> Nach dem Konzept der BAMF-eigenen Beratung und den Sonderbeauftragten erfolgt die Weiterleitung der potentiellen Betroffenen an unabhängige Fachberatungsstellen erst nach der Identifizierung durch das Bundesamt. Nach dem GRETA-Bericht zur Umsetzung der Europaratkonvention gegen Menschenhandel durch Deutschland von 2019 besteht wegen der spezifischen Expertise von Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel und deren institutioneller Unabhängigkeit hingegen die Notwendigkeit, diese bereits in den Identifizierungsprozess einzubinden.<sup>215</sup>

Die Expertengruppe fordert Deutschland auf, weitere Maßnahmen zur proaktiven und zeitnahen Erkennung von Menschenhandelsbetroffenen zu ergreifen, insbesondere durch

„die Ausstattung von Fachberatungsstellen, die an der Identifizierung von Betroffenen von Menschenhandel unter Asylsuchenden beteiligt sind, mit ausreichenden Ressourcen, um diese in die Lage zu versetzen, ihrer Aufgabe gerecht zu werden“.<sup>216</sup>

GRETA ist der Auffassung,

„dass die deutschen Behörden weitere strategische Partnerschaften mit Beratungsstellen und Gewerkschaften auf- und ausbauen sollten, insbesondere durch die Einbindung dieser in Kooperationsstrukturen, bei der Identifizierung der Betroffenen sowie in der Ausarbeitung von neuen politischen Strategien und praktischen Maßnahmen zur Bekämpfung der unterschiedlichen Formen von MH. In diesem Zusammenhang appelliert GRETA an die Behörden, die langfristige Finanzierung für die Arbeit der Zivilgesellschaft zur Bekämpfung von Menschenhandel sicherzustellen.“<sup>217</sup>

Die Evaluation des Pilotprojekts hinsichtlich der Identifizierung von Vulnerabilitäten bleibt abzuwarten. Im Rahmen der Asylverfahrensberatung böte sich zwar grundsätzlich die Möglichkeit für ein Screening, praktisch wird dies aber nur Erfolg haben, wenn es durch eine Kooperation mit nichtstaatlichen Beratungsstellen und durch spezifisch geschulte Fachkräfte durchgeführt wird. Der Ausbau der Beratung des BAMF birgt überdies die Gefahr, dass die unabhängige Asylverfahrensberatung aus den Landesaufnahmeeinrichtungen verdrängt wird. Die Bundesweite

---

213 BT Drs. 18/5877, 28.08.2015, S. 8.

214 KOK, Menschenhandel in Deutschland, 2020, S. 7.

215 GRETA 2019, S. 30.

216 GRETA 2019, Abs. 135.

217 GRETA 2019, Abs. 294.

Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BaFF) führt hierzu aus, dass in der Haushaltsplanung 2019 nur noch Geld für die Beratung durch das BAMF eingeplant ist und nicht mehr durch die Wohlfahrtsverbände und eine Förderung durch EU-Fonds aufgrund der gesetzlichen Regelung nun ebenfalls ausgeschlossen ist.<sup>218</sup>

### 3.1.6. Verkürzte Asylverfahren

In den letzten Jahren setzte das BMI vermehrt auf sog. verkürzte und beschleunigte Asylverfahren in Ankunfts- und AnKER-Zentren. In besonderen Aufnahmeeinrichtungen sind gesetzlich zudem beschleunigte Verfahren nach § 30a AsylG für Antragstellende aus sogenannten sicheren Herkunftstaten vorgesehen.<sup>219</sup> Länder wie NRW haben darüber hinaus mit dem BAMF Verwaltungsvereinbarungen getroffen, nach der „alle geeigneten“ Antragstellenden verkürzte Verfahren durchlaufen sollen.<sup>220</sup> Im Rahmen der Verfahren soll innerhalb einer Woche eine Entscheidung ergehen; ist dies nicht realisierbar, gilt das reguläre Verfahren.<sup>221</sup>

Mit den Verfahren sind eine Reihe von Rechtsbeschränkungen verbunden. Die verlängerte Wohnpflicht in zentralen Aufnahmeeinrichtungen ist für vulnerable Personen jedoch regelmäßig unzumutbar.<sup>222</sup> Nach Auskunft des KOK sind Betroffene von Menschenhandel hier „teilweise gemeinsam mit Täter:innen untergebracht. Die Lebensumstände, in Form der Unterbringung in Mehrbettzimmern, geteilter Nutzung der sanitären Anlagen und großen Speisesälen, lassen kaum Intim- und Privatsphäre oder Rückzugsmöglichkeiten zu. Die beengten Räumlichkeiten erhöhen die Gefahr, erneut übergriffigem Verhalten ausgesetzt zu sein.“<sup>223</sup>

Die Durchführung von Schnellverfahren werden zudem aufgrund des eingeschränkten Zugangs zu einer unabhängigen Rechtsberatung und anderen Unterstützungseinrichtungen, die die Geltendmachung von besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme oder von besonderen Verfahrensgarantien ermöglichen, kritisiert.<sup>224</sup> Gemäß Asylverfahrensrichtlinie dürfen Betroffene von Menschenhandel keinen be-

218 Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, BAFF, 30.6.2020, S. 22.

219 Gem. § 30 a Abs. 1 Nr. 1 AsylG.

220 MKFFI, Erlass zur Steuerung des Asylsystems – Umsetzung des AG AsylG v. 16.07.2019 (AZ: 531-39.18.03-17/175), S. 3. Zu Baden-Württemberg siehe: Das verkürzte Verfahren im Ankunftszentrum Heidelberg, Asylmagazin 12/2016, S. 412 ff.

221 Gem. § 30 a Abs. 2 AsylG.

222 Wohnpflicht gem. § 30 a Abs. 3 AsylG; umfassend hierzu siehe: Junghans, ZAR 2021, S. 59 ff.

223 Vgl. KOK, Betroffene von Menschenhandel im Asylkontext erkennen, 2020, S. 5.

224 Moll, Das verkürzte Verfahren im Ankunftszentrum Heidelberg, Asylmagazin 12/2016, S. 412–420. Memorandum von Wohlfahrtsverbänden für faire und sorgfältige Asylverfahren, 11/2016. Heuser, Blitzverfahren – German Asylum procedures for Roma from Western Balkan countries, ERRC 1/2014, S. 71–79.

schleunigten Verfahren unterworfen werden.<sup>225</sup> Doch auch wenn das BAMF weiterhin Personen zur Wahrung der erforderlichen Verfahrensgarantien nach eigenem Ermessen aus den beschleunigten Verfahren ausnehmen kann, etwa weil bestimmte Atteste, Stellungnahmen o.ä. benötigt werden, bleibt eine entsprechende Vorbereitung, Betreuung und Beratung der Antragstellenden insbesondere vor der Anhörung wegen Zeitmangel und der geografischen Isolierung der Aufnahmeeinrichtungen problematisch.

In manchen Zentralen Erstaufnahmeeinrichtungen (ZEA) haben nichtstaatliche Beratungsstellen weder Zugang zu diesen, um die Neuangekommen auf ihre Beratungsangebote aufmerksam zu machen, noch sind hier nichtstaatliche Beratungsstellen angesiedelt, etwa in der ZEA in Hamburg Rahlstedt. GRETA und der KOK fordern daher den Zugang nichtstaatlicher Beratungsangebote zu den Aufnahmeeinrichtungen und eine frühzeitige Information aller Asylsuchenden über die Existenz des Beratungsangebots.<sup>226</sup> Außerdem macht die Terminierung der Anhörung innerhalb weniger Tage nach der Ankunft, es nicht nur vulnerablen Personen schwer, sich zu orientieren, sich vor der Anhörung umfassend über ihre Rechte und Pflichten zu informieren und Rechtsbeistand zu suchen und zu finden. In den Niederlanden wurde daher eine Orientierungs- und Ruhephase für alle neuankommenden Asylsuchenden eingeführt.

In Deutschland können Betroffene von Menschenhandel bereits in den ersten Tagen nach Ankunft ihre Anhörung haben.<sup>227</sup> Bleibt ihre besondere Schutzbedürftigkeit bis dahin unentdeckt, kann kein bedarfsgerechtes Verfahren, insbesondere die Anhörung durch Sonderbeauftragte oder Unterbringung gewährleistet werden. Nach den Berichten von Fachberatungsstellen brauchen insbesondere „Betroffene von Menschenhandel Zeit, Ruhe und eine vertrauensvolle Situation, um das Erlebte benennen zu können.“<sup>228</sup> Nach der Einschätzung des KOK stehen verkürzte und beschleunigte Asylverfahren diesem Prozess vehement im Wege. Potenzielle Betroffene würden hierin nicht erkannt und könnten damit von ihren Rechten keinen Gebrauch machen. Der Verband fordert daher die Abschaffung dieser Verfahren.<sup>229</sup>

Die Expert:innengruppe GRETA des Europarats ist hingegen der Auffassung, dass die deutschen Behörden lediglich „Maßnahmen ergreifen sollten, um zu verhindern, dass das beschleunigte Asylverfahren nicht dazu beiträgt, den Schutz vor Zurückweisung (Non-Refoulement) und die Identifizierung Betroffener zu verhin-

---

225 Siehe oben.

226 GRETA 2019, Abs. 135; KOK 11/2020, S. 7; KOK 2018, S. 9.

227 Vgl. Cissek-Evans, in: Menschenhandel in Deutschland, KOK, 2020, S. 219; KOK, Betroffene von Menschenhandel im Asylkontext erkennen, 2020, S. 5.

228 Vgl. KOK, Betroffene von Menschenhandel im Asylkontext erkennen, 2020, S. 5.

229 Vgl. KOK, Betroffene von Menschenhandel im Asylkontext erkennen, 2020, S. 8.

dern“.<sup>230</sup> Welche Maßnahmen dies sein könnten, erwähnte GRETA allerdings nicht. Klar ist, dass die Identifizierung der Betroffenen im Rahmen beschleunigter Verfahren wesentlich erschwert wird. Dies gilt umso dringlicher in Flächenstaaten mit fehlenden oder unzureichenden Fachberatungsstrukturen, wie in Thüringen oder Mecklenburg-Vorpommern.<sup>231</sup> Ähnliche Problemlagen wie in deutschen Schnellverfahren stellen sich im Übrigen für entsprechende Asylverfahren an den EU-Außengrenzen. Hier werden Fragen zur angemessenen und unionsrechtskonformen Identifizierung von vulnerable Schutzsuchende im gleichen Maße aufgeworfen.

### 3.1.7. Kooperation und Vernetzung

Die Vernetzung und Kooperation der involvierten Akteure ist nicht nur behördenintern zwischen den Entscheider:innen, den Sonderbeauftragten, dem Sicherheitsreferat, den Dublin-Referaten und der Asylberatung des BAMF relevant, sondern auch behördenübergreifend von Bedeutung, insbesondere mit den Strafverfolgungsbehörden, den Aufnahmeeinrichtungen der Länder und den nichtstaatlichen Fachberatungsstellen.<sup>232</sup>

Bei Erkennen von Anzeichen auf Menschenhandel in der Anhörung sollen die Entscheider:innen den Kontakt zu einer spezialisierten *Fachberatungsstelle* vermitteln. Die entsprechende Dienstanweisung Asyl des BAMF sieht vor, dass

„Personen, bei denen sich der Verdacht auf Menschenhandel verdichtet hat oder die selbst Menschenhandel vorgetragen haben, auf die Möglichkeit der Beratung und Unterstützung durch eine Fachberatungsstelle für Opfer von Menschenhandel hinzuweisen [sind] [...] Der Kontakt zu einer Fachberatungsstelle soll am Ende der Anhörung durch den (beigezogenen) SB für Opfer von Menschenhandel, bei dessen Verhinderung durch den anhörenden Entscheider, erfolgen. Die Kontaktaufnahme darf nur mit Einverständnis der Betroffenen erfolgen. Möchte der Antragsteller keine Kontaktaufnahme, sind zumindest Adressen wohnort-naher Fachberatungsstellen mitzuteilen.“<sup>233</sup>

Nach der Einschätzung von GRETA, dem BAMF und dem KOK sind bei der Kooperation mit den Fachberatungsstellen in den letzten Jahren Fortschritte zu ver-

230 GRETA 2019, Abs. 220.

231 Thüringen ist das einzige Bundesland ohne FBS für Betroffene von Menschenhandel. Zeitweise wurde von Beratungsstellen aus Bayern ausgeholfen, Interview BAMF v. 12.11.2020; derzeit ist eine entsprechende Stelle in Planung, VULNER Interview v. 18.8.2020; eine nicht abschließende Übersicht zu existierenden Fachberatungsstellen in Deutschland: [www.kok-gegen-menschenhandel.de/fachberatungsstellensuche](http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fachberatungsstellensuche).

232 Vgl. DA Asyl BAMF, Menschenhandel S. 5–9.

233 Gem. DA Asyl BAMF, Menschenhandel S. 8.

buchen.<sup>234</sup> Der GRETA-Monitoring-Bericht von 2019 sieht hier dennoch weiteren Entwicklungsbedarf.<sup>235</sup> Bei einer Erhebung der Erfahrungen der Fachberatungsstellen des KOK bestätigten 60 Prozent eine Verbesserung des Kontakts mit den Sonderbeauftragten.<sup>236</sup> Sie bemängelten aber insbesondere deren unzureichende Kapazitäten und wiesen auf den fehlenden Kontakt zu den Dublin-Units des BAMF hin. Die Zusammenarbeit hängt auf der anderen Seite auch von den Ressourcen der Fachberatungsstellen ab, die in den Bundesländern divergieren. Dementsprechend funktioniert die Verweisung und Betreuung potentieller Betroffener von Menschenhandel bundesweit unterschiedlich gut.<sup>237</sup> Während dem BAMF und den Betroffenen in NRW eine Reihe unterschiedlicher Fachberatungsstellen zur Seite stehen, ist in Thüringen keine einzige Stelle vorhanden und in Mecklenburg-Vorpommern übernimmt bloß eine einzelne Person die Beratung für das ganze Bundesland. Wichtig sind in diesem Bereich auch die sog. Kooperationsvereinbarungen, die ein koordiniertes Zusammenarbeiten der zuständigen Behörden und Fachberatungsstellen ermöglichen sollen.

Eine zwingende Information der zuständigen Stellen bei den *Ländern, die das Aufnahmeverfahren* durchführen, ist bislang weder in einer Verwaltungsvorschrift, noch gesetzlich festgelegt. Eine diesbezügliche Kann-Vorschrift wurde lediglich umgekehrt für die obersten Landesbehörden eingeführt.<sup>238</sup> Wichtig ist dies etwa mit Bezug auf die bundesweite Zuweisung von Schutzsuchenden zu den Ländern und die landesinterne Zuweisung zu bestimmten Kommunen nach festgelegten Quoten. Hierbei müsste die Betroffenheit von Menschenhandel berücksichtigt werden, ebenso wie bei der Zuweisung einer Sammelunterkunft bzw. einer Schutzwohnung.<sup>239</sup> Nach Auskunft des BAMF ergingen aktuell Hinweise über bestimmte Vulnerabilitäten jedoch häufiger vom Bundesamt an die Einrichtungen als andersherum.<sup>240</sup> Die Dienstanweisung Asyl lässt aber erkennen, dass das Bundesamt davon ausgeht, dass eigentlich die Länder für die Identifizierung zuständig sind und die Informationen hierzu an das BAMF weitergeben sollten:

„Mit dem Gesetz zur Umsetzung der beiden Richtlinien ist vorgesehen, dass die Landesbehörden, die für die Beurteilung der besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen nach Artikel 22 AufnRL zuständig sind, dem Bundesamt zur Prüfung, inwieweit ein Betroffener besonderer Verfahrensgarantien nach Artikel 24 VRL benötigt, das Ergebnis ihrer Untersuchung und die hierfür maßgeblichen Gründe mitteilen. Solange keine na-

---

234 Interview BAMF v. 12.11.2020; GRETA 2019/07, S. 30; KOK, Betroffene von Menschenhandel im Asylkontext erkennen, 2020, S. 5.

235 GRETA 2019/07, S. 30.

236 KOK, Betroffene von Menschenhandel im Asylkontext erkennen, 2020, S. 5.

237 Interview BAMF v. 12.11.2020; GRETA 2015/10, S. 9.

238 In § 8 Abs. 1b AsylG.

239 Siehe unten bei Junghans sowie Allenberg/González Méndez de Vigo.

240 Interview BAMF v. 12.11.2020.

tionale gesetzliche Grundlage vorhanden ist, können die Daten grundsätzlich nur mit Einwilligung des Antragstellers weitergeleitet werden. Bis zur gesetzlichen Regelung der Datenübermittlung werden dem Bundesamt nur ausnahmsweise Erkenntnisse vorliegen, ob der Antragsteller besondere Verfahrensgarantien benötigt. Daher ist während des gesamten Verfahrens darauf zu achten, ob hierfür Anhaltspunkte erkennbar sind, denen gegebenenfalls weiter nachzugehen ist.“<sup>241</sup>

Mit den *Strafverfolgungsbehörden* arbeitet das BAMF ebenfalls zusammen. Hierfür muss die Anhö:er:in bei „Anhaltspunkten“ für Menschenhandel unverzüglich das behördeneigene Sicherheitsreferat informieren.<sup>242</sup> Das Sicherheitsreferat informiert die zuständigen Entscheider:innen umgekehrt über „asylverfahrensrelevante Ergebnisse der Strafermittlungsbehörden“ und eine Entscheidung über den Asylantrag „kann erst nach Freigabe durch das Sicherheitsreferat erfolgen“. Im Übrigen entscheidet das Sicherheitsreferat des BAMF nach einer eigenen Dienstanweisung, welche Informationen wann weitergegeben werden und wann Kontakt mit den Strafverfolgungsbehörden aufgenommen wird.<sup>243</sup> Da eine Pflicht zur Informationsweitergabe zwischen den Behörden besteht, ergeht ein entsprechender Hinweis an die betroffenen Asylantragstellenden. Die mögliche Einschaltung von Polizei und Justiz erschwert es den Betroffenen sich den Entscheider:innen in der Asylanhör:ung anzuvertrauen, so dass diese als geeignete Stelle für die Identifizierung von Betroffenen bereits deshalb ausscheiden dürfte.

Eine Kooperation zwischen den *Ausländerbehörden* und dem BAMF ist dagegen nicht vorgesehen. Die Dienstanweisung Asyl informiert die Mitarbeitenden des BAMF lediglich über die menschenhandelspezifischen Bestimmungen des Aufenthaltsrechts, die unabhängig vom Asylverfahren gelten – diese sind nach Auskunft des BAMF auch Inhalt der Qualifizierung der Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel:

„Die Informationen zu aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen sollen einem möglichen Opfer von Menschenhandel insbesondere in der Phase der Stabilisierung und Entscheidungsfindung helfen. Durch die nachfolgenden Hinweise auf die Bestimmungen des Aufenthaltsrechts soll allerdings der Entscheidung im Asylverfahren nicht vorgegriffen werden. Die Hinweise sollen lediglich darüber aufklären, welche weiteren Möglichkeiten Opfern von Menschenhandel bei einem ablehnenden Bescheid gegeben sind. Es ist daher entsprechend differenziert zu formulieren.

5.1 § 59 Abs. 7 AufenthG: Wird eine Person als Menschenhandelsopfer identifiziert, so steht dieser eine Bedenkzeit von drei Monaten (verlängerte Ausreisefrist, s. 4.3) zu. Diese verlängerte Ausreisefrist soll zur Stabilisierung und Entscheidungsfindung darüber dienen, ob das Opfer zu einer Aussage gegenüber den Ermittlungsbehörden bereit ist.

241 DA Asyl BAMF, Identifizierungsverfahren, S. 2.

242 Vgl. DA Asyl BAMF, Menschenhandel S. 7–8.

243 Interview BAMF v. 12.11.2020.

5.2 § 25 Abs. 4a AufenthG: Während eines Strafverfahrens soll der von Menschenhandel betroffenen Person auch bei vollziehbarer Ausreisepflicht eine vorübergehende Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. In bestimmten Fällen besteht die Möglichkeit einer Aufenthaltsverlängerung auch über die Dauer des Strafverfahrens hinaus.

5.3 § 25 Abs. 5 AufenthG: Auch diese Vorschrift bietet die Möglichkeit einer Aufenthaltsregelung aus humanitären Gründen (Ermessensentscheidung).<sup>244</sup>

Umgekehrt kommt in der Praxis nicht nur das BAMF auf die anderen Akteure bei einem Verdacht auf Menschenhandel zu, sondern diese ihrerseits auch auf das Bundesamt, zum Beispiel die Sicherheitsbehörden oder die Fachberatungsstellen sowie teilweise Anwält:innen.<sup>245</sup> Kontaktperson beim BAMF sind nach der Dienstanweisung Asyl grundsätzlich die Sonderbeauftragten.<sup>246</sup>

Das BAMF verfolgt hinsichtlich der Berücksichtigung der Betroffenheit von Menschenhandel aber eine eigene asylrechtliche Sichtweise, die sie von der aufenthaltsrechtlichen der Ausländerbehörden und der strafrechtlichen der Ermittlungsbehörden sowie der menschenrechtlichen der Fachberatungsstellen unterscheidet. Die Fachberatungsstellen, Sicherheitsbehörden und Ausländerbehörden haben ihrerseits eigene Maßstäbe. Die Ausländerbehörden, die über einen Aufenthaltstitel für Opfer von Menschenhandel entscheiden, sind beispielsweise enger an die Feststellungen der Sicherheitsbehörden gebunden. Für die asylrechtliche Bewertung der Betroffenheit ist schließlich keine zweifelsfreie Feststellung der Opfereigenschaft ausschlaggebend. Ausreichend für das BAMF sind konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen von Menschenhandel, wie sie auch der Indikatorenliste zugrunde liegen, die eine Gewährung von Verfahrensgarantien und gegebenenfalls eine Einbeziehung in die materiell-rechtliche Entscheidung über den Schutzantrag erlauben. Dies stellt die Dienstanweisung Asyl klar:

„Die Weigerung zu einer Zeugenaussage in einem Strafverfahren gegen Menschenhändler erlaubt keinen unmittelbaren Rückschluss auf die Glaubhaftigkeit des Vortrags im Asylverfahren oder die Frage einer Gefährdung im Heimatland.

Gleiches gilt, wenn ein Ermittlungsverfahren eingestellt wird oder in einem Strafverfahren keine Verurteilung erfolgt, obwohl es belastende Aussagen des Antragstellers gab. In Strafverfahren gegen Menschenhändler kommt es häufig aufgrund der hohen Anforderungen an den Nachweis der einzelnen Tatbestandsmerkmale zu keiner Verurteilung. In der Rechtspraxis wird daher eher auf Tatbestände wie Einschleusung, Vergewaltigung, Zuhälterei, Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt oder Lohnwucher zurückgegriffen, ohne dass der Verdacht auf Menschenhandel abschließend geklärt wird.

Zeugenaussagen von Menschenhandelsbetroffenen im Strafverfahren können sich jedoch fundamental auf die Gefährdungslage des Zeugen auswirken.<sup>247</sup>

---

244 Vgl. DA Asyl BAMF, Menschenhandel S. 9.

245 Interview BAMF v. 12.11.2020.

246 DA Asyl BAMF, Sonderbeauftragte.

247 DA Asyl BAMF, Sonderbeauftragte, S. 8.

### 3.2. Im Aufnahmeverfahren der Länder

Die Verantwortlichkeit der Länder für die Identifizierung von besonderen Bedürfnissen asylsuchenden Personen bei der Aufnahme dringt erst allmählich in den Vordergrund. Gesetzlich wurde sie 2018 durch einen entsprechenden Passus in klargestellt. Danach sollen die Länder

„geeignete Maßnahmen treffen, um bei der Unterbringung Asylbegehrender nach Absatz 1 den Schutz von Frauen und schutzbedürftigen Personen zu gewährleisten.“<sup>248</sup>

Der Referentenentwurf der Bundesregierung von 2015 sah dagegen noch eine deutlich detailliertere und verbindlichere Verankerung der unionsrechtlichen Verpflichtungen vor, die auch die Pflicht zur Identifizierung von Schutzbedürfnissen enthielt:

„Die oberste Landesbehörde *hat festzustellen, ob eine schutzbedürftige Person* im Sinne von Absatz 1 *besondere Garantien benötigt*, um die Rechte aus der [Aufnahmerichtlinie] in Anspruch nehmen und den sich aus dieser Richtlinie ergebenden Pflichten nachkommen zu können.

Die nach Satz 1 zuständige Stelle *ermittelt innerhalb einer angemessenen Frist nach Äußerung des Asylgesuchs die Art der besonderen Bedürfnisse bei einem Ausländer mit besonderen Bedürfnissen* im Sinne von Satz 1.

Die mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Stellen tragen den besonderen Bedürfnissen, die bei einem Ausländer mit besonderen Bedürfnissen im Sinne von Absatz 2 Satz 1 vorliegen, *während der gesamten Dauer des Asylverfahrens* Rechnung.

Dies gilt auch, wenn die besonderen Bedürfnisse erst in einer *späteren Phase des Asylverfahrens* unabhängig von der Mitteilung nach § 8 Absatz 1b zutage treten.

Dem Ausländer wird mitgeteilt, an *welche Stellen er sich wenden kann*, wenn sich die seinen besonderen Bedürfnissen zugrundeliegenden Verhältnisse während des Asylverfahrens ändern.“

Mit dem nun geltenden Bundesgesetz werden die Länder nicht mehr ausdrücklich dazu verpflichtet, die besonderen Schutzbedürfnisse von Asylsuchenden bei der Aufnahme zu festzustellen. Ohne eine vorherige Identifizierung von schutzbedürftigen Personen, können sie aber keine „geeigneten Maßnahmen“ ergreifen, um den Schutzbedürfnissen ausreichend gerecht zu werden – außer sie gestalten die Aufnahmebedingungen so, dass sie für alle Asylsuchenden, ob Opfer von Menschenhandel traumatisierte Menschen, alleinstehende Frauen usw. genügend Schutz bieten. Hiervon kann nach der derzeitigen Unterbringung Massenunterkünften aber keine Rede sein.<sup>249</sup> Einen formalisierten Identifizierungsmechanismus hat bisher kein Land eingeführt.<sup>250</sup> Fortschritte sind jedoch bei der Sensibilisierung von Per-

248 § 44 Abs. 2a AsylG.

249 Siehe unten bei Junghans sowie Allenberg/González Méndez de Vigo.

250 Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, BAff, 30.6.2020.



sonal insbesondere zu geschlechtsspezifischer Gewalt zu erkennen.<sup>251</sup> Dennoch besteht in den Aufnahmeeinrichtungen der Länder laut dem jüngsten GRETA-Staatenbericht weiterhin ein „unmittelbarer Handlungsbedarf“ für Identifizierung der Betroffenen von Menschenhandel in den Aufnahmeeinrichtungen der Länder:<sup>252</sup>

„GRETA fordert die deutschen Behörden auf, weitere Maßnahmen zu ergreifen, um dafür Sorge zu tragen, dass Betroffene von MH *proaktiv und zeitnah* als solche erkannt werden, insbesondere durch [...] vorrangige und proaktive Identifizierung von Betroffenen unter Asylsuchenden, indem *Mitarbeiter* [...] von *Erstaufnahmeeinrichtungen* dahingehend *geschult* werden und *klare Weisungen* erhalten, wie sie vorzugehen haben, wenn sie Indikatoren für MH erkennen“.<sup>253</sup>

„GRETA ist der Auffassung, dass die deutschen Behörden ihre Bemühungen verstärken sollten, alle einschlägigen Fachleute, im Asylbereich und *in Flüchtlingsunterkünften tätige Personen*, zu allen Ausbeutungsformen und gesetzlichen Änderungen regelmäßig zu *schulen*“.<sup>254</sup>

„GRETA ist der Auffassung, dass die deutschen Behörden ihre Bemühungen weiterhin verstärken sollten, Betroffene von allen Formen des Menschenhandels zu unterstützen, insbesondere [...] eine bedarfsgerechte *Finanzierung* von Unterstützungsangeboten von *Beratungsstellen* in allen Bundesländern sicherzustellen“.<sup>255</sup>

Der KOK fordert ebenfalls die spezifische Schulung und Sensibilisierung der Mitarbeitenden in den Aufnahmeeinrichtungen hinsichtlich der potenziellen Betroffenheit der Schutzsuchenden von Menschenhandel, den Zugang zu einer niedrigschwelligen, unabhängigen und ausführlichen Asylverfahrensberatung bzw. den Zugang von Mitarbeitenden der Fachberatungsstellen zu den Aufnahmeeinrichtungen und einen menschenwürdigen Umgang inklusive einer adäquaten Unterbringung in den Ländern.<sup>256</sup>

Bislang sind die Erstaufnahmeeinrichtungen nicht in der Lage, eine effektive Identifizierung der Asylsuchenden, die potentiell von Menschenhandel betroffen sind, zu gewährleisten. Dies darf auch nicht durch neue Strukturbildungen beim BAMF vernachlässigt werden. Denn die Aufnahmeeinrichtungen der Länder bieten durch den andauernden und früheren Kontakt zu den Bewohnenden die Möglichkeit frühestmöglich und permanent eine Identifizierung zu ermöglichen. Zu den Best-Practice Beispielen für ein niedrigschwelliges Kontaktangebot für Betroffene von Menschenhandel gehört etwa die Fachberatungsstelle JADWIGA in Bayern,

---

251 Siehe unten Junghans.

252 GRETA 2019, S. 30.

253 GRETA 2019, Abs. 135.

254 GRETA 2019, Abs. 48.

255 GRETA 2019, Abs. 148.

256 KOK 2020, S. 7.

die mit verschiedenen Angeboten wie einem Frauen-Café in den Unterkünften vertreten ist und so den informellen Kontakt zu Frauen sucht.<sup>257</sup>

Die Expert:innengruppe GRETA ist der Auffassung,

„dass die deutschen Behörden ihre Bemühungen fortsetzen sollten, den institutionellen Rahmen und die Koordinierungsstrukturen für die Bekämpfung von MH auf Bundes- und Länderebene zu vereinheitlichen. Das Ziel dabei sollte sein, die Bemühungen aller Akteure bei der Bekämpfung und Verhinderung von allen Formen von MH kohärenter und effizienter zu gestalten und eine nicht-diskriminierende Identifizierung und Unterstützung von Betroffenen unabhängig von ihrem Aufenthaltsort in Deutschland zu gewährleisten“.<sup>258</sup>

Die Unionstreue fordert dagegen keine möglichst einheitlichen Regelungen der Länder, sondern lediglich, dass die Umsetzungen der Länder dem EU-rechtlichen Rahmen entsprechen.<sup>259</sup> Die bisherige gesetzliche Vorgabe im AsylG, dass die Länder geeigneten Maßnahmen ergreifen müssen, um den Schutz der vulnerabler Asylsuchender bei der Unterbringung zu gewährleisten allein, reicht noch nicht für eine effiziente Umsetzung der EU- und Völkerrechtlichen Vorgaben aus. Nur durch eine weitere normative Ausgestaltung auf Landes- oder Bundesebene und einen flächendeckenden administrativen Rahmen können Vulnerabilitäten wie die Betroffenheit von Menschenhandel im Aufnahmeverfahren erkannt und berücksichtigt werden.

#### 4. Fazit

Weder der Bund noch die Länder haben einen ausreichenden gesetzlichen<sup>260</sup> und administrativen Rahmen geschaffen, um bestimmte Schutzbedürfnisse wie von Betroffenen von Menschenhandel im Asylverfahren gemäß der EU- und Völkerrechtlichen Vorgaben zu identifizieren und zu berücksichtigen. Es wurden weder behördliche Zuständigkeiten und Verfahrensschritte für das Erkennen sowie Feststellen von Schutzbedürfnissen, noch konkrete Rechte festgelegt, die daraus resultieren.<sup>261</sup> Lediglich auf der Verwaltungsebene wurden bei Bund und Ländern erste Maßnahmen zur Identifizierung und Berücksichtigung von Vulnerabilitäten ergriffen, die allerdings nur teilweise in einzelnen Verwaltungsvorschriften festgehalten sind.

Die ergriffenen Verwaltungsmaßnahmen umfassen beim Bund zunächst den Einsatz von *Sonderbeauftragten des BAME*. Diese können aber naturgemäß erst

257 Cissek-Evans, in: Menschenhandel in Deutschland, KOK, 2020, S. 214 ff.

258 GRETA 2019, Abs. 31.

259 GRETA 2019, Abs. 31.

260 Inkl. Rechtsverordnung.

261 Siehe oben unter „Zweistufiges Identifizierungsverfahren“.

eingebunden werden, nachdem ein begründeter Verdacht auf eine bestimmte Vulnerabilität besteht. In Bezug auf die Pflicht zum Ergreifen proaktiver Maßnahmen für das Erkennen von Hinweisen auf Menschenhandel, handelt es sich bei dem Einsatz von Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel daher allenfalls um ein „Feigenblatt“. Für die behördeninterne Feststellung der Betroffenheit und die bedarfsgerechte Behandlung (nachdem die Hinweise auf Menschenhandel bereits erkannt wurden, etwa aufgrund der Ausführungen in der Anhörung oder die Weiterleitung entsprechender Informationen durch die Beratung des BAMF oder durch Dritte), ist das Konzept der spezifisch geschulten Sonderbeauftragten jedoch positiv hervorzuheben.

Eine offizielle *Feststellungsentscheidung*, z.B. in Form eines Verwaltungsakts, auf den sich Schutzsuchende für die Geltendmachung ihrer weiteren Rechte im Anerkennungsverfahren (oder auch im Aufnahmeverfahren der Länder) beziehen könnten bzw. diesen anfechten könnten, erlässt das BAMF nicht. Falls „der Verdacht entsteht, dass ein Fall von Menschenhandel vorliegen könnte“, ist nach Maßgabe der Dienstanweisung lediglich ein behördeninterner Aktenvermerk darüber anzulegen, ob sich der Verdacht aufgrund „konkreter Anhaltspunkte (begründeter Verdacht)“ bestätigt oder „warum in Fällen eines anfänglich bestehenden Verdachts auf Menschenhandel bei der weiteren Bearbeitung u.U. nicht mehr davon ausgegangen wird“.<sup>262</sup>

Die Festlegung der *Rechte von identifizierten Menschenhandelsbetroffenen* und deren bedarfsgerechte Behandlung ist ebenfalls noch unzureichend. So fehlt u.a. ein Recht auf die Übernahme des Verfahrens durch die Sonderbeauftragten – selbst bei entsprechenden Hinweisen auf eine Betroffenheit von Menschenhandel schon vor der Anhörung. Die Dienstanweisung sieht bloß vor, dass die Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel durch die regulären Entscheider:innen beratend hinzugezogen werden müssen. Im Falle einer unterlassenen Anhörung durch eine Sonderbeauftragte Person für geschlechtsspezifische Verfolgung hatte das Verwaltungsgericht Berlin daher jüngst die EU-Verfahrensrichtlinie direkt angewandt, um eine solche Verfahrensgarantie zu begründen.<sup>263</sup>

Auch die Gewährung einer Bedenk- und Stabilisierungsfrist während des Asylverfahrens ist nicht geregelt. Eine Aussetzung des Verfahrens kommt nach der Dienstanweisung nur bei einem drohenden Ablehnungsbescheid in Betracht, um die Ergebnisse aus dem Ermittlungs- oder Strafverfahren in der Entscheidung zu ermöglichen.<sup>264</sup> Darüber hinaus muss ein Ablehnungsbescheid eine Ausreisefrist

---

262 DA Asyl BAMF, Menschenhandel, S. 4, 7.

263 VG Berlin, Urteil vom 30.03.2021 – 31 K 324/20 A – asyl.net: M29542. Allgemein zur unmittelbaren Anwendung der Asyl-Richtlinien, z.B.: Stefan Keßler, Unmittelbare Ansprüche und gesetzgeberischer Handlungsbedarf aus den EU-Aufnahme- und Asylverfahrensrichtlinien, 16.12.2015.

264 DA Asyl BAMF, Menschenhandel, S. 7 f.

von mindestens drei Monaten gewähren.<sup>265</sup> Eine Stabilisierungsphase der Betroffenen, um den Anforderungen des Asylverfahrens gerecht zu werden, beinhaltet die Dienstanweisung nicht.

Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang die Festschreibung, dass Betroffene von Menschenhandel von den sog. verkürzten und beschleunigten Verfahren ausgenommen werden müssen. Gleichzeitig muss hierbei festgehalten werden, dass diese Verfahren bereits das Erkennen von Betroffenen von Menschenhandel und anderer Vulnerabilitäten deutlich erschweren, insbesondere wenn die Anhörung innerhalb weniger Tage nach der Ankunft stattfindet. Dies verstärkt sich noch weiter, wenn die Aufnahme in einer örtlich isolierten Unterkunft ohne effektiven Zugang zu nichtstaatlichen Beratungsangeboten stattfindet.

Noch einmal zurück zu den Identifizierungsmaßnahmen des BAMF, an die sich die bedarfsgerechten Maßnahmen anschließen. Da die Sonderbeauftragten die Anhörung einer potentiell von Menschenhandel betroffenen oder anderen vulnerablen Personen allenfalls aus Zufall führen, ist das Erkennen konkreter Hinweise auf eine Betroffenheit durch das Bundesamt entweder den regulären *Entscheider:innen* bei der Anhörung zu den Fluchtgründen oder dem derzeit durchgeführten Pilotprojekt der *BAMF-Asylberatung* vorbehalten. Die Entscheider- und Berater:innen werden aber (anders als die Sonderbeauftragten) bislang nicht speziell und umfassend für das Erkennen von Hinweisen auf Menschenhandel geschult. Die *Dolmetschenden und Mitarbeitenden der Dublin-Referate* erhalten zudem gar keine Schulung, die das Phänomen Menschenhandel thematisiert.

Die Indikatorenliste für Menschenhandel und die anderen Verwaltungsvorschriften zum Umgang mit Betroffenen von Menschenhandel bleiben aber bloß formale Vorschriften, die in der Praxis ins Leere laufen, solange hiermit keine Fortbildung zu deren Verwendung und Hintergrund verbunden wird. Von dem speziellen Wissen der Sonderbeauftragten können die Entscheider:innen erst profitieren, wenn der erste Schritt der Identifizierung, die Erkennensstufe, bereits erfolgt ist. So dürften der Einsatz der speziell geschulten Sonderbeauftragten und die Chance der Identifizierung bei der Anhörung sowie die Gewährung von Verfahrensrechten meist ins Leere laufen. Die Expert:innengruppe GRETA des Europarats hat daher vor allem bei der proaktiven Erkennung Betroffener noch dringenden Verbesserungsbedarf geäußert und dabei auf die Notwendigkeit von Schulungen aller BAMF Mitarbeitenden hingewiesen.<sup>266</sup> Denn nur für das Phänomen geschulte Personen, sind in der Lage dieses auch zu erkennen.

Unabhängig von der Frage einer ausreichenden Schulung in Bezug auf die Umstände und Auswirkungen von Menschenhandel, ist die Eignung der Berater- und

---

265 DA Asyl BAMF, m.V.a. ein Urteil des VG Düsseldorf, das sich auf die Aufenthaltstitelrichtlinie für Betroffenen von Menschenhandel und § 59 Abs. 7 AufenthG analog bezieht.

266 GRETA 2015; GRETA 2019.

Entscheider:innen des BAMF sowie der Landesangestellten aufgrund ihrer fehlenden *staatlichen Unabhängigkeit* bereits strukturell anzuzweifeln. Gerade für Betroffene von Menschenhandel ist es eine hohe Hürde sich staatlichen Stellen und damit Behördenangehörigen anzuvertrauen.<sup>267</sup> Das hat nicht zuletzt den Grund darin, dass die Information an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet werden müssten und die Betroffenen dadurch die Möglichkeit verlieren, selbst darüber zu entscheiden, ob ein Strafverfahren eingeleitet werden soll. Ein Screening durch Behördenmitarbeitende der Länder bei der Erstaufnahme oder bei der Beratung oder Anhörung des Bundesamts ist daher wenig geeignet, Betroffene von Menschenhandel zu identifizieren.

Außerdem muss beachtet werden, dass die Vorgaben zur Identifizierung letztlich nicht dazu führen, „dass Antragsteller unfreiwillig und fließbandartig auf verschiedenste denkbare Anknüpfungsmerkmale durchgeprüft werden. Insbesondere durch medizinische und psychologische Untersuchungen werden die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen in besonderem Maße berührt. Hinzu treten die verschiedenen kulturelle Hintergründe der Asylsuchenden, regelmäßig mangelnde Kenntnisse des innerstaatlichen Gesellschaftssystems, sowie die besonderen Belastungen infolge der individuellen Fluchtgeschichte.“<sup>268</sup> Folglich muss es sich um ein freiwilliges Angebot zu einem Beratungsgespräch handeln. Eine bloße Erweiterung der zwingenden medizinischen Erstuntersuchung zu ansteckenden Krankheiten wäre daher problematisch.<sup>269</sup>

Zugleich bietet gerade das Asylverfahren die Chance, dass staatliche Stelle überhaupt in Kontakt mit den Betroffenen von Menschenhandel kommen. Im Ergebnis verspricht die Identifizierung durch *nichtstaatliche Stellen* aber am meisten Erfolg bei der effektiven und frühzeitigen Erkennung von Anhaltspunkten für Menschenhandel und andere Vulnerabilitäten, wenn diese durch die Aufnahmeeinrichtungen der Länder und Kommunen sowie das BAMF als fester Bestandteil des Asylverfahrens für die Beratung der Asylsuchenden eingebunden werden. In ihren beiden Berichten über die Umsetzung der Vorgaben der Europaratskonvention gegen Menschenhandel in Deutschland sieht GRETA die Einbindung zivilgesellschaftlicher Fachberatungsstellen in die Identifizierung daher als „dringend notwendig“ an.<sup>270</sup>

Die nichtstaatlichen Beratungsangebote kommen dabei nur dann verlässlich und flächendeckend zum Einsatz, wenn die staatlichen Stellen alle Asylsuchende

---

267 Siehe z.B. auch Hoffmann, Die Identifizierung von Opfern von Menschenhandel im Asylverfahren und im Fall der erzwungenen Rückkehr, BAMF, 2013, S. 16.

268 Anna-Lena Schuster, Ein besonderes Bedürfnis, Asylmagazin 7-8/2014, 235 (237).

269 Untersuchung gem. § 62 AsylG.

270 GRETA 2015 u. 2019. Zu den rechtlichen Vorgaben hinsichtlich der staatlichen Unabhängigkeit siehe unten Frei.

standardmäßig an die externen Angebote verweisen<sup>271</sup> oder sie bei den Ankunfts- und AnKER-Zentren u.ä. angesiedelt sind. In der Konsequenz müssen die Beratungsstellen finanziell dafür ausgestattet werden, dass sie durch die Identifizierung von besonderen Schutzbedürfnissen im Asylverfahren eine staatliche Aufgabe übernehmen.

Auf Menschenhandel spezialisierte Beratende betonen, dass eine Beratung gleich zu Beginn des Asylverfahrens von hoher Relevanz ist; nicht zuletzt, weil die Asylgründe bezogen auf die Umstände des Menschenhandels ansonsten in der Anhörung womöglich nicht zur Sprache gelangen und damit der Schutz vor Abschiebung der Betroffenen infrage steht.<sup>272</sup> An dem frühen Erkennen der Anhaltspunkte hängen zudem eine Reihe von Rechten der Betroffenen. Hierzu gehören Verfahrensrechte wie die Anhörung durch ein spezifisch geschulte Person und die Gewährung einer Stabilisierungsphase sowie Aufnahmerechte, wie eine sichere Unterkunft und die umfassende medizinische Versorgung, u.a. durch eine psychotherapeutische Unterstützung.<sup>273</sup>

Zu bedenken bleibt aber, dass die Identifizierung der Betroffenen von Menschenhandel fortlaufend ermöglicht werden muss.<sup>274</sup> In allen Verfahrensschritten muss gewährleistet sein, dass Hinweise auf die Betroffenheit von Menschenhandel richtig gedeutet werden und eine bedarfsgerechte Versorgung eingeleitet wird. Ein Identifizierungsverfahren durch Beratungsstellen am Anfang des Asylverfahrens darf daher die Schulung und Sensibilisierung des Personals von BAMF und Landesbehörden nicht ersetzen. Nach Auskunft des Verwaltungsgerichts Düsseldorf ist eine niedrighschwellige und behördenunabhängige Beratungsstruktur bis hin zum Gerichtsverfahren essentiell.<sup>275</sup>

In den gesetzlich verankerten administrativen Identifizierungsmechanismus müsste den nichtstaatlichen Fach- und Asylberatungsstellen eine eigene Funktion eingeräumt werden. Dies wird mit der neuen Vorschrift zur Asylverfahrensberatung beim BAMF auf Bundesebene bereits grundsätzlich ermöglicht,<sup>276</sup> aber bisher nicht umgesetzt wird. Darüber hinaus sind klare Zuständigkeiten der Bund- und Landesbehörden für die Identifizierung, die Weiterleitung der Erkenntnisse mit der Einwilligung der Betroffenen in beide Richtungen (Bund-Länder) und die nachfolgenden Betroffenenrechte zur bedarfsgerechten Behandlung umfassend zu normieren.

271 Informationspflicht gem. Art. 5 Aufnahme-RL.

272 Cissek-Evans, in: Menschenhandel in Deutschland, KOK, 2020, S. 222.

273 Siehe oben.

274 Hierzu ausführlich bzgl. der Identifizierung von Vulnerabilitäten nach der Aufnahme-RL: Anna-Lena Schuster, Ein besonderes Bedürfnis, Asylmagazin 7-8/2014, 235 (239 f.).

275 Zu den Schwierigkeiten von Sitzungen mit nicht vertretenen bzw. beratenen Klagenden: Interview mit dem VG Düsseldorf v. 1.12.2020.

276 § 12a AsylG; zum Modell einer Identifizierungskommission für Betroffene von Menschenhandel außerhalb des Asylverfahrens siehe unten Frei.

# Schutzbedürftige Personen im Aufnahmeverfahren der Länder

*Jakob Junghans*

## 1. Rechte von schutzbedürftigen Personen im Aufnahmeverfahren der Länder

Die Aufnahmerichtlinie<sup>1</sup> (AufnRL) legt Mindeststandards für die Aufnahme von schutzsuchenden Personen fest und verpflichtet die Mitgliedsstaaten, entsprechende Vorkehrungen zu treffen, damit diese eingehalten werden. Da das Aufnahmeverfahren gem. §§ 44 AsylG von den Bundesländern geregelt wird, obliegt es ihnen, die Einhaltung der Mindeststandards sicherzustellen. Im Ergebnis gibt es diesbezüglich somit 16 verschiedene Ansätze, die dahingehend zu untersuchen sind, inwieweit den Vorgaben der AufnRL nachgekommen wird.

Art. 21 f. AufnRL gibt den Mitgliedstaaten insbesondere auf, eine besondere Schutzbedürftigkeit bei Schutzsuchenden zu berücksichtigen. Dafür ist erforderlich, diese überhaupt erst zu erkennen sowie entsprechende Bedarfe zu ermitteln. Ziel der vorliegenden Bestandsaufnahme ist es, einen Überblick über diejenigen Regelungen der verschiedenen Bundesländer zu geben und miteinander zu vergleichen, die eine besondere Schutzbedürftigkeit bei Schutzsuchenden adressieren. Der Befund über die normativen Steuerungssysteme in den Bundesländern kann, im Abgleich mit der jeweiligen Praxis, dazu dienen, Regelungsbedarfe festzustellen sowie Best-Practice-Beispiele zu identifizieren. Vor allem soll untersucht werden, inwieweit die verschiedenen Landesansätze den Vorgaben der AufnRL entsprechen.

Zu der AufnRL treten als Maßstabsnormen weitere Rechtsquellen hinzu, die sich an Personengruppen richten, die als vulnerabel iSd Art. 21 AufnRL gelten können. Im Bereich Menschenhandel sind dies z.B. die Menschenhandelsrichtlinie,<sup>2</sup> das Palermo-Protokoll<sup>3</sup> und die Europaratskonvention<sup>4</sup> (siehe oben Heuser). Ge-

---

1 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ABl. EU Nr. L 180/96.

2 Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 5.4.2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, ABl. EU Nr. L 101/1.

3 Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität v. 15.11.2000, BGBl. II 2005 S. 954.

4 Konvention des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels v. 16.5.2005, SEV Nr. 197.

walt oder Diskriminierungen gegenüber Frauen werden bspw. von der CEDAW<sup>5</sup> oder der Istanbul Konvention<sup>6</sup> gesondert thematisiert. Gerade die Istanbul-Konvention hat durch die Ratifizierung Deutschlands 2018 erhöhte Aufmerksamkeit genossen. Dass auch Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist der AufnRL keine nennenswerten Umsetzungen in Deutschland erfolgten, aber seit 2016 vermehrt Gewaltschutzkonzepte erlassen wurden, die sich zudem häufig speziell an Frauen und LSBTI-Personen<sup>7</sup> richten, lässt vermuten, dass der Istanbul-Konvention im Vergleich zur AufnRL relativ hohe Bedeutung zugemessen wird. Andererseits ist die vermehrte Etablierung von Landeschutzkonzepten in den Kontext einer zunehmenden Forcierung zentraler Unterbringung in Landeseinrichtungen statt in Gemeinschaftsunterkünften (GU) oder Wohnungen zu stellen.

## 2. Umstrukturierung des zweigliedrigen Aufnahmesystems

Das Landesaufnahmesystem ist in eine Landesunterbringung und eine kommunale Unterbringung untergliedert. Aufnahmeeinrichtungen iSd § 44 I AsylG (AE) sind vom Land betriebene zentrale Einrichtungen, die bisweilen als Erstaufnahmeeinrichtung (EAE), oder Zentrale Unterbringungseinrichtung (ZUE) bezeichnet werden. Auch sog. AnKER-Zentren oder Ankunftszentren wie das AkuZ in Berlin zählen dazu, nicht jedoch Erstanlaufstellen, in denen keine Unterbringung, sondern nur eine Registrierung stattfindet (z.B. die Landeserstaufnahmeeinrichtung in NRW). Auf diese AE bezieht sich die Wohnpflicht iSd § 47 I. Sofern die Pflicht aufgehoben wird oder erlischt, folgt eine kommunale Anschlussunterbringung mit ggf. landesinterner Verteilung, vgl. § 50 AsylG. Theoretisch ist dies auch in Stadtstaaten mit nur einer Gemeinde möglich, wird jedoch z.B. in Berlin nicht angewendet.<sup>8</sup> Für die kommunale Unterbringung sieht § 53 AsylG zwar auch die Regelunterbringung in GUs vor, die Länder sind dazu jedoch nicht verpflichtet.

Seit 2015 wurde die Wohnpflicht in AE zunehmend verlängert. Ausgehend von wenigen Wochen ist nun eine Regelunterbringung von 18 Monaten vorgesehen, die die Länder auf maximal 24 Monate verlängern können, § 47 Ib AsylG.<sup>9</sup> Parallel dazu sind seit 2018 auf Landesebene sog. AnKER-Zentren<sup>10</sup> etabliert worden und NRW hat besondere AE nach § 5 V AsylG für das beschleunigte Verfahren nach

5 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau v. 18.12.1979.

6 Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt v. 11.5.2011, ETS 210.

7 Lesben, Schwule, Bisexuelle sowie trans- und intergeschlechtliche Personen.

8 VwV (928)2188 der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (SenIAS) v. 10.6.2020, 6.a).

9 Siehe hierzu Neundorf ZAR 2018, 437 ff. (zur damaligen Gesetzeslage).

10 Ankunfts-Entscheidungs- und Rückführungszentren.



§ 30a geschaffen, welches es in analoger Anwendung auch für andere Personen vorsieht.<sup>11</sup> Im Kern liegt diesen neuen AE der Gedanke zugrunde, sämtliche ausländerrechtliche Verfahren direkt am Ort der Unterbringung stattfinden zu lassen und die Dauer der Unterbringung bis zur Ausreise zu erstrecken. Nur Personen mit einem positiv beschiedenen Asylantrag sollen auf die Kommunen verteilt werden,<sup>12</sup> sodass Rückführungen konzeptionell in den Bereich der AE verlagert werden und ein unmittelbarer Nexus zwischen Ankunft und Aufenthaltsbeendigung geschaffen wird.<sup>13</sup> Dieses Modell wird auch ohne die begriffliche Bezeichnung in vielen Bundesländern forciert, die als „funktionsgleiche Einrichtungen“ klassifiziert werden können.<sup>14</sup> In diesem Zusammenhang wird mittlerweile von einem „Umbau des Aufnahmesystems“ gesprochen, welches ebenfalls das Verwaltungsverfahren anhand konstruierter Kategorien, wie der sogenannten guten und schlechten Bleibeperspektive, neustrukturiert.<sup>15</sup>

Eine ähnliche Entwicklung konnte bereits bzgl. des Asylverfahrens anhand der Selektion von Herkunftsländern mit „geringen Schutzquoten“ beobachtet werden, die für sog. sichere Herkunftsländer (Schutzquote < 3%) angedacht war, nach einem Rückgang der Antragszahlen aus diesen Ländern jedoch generell auf Herkunftsländer mit einer Schutzquote bis zu 20 % ausgeweitet wurde.<sup>16</sup> Waren die Folgen dieser Selektion hier noch weitestgehend auf das Asylverfahren beschränkt, wirkt sich die Kategorisierung iRd Asylverfahrens nunmehr wesentlich auf das Aufnahmesystem auf. Zunächst als vorläufige Erstunterbringung konzipiert, dienen AE mittlerweile also als langfristiger und unter Umständen dauerhafter Wohn- und Lebensort von Schutzsuchenden.<sup>17</sup>

Die Relevanz nicht nur von Unterbringungsbedingungen im engeren Sinne, sondern von der Unterbringungsform in zentralen Sammelunterkünften generell, ist von erheblicher Bedeutung. Vielfach wurde auf die negativen psychischen und physischen Folgen hingewiesen.<sup>18</sup> Ein Großteil der Konflikte in Sammelunterkünften

---

11 MKFFI (Hrsg.), Erlass zur Steuerung des Asylsystems – Umsetzung des AG AsylG v. 16.07.2019 (AZ: 531-39.18.03-17/175).

12 Diese Idee beruht jedoch auf einer Fehlannahme: González Méndez de Vigo/Schmidt/Klaus, Kein Ort für Kinder, 22.

13 González Méndez de Vigo/Schmidt/Klaus, Kein Ort für Kinder, 11.

14 BAMF, Evaluation der AnKER-Einrichtungen und der funktionsgleichen Einrichtungen. Bis zum Dezember 2020 wurden 16 entsprechende Einrichtungen in Betrieb genommen: ebd., 59.

15 González Méndez de Vigo/Schmidt/Klaus, Kein Ort für Kinder, 6, 13 f.; UNICEF, Kindheit im Wartezustand, 17. Siehe auch explizit für Hamburg: BAMF, Evaluation der AnKER-Einrichtungen und der funktionsgleichen Einrichtungen, 189.

16 Moll, Asylmagazin 12/2016, 214.

17 González Méndez de Vigo/Schmidt/Klaus, Kein Ort für Kinder, 15.

18 Siehe nur González Méndez de Vigo/Schmidt/Klaus, Kein Ort für Kinder, 23 f.; Baron/Flory/Krebs, Living in a box; Cremer, Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen, 12; Wendel, Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, 37; UNICEF, Kindheit im Wartezustand, 18 ff.; Vertovec/Becker/Fleischer/Schader/Wari, Addressing the diversity of asylum-seekers' needs and aspirations, 31 ff.

ist strukturell durch das Asyl- und Unterbringungssystem bedingt und die Wohnpflicht dient als Anknüpfungspunkt für weitergehende Restriktionen.<sup>19</sup> Die Möglichkeit einer dezentralen Unterbringung sollte daher stets ausgenutzt werden.<sup>20</sup> Wurde dies bereits 2014 bei einer Untersuchung von kommunalen Gemeinschaftsunterkünften festgestellt, gilt dies umso mehr für die weitaus größeren Landesaufnahmeeinrichtungen sowie erst recht für vulnerable Personen, die verstärkt mit Problemlagen konfrontiert sind, die es ihnen vergleichsweise schwerer machen, ihre Rechte und Verpflichtungen wahrzunehmen.<sup>21</sup> Beispielsweise ist häufig ein verstärkter Bedarf nach psychosozialer Beratung vorhanden, der nicht entsprechend gedeckt werden kann, wenn die Einrichtung an einem Standort liegt, der nur unzureichend an Beratungsstellen und Versorgungsstrukturen angebunden ist.<sup>22</sup>

Die Gestaltung und der Rückgriff auf eine dezentrale Wohnungsunterbringung ist sehr unterschiedlich, begünstigend wirkt sich das Fehlen einer kommunalen Vorhaltepflcht von GUs aus sowie das Fehlen einer landesrechtlich geregelten Pflichtunterbringung in GUs.<sup>23</sup> Dennoch ist eine dezentrale Unterbringung eher die Ausnahme als die Regel und die Wohnungsquote<sup>24</sup> rückläufig. Dabei bestehen große Unterschiede in den einzelnen Bundesländern:<sup>25</sup> Die durchschnittliche Wohnungsquote von 45 % ist die niedrigste seit 2015. Schlusslichter sind Brandenburg, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen, während Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Bremen die Länder bei der Wohnungsquote anführen. Die Differenz beträgt bis zu 48 % im Jahr 2019.<sup>26</sup> Im Kontext zunehmender Asylanträge stellt dies eine scheinbar widersprüchliche Entwicklung in Bezug auf die Unterbringung dar, die mancherorts als Sammelunterkunft vorangetrieben wird, während anderswo dezentrales Wohnen gefördert wird.<sup>27</sup>

- 
- 19 Siehe z.B. § 61 I AsylG (Ausbildungs-/Arbeitsverbot), § 56 AsylG (Residenzpflicht), § 3 II AsylbLG (Sachleistungen); vgl. auch Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 64.
- 20 UNICEF, Kindheit im Wartezustand, 58; Junghans, ZAR 2021, 59 ff.; Christ/Meininghaus/Röing, Konfliktprävention in Unterkünften, 2; Cremer, Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen, 6; Wendel, Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, 79.
- 21 Vgl. Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 64; vgl. Wendel, Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, 79.
- 22 Vgl. Cremer, Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen, 6; Hermsen, Schutzbedarf erkannt? Vortragsdokumentation v. 12.9.2018, 18.
- 23 Wendel, Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, 79.
- 24 Prozentsatz an Leistungsempfänger:innen nach dem AsylbLG, die in Wohnungen untergebracht werden statt in AE oder GUs.
- 25 Siehe Anhang 2.
- 26 Errechnet aus: Statistisches Bundesamt 2019, Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, nach Art der Unterbringung am 31.12.2018.
- 27 Wendel, Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, 79.

### 3. Untersuchungsfelder

Eine umfassende Untersuchung der Aufnahmesituation steht vor der Herausforderung, auf die jeweiligen landesspezifischen Ansätze eingehen zu müssen und gerade kein einheitliches Verfahren wie das bundesrechtlich geregelte Asylverfahren vorzufinden. Hinzu kommen eine rudimentäre Datenlage und unterschiedliche Erfassungsschwerpunkte, die eine vergleichende Analyse erschweren. Diese Lücke kann die vorliegende Betrachtung nicht schließen. Sie soll aber einen ersten Überblick über die verschiedenen Herangehensweisen der Bundesländer bei der Aufnahme von Geflüchteten bieten.

Studien über die Aufnahmesituation Geflüchteter in Deutschland sind nur vereinzelt vorhanden, teilweise sind sie wegen des sich schnell ändernden Rechtsgebiets veraltet oder behandeln nur spezielle Aspekte wie geschlechtsspezifische Gewalt.<sup>28</sup> 2014 wurde die letzte flächendeckende Analyse durchgeführt, die u.a. zu dem Ergebnis kam, dass nur vereinzelt Identifizierungsstellen für besonders schutzbedürftige Personen vorhanden waren und die Berücksichtigung sich auf unverbindliche Empfehlungen zur Wohnungsunterbringung beschränkte.<sup>29</sup> Auch gab es in keinem Bundesland ein Beschwerdemanagement.<sup>30</sup>

Die Bearbeitung stand vor dem Problem der Verifizierung vorgefundener Ergebnisse, da teilweise Verwaltungsvorschriften (VwV) herangezogen wurden, deren tatsächliche Anwendung nicht endgültig geklärt werden konnte. Es wurde zudem auf Interviews mit Fachberatungsstellen zurückgegriffen, die v.a. einen selektiven Blick auf einzelne Thematiken bieten. Die nachfolgende Darstellung kann aus diesen Gründen keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben.

Betrachtet wurde wegen der zunehmenden Relevanz von Landeseinrichtungen vornehmlich die Unterbringung in AE. Die kommunale Anschlussunterbringung wurde vordergründig im Hinblick auf die Beendigung der Wohnpflicht in AE betrachtet, weniger hingegen hinsichtlich der konkreten Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften (§ 53 AsylG) oder Wohnungen.<sup>31</sup> Diese beschränkende Betrachtung wird teilweise wegen der unterschiedlichen Länderpraxis aufgebrochen,

---

28 Siehe vor allem Rabe, Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt; Frings, Rechtsfragen des Gewaltschutzes für Frauen im Asylverfahren und in prekären Aufenthaltssituationen; DIMR, Ergänzende Übersicht zum Menschenrechtsbericht an den Bundestag (Kapitel 3.3): Aufnahmegesetze der Länder bezüglich der Regelungen für besonders Schutzbedürftige; González Méndez de Vigo/Schmidt/Klaus, Kein Ort für Kinder.

29 Wendel, Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, 58; Zu begrüßen ist deshalb die aktuelle Studie zu Identifizierungskonzepten in Deutschland, die eine systematische Betrachtung ermöglicht: Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit.

30 Wendel, Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, 52.

31 Siehe hierzu Wendel, Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, 35 ff.; auch bauliche Mindeststandards und Standortfragen wurden weitestgehend ausgeblendet, siehe hierzu ebd., 39 ff.; Cremer, Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen.

da die Unterbringung in Thüringen bspw. schwerpunktmäßig kommunal erfolgt und sich dementsprechend die Regelungen vordergründig hierauf beziehen.

Ausgeklammert wird das besonders gelagerte Verfahren bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen gem. §§ 42 ff. SGB VIII. Darauf wird in einem späteren Abschnitt des Forschungsvorhabens eingegangen.

Die Gegenstände einer bedarfsgerechten Unterstützung sind vielfältig, die vorliegende Untersuchung fokussiert deshalb vier Kernfragen: Ausgehend vom grundsätzlichen Erfordernis einer Identifizierung werden die Komplexe der bedarfsgerechten Unterbringung, (psycho-)sozialen Betreuung und Beratung sowie des Gewaltschutzes in Unterkünften in den Blick genommen.

### 3.1. Identifizierungsverfahren

Die Pflicht zur Identifizierung von besonderen Schutzbedarfen dient dazu, vulnerable Personen durch bedarfsgerechte Versorgung und Unterbringung zu einer gleichberechtigten Teilnahme u.a. am Asylverfahren zu *befähigen*. Dadurch wird impliziert, dass das Asylverfahren gegebenenfalls bis zur formellen Entscheidung über die Schutzbedürftigkeit ausgesetzt werden muss. Denn die Fortführung oder gar Beendigung des Asylverfahrens kann – insbesondere im Kontext beschleunigter Verfahren nach § 30a AsylG – zu einer Missachtung der Rechte von Antragsteller:innen führen.

Die Ausgestaltung des Identifizierungsverfahrens ist nicht vorgegeben. Es muss jedoch innerhalb einer angemessenen Frist nach Asylantragstellung stattfinden, Art. 22 AufnRL. Daneben bestehen jedoch weitere Rechtsquellen, die sich an Personengruppen richten, die als vulnerabel iSd Art. 21 AufnRL gelten können und damit einen sachlichen Überschneidungspunkt aufweisen. Im Bereich Menschenhandel sind dies z.B. die Menschenhandelsrichtlinie, das Palermo Protokoll und die Europaratskonvention.<sup>32</sup> Gewalt oder Diskriminierungen gegenüber Frauen wird bspw. von der CEDAW oder der Istanbul Konvention gesondert thematisiert. Die Rechtslage wird dadurch unübersichtlich, dass in Bezug auf bestimmte Vulnerabilitäten einige Rechtsinstrumente umfangreichere Bestimmungen vorsehen, andere hingegen ein geringeres Schutzniveau beinhalten. Z.B. verpflichtet Art. 10 Europaratskonvention die Vertragsstaaten dazu, Fachberatungsstellen eine formale Rolle im Identifizierungsprozess einzuräumen. Auch ist die Identifizierung als „Menschenhandelsopfer“ zu trennen von der strafrechtlichen Konzeption eines Opfers mit einer formalen Rolle in einem Strafverfahren, was ein unabhängiges Clearing

---

32 Ausführlich hierzu siehe unten Frei sowie oben Heuser.

erfordert.<sup>33</sup> Die unterschiedlichen Rechtsinstrumente müssen deshalb zusammengelesen werden.

Durch die föderale Struktur Deutschlands und die grundsätzliche Zuständigkeit der Länder für den Gesetzesvollzug sowie die unterschiedlichen Verwaltungs- und Aufgabenstrukturen begegnet eine flächendeckende Implementierung eines Identifizierungsverfahrens besonderen Herausforderungen. Der Bund ist zwar in Gestalt des BAMF für die Anerkennungsverfahren zuständig. Mittlerweile dürfte jedoch feststehen, dass die Gewährleistung von Schutzbedarfen im Zusammenhang mit Aufnahme und Unterbringung zu erfolgen hat und damit insbesondere den Ländern obliegt.<sup>34</sup> Das bedeutet nicht, dass das BAMF keine Identifizierungspflichten trifft, seine Rolle als Asylbehörde reduziert jedoch die Möglichkeiten vulnerabler Personen zu identifizieren,<sup>35</sup> Sie müssen aber ggf. bedarfsgerechte Maßnahmen bei erkannter Schutzbedürftigkeit einleiten (s.u.).

In Bezug auf die nähere Ausgestaltung kommt eine aktuelle Studie zu dem Ergebnis, dass lediglich drei Länder – Berlin, Brandenburg und Niedersachsen<sup>36</sup> – über ein strukturiertes Identifizierungsverfahren verfügen.<sup>37</sup> Dieses zeichnet sich durch ein *Screening* einer zuständigen Stelle aus, auf dessen Basis zum Zwecke einer *Diagnostik* weitervermittelt wird sowie über einen *formalisierten Austausch* aller Beteiligten.<sup>38</sup> Doch auch in diesen Ländern wird nur ein Bruchteil der potentiell vulnerablen Personen erkannt.<sup>39</sup> Die restlichen Länder wurden dahingehend unterteilt, ob sie bzgl. der Identifizierung entweder auf unterkunftsinterne psychologische/psychiatrische Sprechstunden oder auf eine externe Versorgungsstruktur verweisen. Fünf Länder verfügen über keine Methode einer Identifizierung. Auch aus den Länderberichten des Evaluationsberichts zu AnkER-Zentren und funktionsgleichen Einrichtungen geht hervor, dass von den sieben dort untersuchten Ländern lediglich Brandenburg über ein formalisiertes Identifizierungsverfahren

---

33 Vgl. Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 156 f.; vgl. Junghans, in: ders./Jack, Effektiver Menschenrechtsschutz an den EU-Außengrenzen und für Opfer von Menschenhandel, 2021, S. 85 f.

34 Dafür spricht zu einen, dass diese für die Unterbringung zuständig sind (s.o.), zum anderen, dass das BAMF als Bundesbehörde nur für das Asylverfahren zuständig ist, und nicht bspw. für die Leistungsgewährung. Die Neueinführung des § 44 IIa AsylG bekräftigt dieses Ergebnis. Zudem wird eine entsprechende Verantwortungsverteilung auch in den Bund-Länder-Verwaltungsabkommen festgehalten: BAMF, Evaluation der AnkER-Einrichtungen und der funktionsgleichen Einrichtungen.

35 Mehr hierzu siehe oben Heuser; Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 22 f.

36 Eine ausführliche Evaluation des niedersächsischen Identifizierungsverfahrens findet sich bei Thomsen, Evaluationsbericht Friedländer Modell.

37 Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 24 ff.

38 Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 25.

39 Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 59; Thomsen, Evaluationsbericht Friedländer Modell, 50.

verfügt.<sup>40</sup> Nachfolgend werden drei Länder näher betrachtet, deren Vergleich nicht zuletzt deshalb interessant ist, weil sie nach der eben erwähnten Studie über unterschiedliche Konzeptionierungen verfügen.<sup>41</sup>

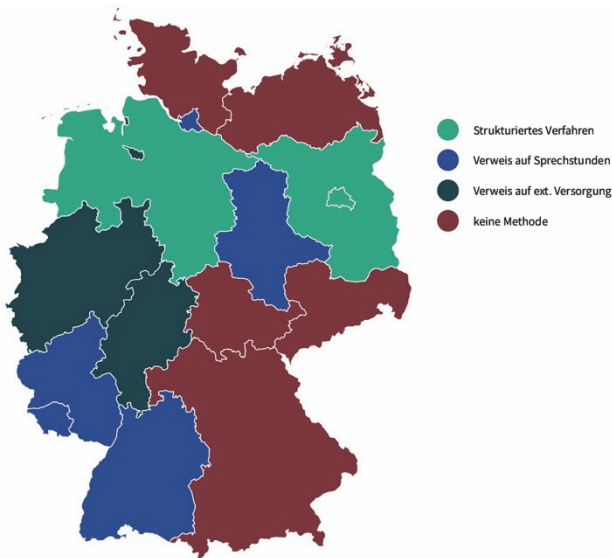


Abbildung 1  
Überblick zu Identifizierungskonzepten in der föderalen Struktur (© BAfF e.V.)

In der Praxis können sich Unterschiede insbesondere hinsichtlich der *Zuständigkeit* ergeben. In Betracht kommen sowohl staatliche Behörden als auch unabhängige Beratungsstellen sowie eine kooperierende Doppelzuständigkeit. Daneben kommen auch verschiedene *Orte und Zeitpunkte* für eine Identifizierung in Betracht: In Erstanlaufstellen, Landes- oder kommunalen Unterkünften sowie bei externen Fachberatungsstellen (FBS) oder staatlichen Behörden. Eine Abfrage der Landesregierungen bezüglich der zuständigen Stellen ergab, dass neun Bundesländer hierzu auf die medizinische Erstuntersuchung verwiesen, vier Länder auf die Registrierung, sechs auf den Sozialdienst, drei auf eine akteuersübergreifende Zuständigkeit und vier Länder auf Sprechstunden.<sup>42</sup>

40 Vgl. BAMF, Evaluation der AnKER-Einrichtungen und der funktionsgleichen Einrichtungen, 163. Niedersachsen und Berlin waren nicht Gegenstand des Berichts.

41 Berlin repräsentiert die Bundesländer mit einem strukturierten Verfahren, NRW diejenigen, die auf externe Versorgungsstrukturen verweisen und Thüringen diejenigen, die über kein entsprechendes Identifizierungsverfahren verfügen.

Da auch eine später auftretende Schutzbedürftigkeit zu berücksichtigen ist, muss eine kontinuierliche Erreichbarkeit bzw. Betreuung gewährleistet sein. Des Weiteren sind für eine Identifizierung spezifische Kenntnisse erforderlich, um Hinweise richtig einzuordnen (siehe unten Blücher).<sup>43</sup> Dies wird insbesondere bei sog. „verdeckten“ Schutzatbeständen erschwert und erfordert zielgruppenspezifisch qualifiziertes und im Umgang sensibilisiertes Personal. Damit bspw. die Einrichtungen oder Leistungsbehörden entsprechende Maßnahmen ergreifen, ist eine Informationsweitergabe relevant, die jedoch aus Persönlichkeitsgründen keinesfalls pauschal, sondern nur mit Zustimmung erfolgen darf.

Aus dem bisher Gesagten lassen sich bereits bestimmte Voraussetzungen ableiten, die ein strukturiertes Identifizierungsverfahren notwendigerweise aufweisen muss. Dabei ist zu beachten, dass es einer *eindeutigen Zuständigkeit für die Identifizierung* bedarf, um eine Verantwortungsdiffusion zu vermeiden (auch wenn sich die jeweils zuständigen Stellen in der Praxis unterscheiden können und sich die Einbindung bzw. Sensibilisierung vieler Akteur:innen geboten ist, siehe unten Blücher).<sup>44</sup>

Als Ausgangspunkt kann die durch die Länder verpflichtend durchzuführende ärztliche Prüfung auf ansteckende Krankheiten nach § 62 I 1 AsylG dienen. Zu diesem Zeitpunkt könnten die Länder ebenfalls eine Prüfung auf Schutzbedürftigkeit vorsehen, die sich gegebenenfalls auf die Unterbringung oder das Asylverfahren auswirken kann. Dies würde ein Screening in den Landeserstaufnahmestellen implizieren z.B. unter Heranziehung von Screening-Fragebögen (vgl. unten Tambini/Nikeindi).<sup>45</sup> Der Vorteil einer Lokalisierung der Identifizierung im Rahmen der *medizinischen Erstuntersuchung* ist der frühe Zeitpunkt,<sup>46</sup> wodurch u.U. vermieden werden kann, dass eine Person in eine AE untergebracht wird, die für sie unzumutbar ist. Problematisch daran ist jedoch, dass der Einsatz von Screening-Instrumenten zwar praktikabel und ökonomisch ist,<sup>47</sup> jedoch die Gefahr einer (vermeidbaren) zusätzlichen Belastung und Retraumatisierung in sich birgt. Zudem wird damit v.a. eine aktive Selbstidentifizierung Betroffener gewährleistet, die gerade bei traumatisierten Personen und verdeckten Vulnerabilitäten ungeeignet ist (siehe unten Tambini/Nikeindi).<sup>48</sup> Da hier ebenfalls keine dauerhafte, niedrigschwellige Identifizierung gewährleistet wird, kann wegen des zeitlichen Aspekts zwar die Notwendigkeit eines hier lokalisierten Screenings angedacht werden (ins-

---

42 Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 59.

43 Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 70.

44 Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 70.

45 Eine Übersicht entsprechender Fragebögen findet sich bei Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 80 f.

46 Vgl. Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 70.

47 Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 7 f.

48 Hager/Baron, Beilage zum Asylmagazin 7-8/2017, 23 f.; Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 59 ff.; Thomsen, Evaluationsbericht Friedländer Modell, 51.

besondere auch hinsichtlich der zunehmenden Verfahrensbeschleunigung),<sup>49</sup> keinesfalls wäre dies jedoch ausreichend für ein angemessenes Identifizierungsverfahren.<sup>50</sup>

In Betracht kommen als Orte weiterhin die AE. Die Implementierung einer entsprechenden Struktur drängt sich v.a. wegen der Umstrukturierung des Aufnahmesystems (s.o.) auf. Die Beratungsstrukturen der zuständigen Sozialdienste könnten unter der Voraussetzung geeigneter Ressourcen<sup>51</sup> niedrigschwellig und v.a. kontinuierlich zur Identifizierung beitragen.<sup>52</sup> Darauf, dass die Asylverfahrensberatung hierfür ungeeignet ist, wurde bereits mehrfach hingewiesen (siehe oben Heuser sowie unten Frei).<sup>53</sup> Sofern Länder v.a. auf eine kommunale Unterbringung setzen, muss der Schwerpunkt entsprechend bei geeigneten kommunalen Strukturen liegen, wobei eher noch auf den Ausbau externer Versorgungssysteme und den Abbau von Zugangshürden zurückgegriffen werden kann als bei einem zentralen Unterbringungssystem in AE.<sup>54</sup>

### 3.2. Bedarfsgerechte Maßnahmen

Auch in Ländern, die ein systematisches Identifizierungsverfahren implementiert haben, ergeben sich vielfältige Probleme in Bezug auf die bedarfsgerechte Unterstützung und Versorgung. Da die Versorgungsstrukturen sehr unterschiedlich sind, kann in diesen Ländern die tatsächliche Versorgungslage (z.B. bezüglich des Wohnungsmarkts oder Therapieplätzen) mitunter schwieriger sein als in Ländern ohne Screening.<sup>55</sup> Für eine systematische, bedarfsgerechte Versorgung steht jedoch fest, dass sie sowohl auf ein systematisches Identifizierungsverfahren aufbauen muss, als auch auf eine adäquate Versorgungsstruktur mit entsprechender Weitervermittlung und Abbau von Zugangsbeschränkungen. Teilweise hat sich eine Praxis etabliert, die Bescheinigungen über die besondere Schutzbedürftigkeit für einen erleichterten Zugang zu Leistungen ausstellt.<sup>56</sup> Wegen eines gegebenenfalls aufkommenden Interessenskonflikt der Beratungsstellen wird dies allerdings auch kritisch betrachtet.<sup>57</sup>

49 Vgl. auch González Méndez de Vigo/Schmidt/Klaus, Kein Ort für Kinder, 32 ff.

50 So auch Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 70.

51 Gründe für eine fehlende Identifizierung liegen nicht zuletzt im Personalmangel und einer Überbelastung der Sozialdienste: Baron/Flory/Krebs, Living in a box, 55; Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 61.

52 Vgl. auch Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 61.

53 Siehe nur Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 60; González Méndez de Vigo/Schmidt/Klaus, Kein Ort für Kinder, 33 ff.

54 Vgl. Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 42.

55 Vgl. Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 63.

56 Zfm/u.a., Besondere Schutzbedürftigkeit von Asylsuchenden feststellen, 18 f.

57 VULNER Interview v. 28.8.2020.



Sobald eine besondere Schutzbedürftigkeit festgestellt wurde, liegt der Schwerpunkt zumeist auf einer psychosozialen Beratung und Verbesserung der Aufnahme- und Wohnsituation.<sup>58</sup> Da ein unsicherer Aufenthaltsstatus eine erhöhte Belastung verursacht, ist zudem eine schnelle Stabilisierung wichtig. Bei Betroffenen von Menschenhandel ist dafür eigens eine sog. Erholungs- und Bedenkzeit vorgesehen, um der Person zu ermöglichen, sich zu erholen und dem Einfluss von Menschenhändler:innen zu entziehen.<sup>59</sup> Eine solche Erholungs- bzw. Stabilisierungsphase sollte auch in das Asylverfahren für mutmaßlich vulnerable Personen integriert werden. Eine Soziale Betreuung und Beratung ist für die Inanspruchnahme solcher Maßnahmen trotz der ambivalenten Rolle, die sie einnimmt,<sup>60</sup> unerlässlich.

Die von den Ländern definierten Aufgaben des Sozialdienstes divergieren darüber hinaus stark voneinander. Bremen sieht darin auch eine Integrationsverantwortung als Kompensation zum repressiven Asyl- und Aufenthaltsrecht; Bayern hingegen differenziert pauschal zwischen Personen mit und ohne gute Bleibeperspektive, wobei letztere „realistisch über ihre Situation in Deutschland“ hingewiesen werden sollen.<sup>61</sup> Die Wortwahl lässt Raum zur Interpretation, ist aber im Kontext des bayerischen Integrationsverständnisses zu lesen. In der vorgehenden Richtlinie wurde Beratungsdienstleistenden explizit eine Integrationsförderung verboten, um „die Fähigkeit zur Reintegration in die Herkunftsländer [zu] erhalten,“ sodass die Sozialberatung insbesondere „über die geringen Anerkennungsgründe“ aufklären soll.<sup>62</sup> Dies stimmt mit dem Integrationsverständnis der Bundesregierung überein, die darin ein Hindernis für Rückführungen sieht.<sup>63</sup>

In Betracht kommende Maßnahmen sind ferner die landesinterne und länderübergreifende Umverteilung, Anpassung der Unterbringungsform und ihrer Bedingungen sowie eine medizinische und psychologische Behandlung. Letztere ist für Opfer von Folter und Gewalt explizit in Art. 25 I AufnRL statuiert. Für eine angemessene Inanspruchnahme ist hier der häufig problematische Zugang zur Regelversorgung wesentlich. Leistungskataloge können förderlich für eine schnelle und einheitliche Gewährung sein, wobei stets der individuelle Bedarf im Blick behalten werden muss. Administrative Hürden bei der bedarfsgerechten Versorgung lassen sich u.a. in den zahlreichen involvierten, aber nicht auf einander abgestimmten Behörden finden, die zügige und effektive Maßnahmen erschweren. Deshalb steht

---

58 Zentrum Überleben, Jahresbericht 2018, 14 f.; vgl. Land Berlin (Hrsg.), Arbeitsdokument, 29.

59 Die Provision findet sich in verschiedenen Rechtsquellen, z.B. Art. 13 der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels. In Deutschland erfolgt die Umsetzung iRd der Bemessung der Ausreisefrist gem. § 59 VII AufenthG.

60 Wendel, Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, 73.

61 Gesamtkonzept zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen in der Stadt Bremen, 2013, 12; 2.1 der Beratungs- und Integrationsrichtlinie v. 16.11.2017.

62 Zitiert nach Wendel, Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, 74.

63 Bundesregierung, Asylpolitik: Ausreisepflicht besser durchführen.

ebenfalls eine Verbesserung der Verfahrensabläufe, Kommunikationswege etc. im Fokus.<sup>64</sup>

Während in Sammelunterkünften das Bereithalten separater Bereiche für vulnerable Personen oder eigene, besondere Schutzunterkünfte denkbar sind, kann dies unter Umständen unzureichend sein. Selbst die konsequente Einhaltung von Qualitätsstandards ändert nichts an der strukturell bedingten Belastung einer zentralen Sammelunterbringung, die eine Form der *strukturellen Gewalt* darstellt.<sup>65</sup> Sofern diese individuell unzumutbare Zustände hervorruft, muss mit einer dezentralen Unterbringung in Wohnungen oder bspw. Frauenhäusern abgeholfen werden. Dafür ist gegebenenfalls auf § 49 II AsylG zurückzugreifen.<sup>66</sup> Die landesinterne Umverteilung erfährt in Flächenstaaten besondere Bedeutung, wenn bspw. wegen der peripheren Lage der Unterkunft der Zugang zu Beratungsstrukturen faktisch verunmöglicht wird oder aus Gesichtspunkten des Gewaltschutzes eine räumliche Trennung von Betroffenen und Täter:innen erforderlich ist.

Auch wenn im Einzelfall die Unterbringung in AE ggf. unzumutbar und zu beenden ist, kann die Wohnpflicht in AE für bestimmte Personengruppen ebenfalls *per se* unzumutbar sein (siehe auch unten Allenberg/González Méndez de Vigo).<sup>67</sup> Die Aufnahmesysteme der Länder werden dementsprechend auch auf die Berücksichtigung einer solchen Möglichkeit hin untersucht.

Sowohl bezüglich der Unterbringung als auch bezüglich der medizinischen/psychologischen Versorgung besteht das größte Hindernis einer bedarfsgerechten Versorgung darin, dass aus der Identifizierung eines Bedarfs kein durchsetzbarer Leistungsanspruch folgt.<sup>68</sup> Ein solcher könnte in den §§ 44 ff. AsylG bzw. im AsylbLG statuiert werden. Die Ermessensklausel in § 6 AsylbLG, auf die für eine bedarfsgerechte Versorgung für vulnerable Personen zurückgegriffen werden muss, birgt die Gefahr willkürlicher Entscheidungen trotz einer häufig vorliegenden Ermessensreduzierung auf Null bei vulnerablen Personen. Daneben ist eine weitflächige Förderung psychosozialer Zentren durch die Länder und der Abbau von Zugangshürden in die die Regelversorgungssysteme wichtig.<sup>69</sup> Dabei bietet sich auch eine Förderung von Laienhilfsprojekten an, die jedoch die eben genannten Problemlagen nicht kompensieren kann.<sup>70</sup>

64 Vgl. Hager/Baron, Beilage zum Asylmagazin 7–8/2017, 24.

65 Galtung, Violence, Peace, and Peace Research; Baron/Flory/Krebs, Living in a box, 56; UNICEF, Kindheit im Wartezustand, 29, 58; Diakonie (Hrsg.), Handlungsbedarfe zum Schutz geflüchteter Frauen vor Gewalt.

66 Junghans, ZAR 2021, 59 ff.

67 Zuletzt für Kinder feststellend: González Méndez de Vigo/Schmidt/Klaus, Kein Ort für Kinder, 7 sowie Baron/Flory/Krebs, Living in a box, 55 f.

68 Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 62.

69 Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 62.

70 Siehe Baff e.V. (Hrsg.), Positionspapier: Neue Unterstützungskonzepte.

### 3.3. Gewaltschutz in Sammelunterkünften

Dadurch, dass die Wohnpflicht in AE mittlerweile zentraler Bestandteil des Aufnahmeverfahrens in Deutschland ist, bedarf es zusätzlicher staatlicher Maßnahmen, um die Rechte von Schutzsuchenden zu gewährleisten. Denn die administrativ erzeugte Vulnerabilität reduziert die individuelle Resilienz der Bewohner:innen und ihre Möglichkeit, präventiv oder reaktiv auf Gewalt zu reagieren.<sup>71</sup> Eine wesentliche Rolle spielen dabei Gewaltschutzkonzepte.

Auch wenn die Forderung einer verbindlichen Implementierung mittlerweile politisch anschlussfähig geworden ist, scheiterten bisher die Versuche einer bundesgesetzlichen Verankerung.<sup>72</sup> Aus den bisherigen Erfahrungen zum Gewaltschutz lassen sich besondere Erfordernisse ableiten, die abseits konkreter Maßnahmen relevant für einen effektiven Schutz sind und verschiedene Handlungsfelder ansprechen.<sup>73</sup> Ausgangspunkt ist die *verbindliche Implementierung* und Verpflichtung aller involvierten Stellen und Personen.<sup>74</sup> Darüber hinaus müssen zwar Mindeststandards etabliert werden, es bedarf jedoch stets einer *einrichtungsspezifischen* Weiterentwicklung, um spezifischen Risiken und Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Eine Unterkunft für mehrere Hundert Bewohner:innen in einer peripheren Lage bedarf anderer Maßnahmen als eine kleine, zentral angebundene Einrichtung: z.B. bezüglich Belegungskonzepten, (Selbst)Versorgung, einer entsprechenden Infrastruktur sowie einer Kooperationen mit Beratungsstellen. Auch bauliche Unterschiede müssen im Unterkunfts-konzept berücksichtigt werden. Darüber hinaus ist eine entsprechende *Qualifikation* des Personals erforderlich, insbesondere für den Sicherheitsdienst und Sprachmittler:innen. Aber auch eine qualifizierte niedrigschwellige *Sozialberatung und -betreuung* ist essentiell. Daneben bedarf es generell einer *Sensibilisierung* für besondere Bedürfnisse vulnerabler Personen. Letzteres berührt auch den Bereich der *Informationsgewährung*, die sich ebenso an Bewohner:innen richtet. Eine *partizipative Einbindung* in die Gestaltung von Betreuungs- und Informationsangeboten (wie z.B. Workshops zu geschlechtsspezifischer Gewalt) kann zu einer erhöhten Aufmerksamkeit und Handlungssicherheit bzgl. eigener Rechte führen.<sup>75</sup>

---

71 Junghans, ZAR 2021, 59 ff.; González Méndez de Vigo/Schmidt/Klaus, Kein Ort für Kinder, 24; Christ/Meininghaus/Röing, Konfliktprävention in Unterkünften, 3; Diakonie (Hrsg.), Handlungsbedarfe zum Schutz geflüchteter Frauen vor Gewalt.

72 Vgl. UNICEF/DIMR, Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen, 13.

73 Vgl. BMFSFJ/UNICEF, Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften, 2018; Rabe, Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt; DIMR 2016, Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Januar 2015 – Juni 2016, 82.

74 Vorschriften mit Empfehlungscharakter lassen sich gerade nicht von Aufsichtsbehörden durchsetzen; UNICEF, Kindheit im Wartezustand, 48, 58.

75 Vgl. Christ/Meininghaus/Röing, Konfliktprävention in Unterkünften, 3 f.

Von zentraler Bedeutung ist weiterhin ein duales *Beschwerdemanagement*, welches dezentral (einrichtungsintern) für schnelle Abhilfe sorgt aber auch die Möglichkeit einer unabhängigen und anonymen Beschwerde bietet. Die Nutzung des Systems sollte als integraler Bestandteil der Qualitätssicherung und -verbesserung verstanden werden.<sup>76</sup> Angesichts der strukturellen Abhängigkeit der Bewohner:innen von Heimleitung und Personal bestünde so aber auch die Möglichkeit, ministerielle Standards selbst durchzusetzen.<sup>77</sup> Die Lebenssituation von Bewohner:innen wirkt ebenfalls strukturell limitierend auf den Zugang zum Rechtsschutz, weshalb eine Informations- und Unterstützungsstruktur geschaffen werden muss, die Personen bei der Durchsetzung ihrer Rechte beisteht. Dazu gehört sowohl eine *unabhängige Asylverfahrensberatung* als auch eine Unterstützung bei der *Rechtsdurchsetzung* infolge von z.B. Gewalterfahrungen.

Das Asyl- und Aufenthaltsrecht ruft zusätzliche Komplikationen für einen effektiven Gewaltschutz hervor,<sup>78</sup> wodurch insbesondere *standardisierte Verfahrensweisen* (z.B. Notfallketten, räumliche Trennung) für AE als auch *Zusammenarbeitsvereinbarungen* mit externen Akteurinnen wie Ausländer-, Leistungs- und Polizeibehörden erforderlich werden. Zu einem Schutzkonzept im weiteren Sinne gehört auch die Implementierung von *Anwendungshinweisen* bei involvierten Behörden, um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden. Nicht zuletzt ist für eine nachhaltige und tatsächliche Implementierung ein effektives *Monitoring System* erforderlich.

#### 4. Übersicht der normativen Regelungsebenen

Bei der Analyse der jeweiligen länderspezifischen rechtlichen Umsetzung sind die unterschiedlichen normativen Ebenen zu beachten. Bezugspunkte zu besonders schutzbedürftigen Schutzsuchenden lassen sich in Gesetzen, Verordnungen, VwV, Vertragsklauseln und Konzepten finden.

Die Landesregelungen wurden daraufhin verglichen, ob und inwieweit sie Bezug nehmen auf besonders schutzbedürftige Personen iSv Art. 21 AufnRL. Dabei wurde differenziert zwischen einer umfassenden bzw. *substantiellen Bezugnahme*, die in Umsetzung der AufnRL erfolgt, und einer solchen, die „lediglich“ bestimmte Vulnerabilitätsgruppen adressiert, die entweder auch in Art. 21 AufnRL Erwähnung finden (z.B. Alleinerziehende mit Kindern) oder darüber hinausgehen (z.B.

76 Vgl. UNICEF, *Kindheit im Wartezustand*, 49 ff.

77 Wendel, *Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland*, 51 f.

78 Rabe, *Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt*; Frings, *Rechtsfragen des Gewaltschutzes für Frauen im Asylverfahren und in prekären Aufenthaltssituationen*; Junghans, *ZAR 2021*, 59 ff.; Diakonie (Hrsg.), *Handlungsbedarfe zum Schutz geflüchteter Frauen vor Gewalt*; UNICEF, *Kindheit im Wartezustand*, 58 f.

LSBTI-Personen). Schließlich wurden auch humanitäre Ermessensklauseln mit aufgenommen, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass in der Praxis den Vorgaben der AufnRL entsprochen wird, ohne dass es detaillierte Regelungen dazu gibt.

Ein erster Überblick über die Landesansätze zeigt, dass nicht mal ein Drittel aller Länder in ihren Gesetzen oder Verordnungen substantiellen Bezug auf die supranationalen Provisionen für vulnerable Personen nehmen. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil allein auf diesen beiden Regelungsebenen den Umsetzungserfordernissen für Richtlinien entsprochen werden kann. Der Erlass von VwV ist gerade nicht ausreichend.<sup>79</sup> Allein hieraus lässt sich die Aussage treffen, dass zweidrittel aller Länder über keine Richtlinienumsetzung verfügen.<sup>80</sup> Keine Aussage ist darüber getroffen, ob die fünf Länder, die auf die Vorgaben der Richtlinie Bezug nehmen, auch über eine ausreichende Umsetzung verfügen. Zwei von ihnen, Thüringen und Nordrhein-Westfalen, werden hier näher untersucht. Die Untersuchung zielt jedoch nicht auf eine abschließende Bewertung des Umsetzungsstandes, vielmehr geht es um einen ersten fragmentarischen Überblick, der die Regelungsansätze der Länder in den Blick nimmt. Daher fließen auch VwV und Konzepte in die Auswertung mit ein.

#### 4.1. Gesetze

Bis auf die Stadtstaaten Hamburg und Berlin, haben alle Länder ein Aufnahmegesetz erlassen. Die Regelungsdichte geht jedoch weit auseinander und manche Gesetze stammen aus den 90er Jahren. Vornehmlich regeln die Gesetze die Verpflichtung der Länder zur Aufnahme von Zuwander:innen, ihre Verteilung auf die Gemeinden sowie die Kostenübernahme.

Allein im FlüAG aus Baden-Württemberg und dem Aufnahmegesetz aus Brandenburg wird substantiell Bezug auf die AufnRL und damit auf besonders Schutzbedürftige genommen.<sup>81</sup> Neben Zuständigkeitsfragen zur Identifizierung werden hier den Behörden Vorgaben zur landesinternen Verteilung oder Umverteilung gegeben, vgl. § 7 I 3 Nr. 4, § 9 IV Bbg AufnG.

Die Aufnahme Gesetze aus Bayern, Bremen und Thüringen beziehen sich – ohne umfassend auf die besondere Schutzbedürftigkeit iSd AufnRL Bezug zu nehmen – auf vulnerable Gruppen, die *auch* in Art. 21 AufnRL Erwähnung finden. Dies betrifft die Unterbringung von Alleinerziehenden, Schwangeren oder kranken Schutz-

---

79 Es bedarf der Rechtsqualität einer Verordnung/ eines Gesetzes als Rechtsvorschriften; vgl. EuGH v. 14.10.1987, Rs. 208/85, Kommission ./ Deutschland, Slg 1978, 4045 (4066), Rn. 30.

80 Unabhängig von der Frage, ob § 44 IIa AsylG wegen seiner Unbestimmtheit in irgendeiner Weise zur Umsetzung der Richtlinie beitragen kann ändert dies nichts an der Umsetzungspflicht der Länder.

81 Siehe Anhang I.

suchenden.<sup>82</sup> Gleiches gilt für Sachsen-Anhalt, wobei hier besonders hervorzuheben ist, dass LSBTTI und Angehörige von ethnischen oder religiösen Minderheiten adressiert werden, also ausdrücklich die Vulnerabilität von Personen anerkannt wird, die nicht explizit in Art. 21 AufnRL erwähnt werden.<sup>83</sup> Sie sind von der landesrechtlichen Ausführung des § 47 Ib AsylG ausgenommen, nach der die Wohnpflicht auf bis zu 24 Monate verlängert wird.

In Niedersachsen ist vorgesehen, dass bei der Verteilung von jüdischen Zuwander:innen aus der ehemaligen Sowjetunion das Vorhandensein von jüdischen Gemeinden Berücksichtigung findet.<sup>84</sup>

#### 4.2. Verordnungen

Im Vergleich zur Gesetzesebene nehmen doppelt so viele Landesverordnungen substantiellen Bezug auf besonders schutzbedürftige Schutzsuchende (5/16). Baden-Württemberg und Brandenburg verfügen über eine Durchführungsverordnung (DV), die genauso wie ihr jeweiliges LAufnG einen substantiellen Bezugspunkt aufweisen. Erwähnenswert sind deshalb vor allem die AuslAufnVO aus Schleswig-Holstein,<sup>85</sup> die NWZustAVO und die ThürGUSVO.

In Bayern *ist* gem. § 7 III 1 DVAsyl bei der Anschlussunterbringung u.a. humanitären Gründen Rechnung zu tragen. Dies entspricht einer humanitären Generalklausel, die in der Praxis eine Berücksichtigung vulnerabler Personen ermöglicht. Bezüglich einer möglichen landesinternen Umverteilung oder eines kreisinternen Umzugs reduziert sich diese humanitäre Berücksichtigung nach § 9 VI DVAsyl auf eine ermessenseinschränkende *Soll*-Vorschrift.

In Mecklenburg-Vorpommern beschränkt sich die Bezugnahme auf die verpflichtende Einrichtung eines Spielzimmers für Kinder, § 6 IV GUV0-MV.

#### 4.3. Verwaltungsvorschriften und Verträge

Es könnte angenommen werden, dass bei einer fehlenden legislativen Umsetzung der AufnRL mit einer verstärkten Regelungsdichte auf der Ebene der VwV zu rechnen ist. Tatsächlich verfügen lediglich Berlin, Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein über entsprechende Regelungen, die *explizit* Bezug auf eine besondere Schutzbedürftigkeit nehmen (dabei bleiben Gewaltschutzkonzepte

82 Siehe Art. 4 III Nr. 1, V Bay AufnG, § 3 IV AufnG-HB, § 2 IV ThürFlüAG.

83 Siehe § 1a II SachsAnhAufnG.

84 Siehe § 1 III 2 NdsAufnG.

85 Gem. § 7 III AuslAufnVO ist die besondere Schutzbedürftigkeit bei der Zuweisung auf die Kreise und Städte zu berücksichtigen.

außer Betracht, siehe sogleich). Auch bei den VwV ist eine Konzentration auf eine Auswahl vulnerabler Personengruppen verbreitet, für die besondere Maßnahmen vorgesehen sind.<sup>86</sup> Bei der Hälfte der Länder (Bremen, Saarland, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen) konnten keine einschlägigen VwV ausgemacht werden. Nur in Berlin, welches über keine einschlägigen Verordnungen und Gesetze verfügt, kann also von einer Kompensation fehlender legislativen Umsetzung gesprochen werden. In den meisten Fällen hingegen folgt der Erlass von VwV einer bereits bestehenden Berücksichtigung auf Gesetzes- oder Verordnungsebene, sodass eher von einer Konkretisierung bestehender Verpflichtungen gesprochen werden kann. Dies belegt die Relevanz einer legislativen Verankerung.

Teilweise werden Mindeststandards auch in Verträgen mit Betreiber:innen von Sammelunterkünften festgeschrieben. So müssen Auftragnehmer:innen in Nordrhein-Westfalen bei der Zimmervergabe unter anderem ethnische, religiöse und kulturelle Belange, Konfliktpotentiale sowie besondere Bedürfnisse vulnerabler Personen berücksichtigen.<sup>87</sup> Die Verträge werden entsprechend den Bestimmungen einer Ausschreibung bzw. Musterverträgen geschlossen. Diese entfalten eine interne Verbindlichkeit für die Behörden beim Vertragsschluss und können somit als VwV qualifiziert werden. Es handelt sich verwaltungsrechtlich um eine funktionale Privatisierung, bei der der Staat die ihm obliegende Leistung durch Private erbringt.<sup>88</sup> Die Durchführung der Unterbringung wird damit auf Betreiber:innen übertragen. Sie sind damit als *Verwaltungshelfer:innen* anzusehen, die die Aufgabe für den Staat erfüllen.<sup>89</sup> Obwohl dieser die Aufgabe nicht selbst erfüllt, behält er die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit der Durchführung, der er durch *Aufsicht* über die Betreiber:innen nachkommen muss.<sup>90</sup> Angesichts dieser charakteristischen Friktion von Aufgabenerfüllung und Verantwortlichkeit wird auch von der *Erfüllungsverantwortung* gesprochen, die in diesem Fall bei der Betreiber:in liegt und der *Gewährleistungsverantwortung*, die weiterhin in öffentlicher Hand liegt.<sup>91</sup> Neben die Aufsicht tritt hier die staatliche Steuerung durch Rahmenvorgaben, wie sie in dem Aufstellen eines Gewaltschutzkonzeptes zum Ausdruck kommen. Die Übertragung von hoheitlichen Aufgaben auf Private ist im Bereich der Eingriffsver-

---

86 Bayern: Gesundheitsuntersuchung bei Minderjährigen, 2.2 GesUVV; Brandenburg: umfassende Berücksichtigung der Interessen Schutzbedürftiger bei Abschiebung(schaft), 5., 6.2 Allg. Weisung Nr. 07/19; BaWü: bevorzugte Aufnahme besonders Schutzbedürftiger iRd § 23 AufenthG: Nr. 4 VwV B I.; Sachsen-Anhalt: Leitfaden v. 12.04.2018 nimmt zwar Bezug auf die AufnRL, allerdings vornehmlich auf Art. 18 IV und dient somit v.a. als Gewaltschutzkonzept.

87 Bezirksregierung Arnberg, Vergabe Organisation und Betreuung, A.2.4.

88 Ziekow, Öffentliches Wirtschaftsrecht, § 8 Rn 5.

89 Ob der Rückgriff auf privatrechtliche Einrichtungsbetreiber:innen zulässig ist, bemisst sich nach den Vorgaben des Art. 33 IV GG. BVerfG v. 18.1.2012 (2 BVR 133/10), Rn. 134 ff.

90 Erbguth/Guckelberger, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 29 Rn. 19.

91 Erbguth/Guckelberger, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 29 Rn. 23.

waltung nicht unproblematisch, insbesondere dürfen keine hoheitlichen Entscheidungsbefugnisse an Verwaltungshelfer:innen übertragen werden.<sup>92</sup>

Dafür müsste eine Privatperson mit der hoheitlichen Aufgabe *beliehen* werden. Diese nimmt dann im eigenen Namen hoheitliche Aufgaben wahr.<sup>93</sup>

#### 4.4. Gewaltschutzkonzepte

Zweidrittel der Bundesländer haben Gewaltschutzkonzepte (GSK) für AE entworfen.<sup>94</sup> Hier werden nur Konzepte beachtet, die von der Legislative oder Exekutive entworfen wurden oder auf ein staatliches Musterkonzept beruhen, nicht jedoch solche, die lediglich auf die Eigeninitiative von Einrichtungsbetreiber:innen zurückzuführen sind.<sup>95</sup> Unterschieden werden:

- Konzepte, die für alle AE gelten, d.h. bis zur Verteilung der Schutzsuchenden auf die Kommunen<sup>96</sup>
- Konzepte, die ausnahmslos für alle Sammelunterkünfte gelten (AE und GU)<sup>97</sup>
- Konzepte die für alle GUs erlassen wurden<sup>98</sup>
- Konzepte die einrichtungsspezifisch nur für eine bestimmte Einrichtung gelten.<sup>99</sup>

Die unterschiedliche Reichweite des Geltungsbereichs von Schutzkonzepten hängt auch mit einem divergierenden Verständnis der Länder bezüglich ihrer Einflussmöglichkeiten auf das kommunale Unterbringungssystem zusammen: Teilweise

92 Ziekow, Öffentliches Wirtschaftsrecht, § 8 Rn. 11 f.; die Frage, inwieweit Einrichtungsbetreiber:innen oder bspw. der Sozial- oder Sicherheitsdienst hoheitliche Aufgaben wahrnehmen, bedürfte einer genaueren Betrachtung, vgl. Vgl. BVerfG v. 18.1.2012 (2 BVR 133/10), Rn. 140 m.w.N.

93 Da die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse in der Regel bei Berufsbeamten verbleiben muss, bedarf es jedoch eines sachlichen Grundes für die Privatisierung (Funktionsvorbehalt): BVerfG v. 18.1.2012 (2 BVR 133/10), Rn. 146 m.w.N. Bezüglich des Maßregelvollzugs wurde ein sachlicher Grund für ein Beilehungsverhältnis bejaht, sodass diese Begründung für die Pflichtunterbringung Asylsuchender als Orientierung dienen kann, vgl. BVerfG v. 18.1.2012 (2 BVR 133/10), Rn. 151 ff.

94 Mit Ausnahme von Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen.

95 Insofern kann sich eine andere Einteilung je nach zugrunde liegendem Maßstab ergeben, vgl. UNICEF/DIMR, Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen, 29 ff.

96 Über ein solches Landesschutzkonzept verfügen Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Brandenburg, Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt.

97 Lediglich Bayern verfügt über ein solches Konzept.

98 Diesen Weg geht Thüringen, s.u.

99 Diesen Weg geht Berlin, s.u. sowie das Saarland, welches allerdings nur über eine Sammelunterkunft verfügt, sodass auch von einem Landesschutzkonzept gesprochen werden kann: UNICEF/DIMR, Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen, 29.



wird argumentiert, dass wegen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nicht auf den Betrieb von GUs eingewirkt werden könne.<sup>100</sup> Im Ergebnis dürfen die föderalen Zuständigkeiten jedoch nicht dazu führen, dass den menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht nachgekommen wird, sodass eine Zuständigkeits- und Aufsichtsstruktur zu etablieren ist, die einen effektiven Gewaltschutz in allen Sammelunterkünften sicherstellt.<sup>101</sup>

Auffällig ist, dass GSKs weitaus häufiger Bezug auf die besondere Schutzbedürftigkeit iSd Art. 21 AufnRL nehmen als klassische VwV, Verordnungen oder Gesetze.<sup>102</sup> Dies geschieht meistens umfassend, lediglich in Brandenburg, Bremen, Hamburg und Sachsen-Anhalt richten sich die Konzepte nur an bestimmte vulnerable Personengruppen.<sup>103</sup> Dabei handelt es sich vornehmlich um Frauen oder LSBTI-Personen sowie Kinder. Beispielsweise nimmt der Leitfaden in Sachsen-Anhalt explizit Bezug auf die AufnRL und erkennt implizit auch andere Vulnerabilitätskriterien an, konzentriert sich aber „lediglich“ auf den Schutz von Frauen und Kindern.<sup>104</sup> In Bayern wird auch der Gewaltschutz von Frauen fokussiert, wobei das Konzept eine Öffnungsklausel enthält, nach der die gleichen Maßnahmen ggf. für andere vulnerable Gruppen entsprechend gelten.<sup>105</sup>

Es kann somit festgehalten werden, dass bei den Ländern die Etablierung eines GSK das Mittel der Wahl ist, um die besondere Schutzbedürftigkeit von Schutzsuchenden zu adressieren. Deshalb werden sie hier auch gesondert thematisiert, obwohl sie teilweise als VwV oder Verordnung erlassen werden. Die unterschiedliche *Implementierung* der Konzepte spiegelt die bereits vorhandene Diversität an Regelungsansätzen wieder. Teilweise wird ihre Beachtungspflicht auch in Verträgen mit Unterkunftsbetreiber:innen festgehalten, wie zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen, wodurch die Vorgaben fester Vertragsbestandteil werden.<sup>106</sup> In Thüringen sind Mindestbedingungen für den Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften im Anhang der ThürGUSVO festgehalten, die einem Muster-GSK ähneln. Kein Land verfügt jedoch über ein Konzept mit Gesetzesrang.

Sowohl bei den Konzepten als auch auf anderen Regelungsebenen lassen sich Rechtsnormen mit unterschiedlicher *normativer Steuerungsqualität* finden, sodass ihr materieller Gehalt von unterschiedlicher Verbindlichkeit für die anwendenden

---

100 Vgl. UNICEF/DIMR, Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen, 34 ff.; Hager/Baron, Beilage zum Asylmagazin 7-8/2017, 24.

101 UNICEF/DIMR, Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen, 36 f., 71.

102 Siehe Anhang I.

103 SachsAnhGSK, 3 f.; BbgGSK, 3; HbgGSK, 1; BremGSK, 5.

104 Leitfaden zum Schutz von Frauen und Kindern vor Gewalt in Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes Sachsen-Anhalt v. 12.4.2018, 4.

105 BayGSK, 5.

106 Siehe ausführlich UNICEF/DIMR, Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen, 41 ff.

Behörden ist. Es lassen sich gebundene, ermessensöffnende und -einschränkende Vorschriften sowie bloße Empfehlungen<sup>107</sup> ausmachen.

Bezüglich der GSKs werden in Brandenburg *Empfehlungen* für effektive Maßnahmen ausgesprochen, wobei das Konzept eher als Informationsmaterial sowie als Anregung bzw. Muster für ein noch zu implementierendes GSK anzusehen ist.<sup>108</sup> Gleiches gilt für Sachsen-Anhalt und Niedersachsen.<sup>109</sup> In Bremen, Berlin, NRW, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Hessen und Thüringen<sup>110</sup> hingegen sind verschiedene *Mindeststandards* festgehalten, die beispielsweise in Bremen Grundlage für die Zuwendungen und Vereinbarungen von Einrichtungsträger:innen sind.<sup>111</sup>

Die Auswertung der Konzepte bzgl. ihrer Verbindlichkeit hat teilweise andere Ergebnisse geliefert, als eine aktuelle Studie, die auf einer Selbstauskunft der Landesregierungen beruht. Teilweise wurde hinsichtlich der Verbindlichkeit jedoch lediglich auf die Selbstbindung der Verwaltung Bezug genommen,<sup>112</sup> die sich unabhängig von der normativen Steuerungsqualität einer Vorschrift aus Art. 3 I GG ergibt. Eine eindeutige Aussage über die tatsächliche Anwendung lässt sich damit jedenfalls nicht treffen. Dies belegt die Bedeutung rechtsverbindlicher und außenwirksamer Regelungen, deren Beachtungspflicht sich aus der Norm ergibt und nicht umgekehrt von einer Behördenpraxis auf die Verbindlichkeit einer Norm geschlossen wird.<sup>113</sup> Dies würde auch die Möglichkeit für Bewohner:innen eröffnen, selbstständig die Einhaltung der Vorgaben rechtlich durchzusetzen. Denn die Selbstbindung der Verwaltung ergibt sich lediglich aus der behördlichen *Praxis*, nicht jedoch bereits aus den internen Verpflichtungen an sich, sodass eine Nichtanwendung bestimmter Vorgaben auch keine Selbstbindung entfaltet.

Obwohl GSKs primär einer anderen Provision der AufnRL entspringen,<sup>114</sup> wird mit ihnen häufig eine umfassende Entsprechung der Vorgaben aus der RL bezweckt.<sup>115</sup> So verfügen Hessen, Rheinland-Pfalz und Sachsen zwar über keine Gesetze oder Verordnungen, aber über ein GSK, welches auch auf Art. 21 AufnRL Bezug nimmt und ebenfalls die mangelnde Richtlinien-Umsetzung thematisiert.

107 Z.B. dient der Leitfaden aus Schleswig-Holstein als „Anregung und Orientierungshilfe bei der Aufnahme“: Leitfaden für eine gute Aufnahme von Flüchtlingen v. 17.09.2014 (Zeichen IV 218).

108 Vgl. BbgGSK, 2, 11, 16.

109 SachsAnhGSK, 4; NdsGSK, 2.

110 Wie gesagt geht Thüringen einen Sonderweg, näheres dazu unten in der Detailanalyse.

111 BremGSK, 23; HessGSK, 5; ThürGUSVO, Anlage 1 IV.; Säch Sicherheitsrahmenkonzept, 3, 8 und SächsGSK, 4; RhpfGSK, 5.

112 UNICEF/DIMR, Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen, 29 ff.

113 Bspw. ist das GSK in Brandenburg, dem Wortlaut nach unverbindlich, soll jedoch nach Auskunft der Landesregierung nach Art. 3 I GG Verbindlichkeit entfalten, vgl. UNICEF/DIMR, Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen, 30.

114 Art. 18 IV AufnRL.

115 Siehe z.B. „Konzept zum Gewaltschutz und zur Identifikation von schutzbedürftigen Personen in den Einrichtungen der Erstaufnahme in Rheinland-Pfalz“.

Grundsätzlich wäre es denkbar, mit einem GSK im weiteren Sinne die AufnRL auszusetzen. Dies würde jedoch implizieren, zumindest Konzepte mit Verordnungsrang zu erlassen, die umfassend und nicht nur selektiv Bezug auf vulnerable Personengruppen nehmen sowie ihre bedarfsgerechte Versorgung regeln. Da dies jedoch ggf. auch eine Beendigung der Wohnpflicht oder eine Umverteilung umfasst, wird deutlich, dass ein solches Konzept notgedrungen eine Schutzdimension aufweisen müsste, die über Sammelunterkünfte hinausgeht. Die derzeitigen GSKs stellen mithin keine umfassende Umsetzung der AufnRL dar, sodass diese weiterhin unmittelbar anwendbar bleibt und sich auch subjektive Rechte direkt aus der RL ableiten. Sie stellen lediglich *eine* „geeignete Maßnahme“ im Sinne des § 44 IIa AsylG dar, um den Schutz von vulnerablen Personen zu gewährleisten.

## 5. Das Beispiel Thüringen

### 5.1. Verteilungsverfahren

In Thüringen gibt es keine detaillierte Regelung zur staatlichen Erstaufnahme. Die Thüringer Flüchtlingsverteilungsverordnung (ThürFlüVertVO) regelt lediglich die Verteilungsquoten und impliziert dabei eine der Verteilungsentscheidung des Landesverwaltungsamtes vorausgehende Erstaufnahme.<sup>116</sup> Eine landesinterne Umverteilung ist darüber hinaus nur aus logistischen Gründen oder wegen einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorgesehen.<sup>117</sup> Eine Berücksichtigung der Bedürfnisse von Bewohner:innen hingegen fehlt und subjektive Rechte von Flüchtlingen werden explizit ausgeschlossen.<sup>118</sup>

Die einzige Landesaufnahmestelle befindet sich in Suhl. Laut einer Pressemitteilung des Thüringer Ministeriums für Migration, Justiz und Verbraucherschutz (TMMJV) soll die kommunale Verlegung von hier bereits nach wenigen Wochen erfolgen,<sup>119</sup> wie es auch im Koalitionsvertrag vorgesehen ist.<sup>120</sup> Diese Praxis steht zwar der verschärften Unterbringungsform in AE gem. § 47 I 1 AsylG entgegen, ist jedoch mit dem Bundesrecht wegen der systematischen Verweise in § 47 auf die Öffnungsklausel des § 49 II Var. 2 AsylG vereinbar.<sup>121</sup> Gem. § 2 I 1 ThürFlüAG soll die Unterbringung in der Regel in kommunalen GUs erfolgen.<sup>122</sup> Es besteht im

---

116 Vgl. § 2 III, V ThürFlüVertVO.

117 § 3 iVm § 2 VI ThürFlüVertVO.

118 § 5 ThürFlüVertVO.

119 TMMJV, Gutes Miteinander in Erstaufnahme, online: [www.justiz.thueringen.de](http://www.justiz.thueringen.de) [26.4.2021].

120 Siehe Koalitionsvertrag Thüringen 2020, 38 (online: [www.die-linke-thueringen.de](http://www.die-linke-thueringen.de)).

121 Vgl. Funke-Kaiser/Fritz/Vormeier/Funke-Kaiser, GK-AsylG, Losebl.-Ausg. 126. Egl. 2020, § 47 Rn. 14; Junghans, ZAR 2021, 59 ff.

122 § 2 I 1 ThürFlüAG.

Übrigen auch die Möglichkeit des Betriebs eigener GUs durch das Land.<sup>123</sup> Die Einzelunterbringung in Wohnungen liegt im Ermessen der Kommunen und ist ab 12 Monaten vorgesehen oder wenn bereits früher erkennbar ist, dass dieser Zeitraum überschritten wird.<sup>124</sup> Die Kommunen haben dabei insbesondere Alleinerziehende zu berücksichtigen.

## 5.2. Kommunale Unterbringungseinrichtungen

Die im Koalitionsvertrag von 2019 festgehaltene Fokussierung auf dezentrale Unterbringung in den Kommunen stellt sich zwar der Regelunterbringung in GUs nach § 53 I 1 AsylG entgegen, diese findet sich allerdings ebenfalls im Landesrecht wieder.<sup>125</sup> Auch die Wohnungsquote belegt, dass sich trotz eines progressiven politischen Bekenntnisses die dezentrale Unterbringung lediglich im Bundesdurchschnitt bewegt.<sup>126</sup> Das liegt daran, dass einer kurzen Unterbringungszeit in AE eine schwerpunktmäßige Unterbringung GUs folgt.<sup>127</sup> Der Fokus auf *kommunale Sammelunterbringung* findet gewissermaßen auch darin Ausdruck, dass mit der ThürGUSVO verbindliche und einheitliche Standards für die Unterkunft in GUs geschaffen werden, es jedoch keine vergleichbaren Vorgaben für die LEA Suhl gibt. In anderen Bundesländern ist dies gerade umgekehrt (s.u. zu NRW).

Gem. § 1 ThürGUSVO *sind* bei der Unterbringung in GUs „die besonderen Lebensumstände der Personen“ und die in der Verordnung festgehaltenen Mindestbedingungen zu beachten. Außerdem sind die Unterkünfte möglichst „in örtlicher Nähe von medizinischen, schulischen und sonstigen Einrichtungen des täglichen Lebens“ einzurichten.

Die Berücksichtigungspflicht bei der Unterbringung erstreckt sich neben Personengruppen iSd Art. 21 AufnRL auch auf eine besondere Schutzbedürftigkeit von LSBTI und alleinreisenden Frauen, Anlage 1 I.2. ThürGUSVO. Daneben müssen vulnerablen Personen Informationen zu Beratungs- und Unterstützungsangeboten zur Verfügung gestellt werden. Bezüglich Menschen mit Behinderung ist weiterhin erwähnenswert, dass GUs grundsätzlich barrierefrei zugänglich und nutzbar sein müssen.

123 § 2 II ThürFlüAG, vgl. auch § 2 IV ThürFlüVertVO.

124 § 2 IV ThürFlüAG.

125 Koalitionsvertrag Thüringen 2020, 38 (online: [www.die-linke-thueringen.de](http://www.die-linke-thueringen.de)).

126 Siehe Anhang II. Lediglich im Zuge der vermehrten Asylantragstellungen 2015 wurde gegenläufig zur Praxis anderer Bundesländer auf dezentrale Unterbringung gesetzt.

127 Mit dezentraler Unterbringung kann wie gesagt auch generell die kommunale Unterbringung (einschließlich GUs) gemeint sein, der Koalitionsvertrag bezieht sich aber explizit auf die Einzelunterbringung, vgl. Koalitionsvertrag Thüringen 2020, 38 (online: [www.die-linke-thueringen.de](http://www.die-linke-thueringen.de)).

In Anlage 1 II. sind Mindeststandards für Gemeinschaftsräume und -küchen sowie für Sanitär- und Waschräume festgeschrieben. Die überwiegenden Vorgaben beziehen sich auf Mobiliar oder die Einrichtung von Räumen, die der Ruhe- und Rückzugsmöglichkeit oder einer ungestörten sozialen Beratung dienen. Die Vorgaben für Wohn- und Schlafräumen (Anlage 1 III.) beziehen sich ebenfalls auf Einrichtungsgegenstände. Wichtig ist hier v.a., dass die Zimmer abschließbar sein müssen, und den Bewohner:innen ein Schlüssel auszuhändigen ist. Hierzu gab es in der Vergangenheit vermehrt Missstände, die der Flüchtlingsrat dokumentiert hat.<sup>128</sup>

Anlage 1 IV. ThürGUSVO betrifft den Betrieb von GUs. Betreiber:innen trifft hiernach die Pflicht, ein Schutzkonzept innerhalb von 12 Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung aufzustellen. Zudem müssen u.a. eine Hausordnung und andere sicherheitsrelevante Angaben wie Notrufnummern, Fluchtwege bereitgestellt werden. Neben Hygienevorschriften ist schließlich auch die Ausstattung der Räume mit angemessener Beleuchtung und WLAN vorgesehen.

Gem. § 2 ThürGUSVO ist Bewohner:innen eine *qualifizierte migrationspezifische* soziale Betreuung und Beratung (Soziale Betreuung) zur Verfügung zu stellen“, die auch gewissen Mindeststandards zu entsprechen hat. Dies gilt nicht nur für GUs, sondern auch bei einer dezentralen Unterbringung in Wohnungen. Die Soziale Betreuung dient der Orientierung in Deutschland sowie der Befähigung zur selbstständigen Lebensgestaltung, Anlage 2 ThürGUSVO. Ziele und Inhalt derselben sind aber auch der Schutz vor Gewalt (Anlage 2 1.b)), die Mitwirkung bei der Gestaltung und Umsetzung des GSK sowie die Identifizierung von besonders schutzbedürftigen Personen und Hilfestellungen bei der Umsetzung von besonderen Bedürfnissen. Außerdem sollen Wohlfahrtsverbänden und Hilfsorganisationen der Zutritt zu GUs ermöglicht werden, § 2 VI 1 ThürFlüAG.

Das Personal der Sozialbetreuung, welches neu eingestellt wird, *muss* über eine staatlich anerkannte Qualifikation verfügen bzw. über eine vergleichbare Ausbildung, wenn die Person entsprechende berufliche Erfahrungen vorweisen kann.

Weiterhin muss jede Person u.a. folgende fachliche Voraussetzungen mitbringen:

- bestimmte Sprachkenntnisse
- Kenntnisse in einschlägigen Rechtsgebieten, über Fluchtursachen und Verhältnisse in den Herkunftsstaaten
- Eine hohe soziale Kompetenz und Sensibilität bzgl. Religion, Kultur und Menschen mit Behinderungen

---

128 Vgl. <https://lagerhour.wordpress.com>.

Falls bereits tätiges Personal nicht über entsprechende Kenntnisse oder Qualifikationen verfügt, muss es dies durch Weiterbildungen erwerben. Außerdem müssen ab 09/2020 – sofern das LVerwA keine Ausnahme erteilt – mindestens die Hälfte aller tätigen Personen in der Sozialberatung die oben genannten Voraussetzungen erfüllen.

### 5.3. Identifizierungsverfahren

Die AufnRL verlangt ein Identifizierungsverfahren, das nicht erst nach einigen Wochen im Rahmen der kommunalen Unterbringung, sondern bereits während der Landeserstaufnahme ansetzt. Nach der ThürGUSVO ist zwar für die Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit die Sozialberatung- und Betreuung zuständig, die Verordnung richtet sich jedoch gerade nicht an die EAE. Dort ist ein privater Wohlfahrtsverband (Arbeiter-Samariter-Bund, ABS) für ein sogenanntes Aufnahmegespräch zuständig, das auch als Identifikationsverfahren dienen soll.<sup>129</sup> Dieses Gespräch ist der erste Kontakt zwischen Asylsuchenden und dem Sozialdienst. Es fehlen jedoch Regelungen zur besonderen Qualifikation des Personals für den Umgang mit schutzbedürftigen Asylbewerbern. Da die Identifizierung von den Angaben der schutzbedürftigen Personen abhängig gemacht wird, ist es fraglich, ob eine proaktive Identifizierung, insbesondere bei verdeckter Schutzbedürftigkeit, gewährleistet werden kann.

Lediglich in der Hausordnung der EAE Suhl findet sich eine Vorschrift zu vulnerablen Personen,<sup>130</sup> die allerdings in zweierlei Hinsicht problematisch ist. Einerseits werden Frauen als besonders schutzbedürftige Personen beschrieben, mit denen rücksichtsvoll umzugehen sei. Frauen *per se* als vulnerabel darzustellen entspricht jedoch einer paternalistischen Betrachtungsweise und wird den menschenrechtlichen Instrumenten zum Schutz von Frauen vor Diskriminierung und geschlechtsspezifischer Gewalt nicht gerecht. Zweitens adressiert die Vorschrift die Bewohner:innen, die damit untereinander zur Rücksichtnahme angehalten werden; die Pflicht zur Berücksichtigung der besonderen Schutzbedürftigkeit trifft jedoch die Länder und Einrichtungsbetreiber:innen. Die Hausordnung kann damit in keiner Weise zur Umsetzung der Pflichten gegenüber vulnerablen Personen beitragen.

Auffällig ist schließlich auch, dass Thüringen das einzige Land ohne eine Fachberatungsstelle für Betroffene von Menschenhandel ist, sodass sowohl eine Identifizierung im Rahmen einer qualifizierten, niedrigschwelligen Beratung, als auch eine qualifizierte Unterstützung nicht gewährleistet werden kann.

---

129 Antwort des ASB v. 11.10.2020 auf eine elektronische Anfrage.

130 Freistaat Thüringen, Hausordnung, abrufbar: [www.eae-suhl.de/deutsch/](http://www.eae-suhl.de/deutsch/) [Stand 17.3.2021].

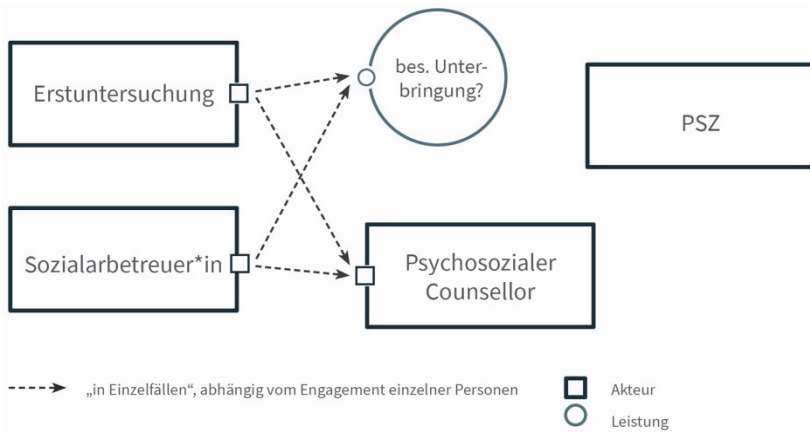


Abbildung 2:  
Identifizierung in Thüringen (© BAfF e.V.)

Thüringen verfügt somit trotz des Verweises des MKFFI auf eine Identifizierung im Rahmen der medizinischen Erstuntersuchung bzw. durch den Sozialdienst über kein Identifizierungsverfahren.<sup>131</sup> Entsprechend werden auch keine diagnostischen Maßnahmen angewandt.

Im Einzelfall werden als bedarfsgerechte Maßnahmen eine separate räumliche Unterbringung, Informationen zu Unterstützungsangeboten sowie eine spezielle Sozialbetreuung vor Ort gewährt. Mangels systematischem Identifizierungsverfahren findet jedoch keine qualifizierte und angemessene Versorgung statt.<sup>132</sup> Beispielsweise stehen lediglich zwei Psychosoziale Zentren für Thüringen zur Verfügung, die je nach Aufenthaltsort zu einem sechsständigen Fahrtweg pro Termin führt.<sup>133</sup> Aufgrund hoher Zugangshürden in die Regelversorgung besteht weiterhin das Problem, dass Personen teilweise in der EAE Suhl medikamentös eingestellt wurden, jedoch nach der kommunalen Verteilung keine Weiterbehandlung sichergestellt ist.<sup>134</sup> Hier zeigt sich die Notwendigkeit, das Identifizierungsverfahren auf das Unterbringungssystem abzustimmen.

131 Vgl. Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 56.

132 Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 56 f.

133 Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 56.

134 Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 57.

#### 5.4. Landesgewaltschutzkonzept

Anlage 1 IV. 1. ThürGUSVO enthält die Vorgabe, ein GSK für den Betrieb von GUs zu entwerfen, welches den in der Anlage enthaltenen Mindestvorgaben entspricht.

Es müssen jederzeit konkrete weibliche und männliche Ansprechpersonen erreichbar sein. Außerdem ist die Etablierung eines niedrigschwelligen Beratungs- und Beschwerdemechanismus sowie eines Mechanismus zur frühzeitigen Identifizierung von besonderer Schutzbedürftigkeit vorgesehen, ohne daran jedoch weitergehende Anforderungen zu stellen.

Es muss weiterhin eine einrichtungsspezifische Gefahrenanalyse durchgeführt und Regelungen zur Gewaltprävention aufgestellt werden. Dazu gehört auch das Erstellen von Notfallplänen, die Vorhaltung von Schutzbereichen für Gewaltbetroffene, Dokumentationspflichten, Verfahrensvorschriften sowie klare Zuständigkeiten, Anlage 1 IV. 1. k). Außerdem ist der Zugang von bspw. Gewaltopfern zu Hilfs- und Unterstützungsangeboten oder FBS durch Informationen, Hilfeteléfono und Aufklärung über Rechte von Betroffenen sicherzustellen.

Schließlich ist eine aktive Kooperation mit Frauenhäusern, Behörden und anderen Stellen vorgeschrieben, wie sie sich bzgl. Hilfsorganisationen auch schon aus § 2 VI 1 ThürFlüAG ergibt.

Personalqualifizierende Maßnahmen sind für die Soziale Betreuung bereits in Anlage 2 ThürGUSVO enthalten (siehe oben). Weiterhin müssen alle Mitarbeiter:innen sich schriftlich gegen Gewalt bekennen, ein erweitertes Führungszeugnis vorlegen und sensibilisiert sein hinsichtlich des Erkennens von sexueller und sonstiger Gewalt. Das Führungszeugnis muss ebenfalls von dauerhaft ehrenamtlich tätigen Personen vorgezeigt werden und das Sensibilisierungserfordernis gilt im Übrigen für Ehrenamtliche und externe Dienstleister (wie z.B. Sicherheitsdienste).

#### 5.5. Monitoring

Die Kommunen müssen nach § 2 II ThürGUSVO dem LVerWA jährlich bis zum 15. April einen Tätigkeitsbericht über die Sozialbetreuung vorlegen, der insbesondere die beruflichen Qualifikationen des eingesetzten Personals, Statistiken über die betreuten Personen und die inhaltliche Schwerpunktsetzung der Betreuung enthält.

Auch hat jede GU ein GSK innerhalb von 12 Monaten (bis zum 01.09.2019) aufzustellen und umzusetzen sowie fortlaufend zu prüfen und gegebenenfalls anzupassen. Aus einer kleinen Anfrage<sup>135</sup> geht allerdings hervor, dass bis zum Fristablauf nur die Stadt Eisenach ein GSK erstellt hat. In der ThürGUSVO ist neben der

---

135 Kleine Anfrage 4034 v. 19. Juli 2019 (Drs. 6/7659).



Implementierungspflicht keine Pflicht zur Übermittlung an die Landesverwaltung geregelt, sodass gegebenenfalls weitere GSKs erstellt wurden. Die GUs in Sömmerda, Weißensee und Unstrut-Hainich-Kreis sowie eine GU in Jena und zwei in Kölleda verfügten bereits vor Inkrafttreten über ein GSK. Auch Saalfeld-Rudolstadt hat bereits vorher ein GSK für alle GUs gemeinsam entworfen.

Die Überprüfung der Umsetzung soll zukünftig durch das LVerwA als Fachaufsichtsbehörde erfolgen.<sup>136</sup> Außerdem wurde die Fachgruppe „Schutzkonzepte für Flüchtlingsunterkünfte“ bei der Beauftragten für Integration, Migration und Flüchtlinge eingerichtet.<sup>137</sup>

### 5.6. Resümee

Thüringen ist das einzige Land, das Mindeststandards für ein GSK in Form einer Verordnung festgelegt hat. Die Pflicht jeder GU, ein einrichtungsspezifische Schutzkonzept aufzustellen, ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Dies soll auch über standardisierte Verfahrensweisen verfügen unter Kooperation mit externen Stellen. Der Fokus auf kommunale Sammelunterbringung ist angesichts des thüringischen Unterbringungssystems zunächst verständlich. Die verbindliche Implementierung eines GSK bedarf es jedoch gerade auch für die Landeseinrichtung Suhl. Sofern lediglich der Unterkunftsbetreiber:in oder dem beauftragten Sozialdienst eine Etablierung zur Disposition gestellt wird, kann nicht sichergestellt werden, dass einerseits Qualitätsstandards einheitlich verankert werden und andererseits ihre Einhaltung im Rahmen der staatlichen Aufsicht überprüft wird.

Diesbezüglich ist auch zu bemängeln, dass die Implementierung eines GSK in jeder GU durch die ThürGUSVO vorgeschrieben wird, es jedoch an einer Übermittlungspflicht an das Landesverwaltungsamt fehlt, sodass kein effektives Monitoring gewährleistet ist.

Inhaltlich sind die Standards zur Personalqualifikation im Rahmen der ThürGUSVO zwar ein wichtiger Schritt, diese verpflichten jedoch nicht zu einer tatsächlichen Weiterbildung und enthalten auch keine Regelungen zur Sensibilisierung speziell für die Bedürfnisse von vulnerablen Personen.<sup>138</sup>

Die eben genannten Schwachstellen wirken sich entsprechend auf das Identifizierungsverfahren in Thüringen aus. Dadurch, dass ein solches kein integraler Bestandteil in der EAE Suhl ist, fehlt es an einer systematischen Identifizierung besonderer Bedarfe. Die Pflicht zur Implementierung eines geeigneten Verfahrens kann auch nicht ohne Weiteres auf den beauftragten Sozialdienst ausgelagert werden.

---

136 Kleine Anfrage 4034 v. 19. Juli 2019 (Drs. 6/7659), zu. 4.

137 Kleine Anfrage 4034 v. 19. Juli 2019 (Drs. 6/7659), zu. 4.

138 Mit Ausnahme des Erfordernisses, Kenntnisse im Umgang mit behinderten Menschen zu haben, Anlage 2.2.e) ThürGUSVO.

Die staatliche Verantwortlichkeit bleibt grundsätzlich bestehen, auch wenn sinnvollerweise auf die Expertise spezialisierter Beratungsstellen zurückgegriffen wird. Negativ auf eine Identifizierung dürfte sich zudem das Fehlen einer Fachberatungsstelle für Betroffene von Menschenhandel auswirken.

Die Berücksichtigung besonderer Bedarfe ist maßgeblich im Rahmen des Belegungskonzepts und mittels Gewaltschutz- bzw. Hausordnungsmaßnahmen vorgesehen. Regelungen über eine Umverteilung sind jedoch nicht vorhanden. Bemerkenswert ist die gleichermaßen statuierte Betreuungspflicht auch in Wohnungen und nicht nur in Sammelunterkünften. Wegen der grundsätzlich begrüßenswerten dezentralen Unterbringung bietet sich im Rahmen der Anschlussunterbringung sowohl bzgl. der Identifizierung als auch der bedarfsgerechten Versorgung ein Fokus auf den Ausbau der Versorgungsstrukturen und ein Abbau von Zugangshürden an.

## 6. Das Beispiel Berlin

Das Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten<sup>139</sup> (LAF) ist gem. § 2 I iVm Anlage 1 FlüLAErrG BE für die Aufnahme und Leistungsgewährung zuständig. Es betreibt sowohl AE iSd § 44 AsylG als auch GUs iSd § 53 AsylG. 2018 wurde ein Arbeitsdokument zur Orientierung der Verwaltungsmitarbeiter:innen erlassen, welches in einer gekürzten Form ebenfalls als Gesamtkonzept zur Integration und Partizipation Geflüchteter zur Verfügung steht. Außerdem wurde ein Leitfaden zur Identifizierung vulnerabler Personen verwaltungsübergreifend erarbeitet, der die Mitarbeitenden des Sozialdienstes im LAF dazu befähigen soll, bestmöglich Hinweise auf eine besondere Schutzbedürftigkeit iRd persönlichen Beratungsgesprächs zu erkennen.<sup>140</sup> Das Arbeitsdokument ist entsprechend der jeweils zuständigen Verwaltungsstellen in verschiedene Handlungsfelder unterteilt und enthält bereits an sich eine Auswertung bisheriger Maßnahmen aus denen sich weitere Handlungsbedarfe ergeben. Der Situation vulnerabler Geflüchteter wird dabei als Querschnittsthema angesehen, welches sich durch alle Handlungsfelder zieht und dementsprechend verstärkt auf einen kohärenten Ansatz aller beteiligten Stellen und Organisationen angewiesen ist. Die Berücksichtigung vulnerabler Personen in diesen Dokumenten ist gerade im Vergleich zu den Konzepten anderer Länder positiv zu bewerten, sie bilden jedoch keine intern verbindliche VwV oder anderweitige Rechtsquelle.

---

139 Das LAF löste 2016 das Landesamt für Gesundheit und Soziales in allen Flüchtlingsbelangen ab; ältere Regelungen enthalten jedoch noch die Bezeichnung LAGeSo.

140 BerlSenIAS, Leitfaden zur Identifizierung, online: [www.berlin.de/lb/intmig/veroeffentlichungen/gefluechtete/](http://www.berlin.de/lb/intmig/veroeffentlichungen/gefluechtete/) [26.4.2021].

### 6.1. Verteilungsverfahren

Grundsätzlich ist eine länderübergreifende Erstverteilung im Rahmen des EASY-Verfahrens von in Berlin ankommenden Personen möglich. Die Verteilung in das nach dem Königsteiner-Schlüssel zuständige Land ist jedoch nicht verpflichtend. So nimmt Berlin bei besonders schutzbedürftigen Geflüchteten teilweise von der Weiterleitung Abstand und sorgt für eine Unterbringung in Berlin.<sup>141</sup>

Aktuell gibt es in Berlin insgesamt 80 Sammelunterkünfte, darunter zehn AE und 70 GUs.<sup>142</sup> Die Registrierung und medizinische Erstuntersuchung erfolgt im Ankunftszentrum (AKuZ).<sup>143</sup> Während des mehrtägigen Aufenthalts erfolgt eine psychiatrische Erstdiagnostik und Verweisberatung für traumatisierte Personen durch den Sozialdienst des LAF in Zusammenarbeit mit dem *Zentrum für transkulturelle Psychiatrie Vivantis*.<sup>144</sup> Der Sozialdienst ist auch für die Identifizierung von vulnerablen Personen zuständig. Nach Abschluss der Registrierung bzw. Asylantragstellung erfolgt die Weiterleitung in eine AE. Abhängig von einer ggf. erkannten besonderen Schutzbedürftigkeit stehen folgende spezielle AE zur Verfügung:

- AE für LSBTIQ:
- Zwei reine Frauenunterkünfte für Alleinreisende Frauen und ggf. Kindern (Tempelhof-Schönberg)
- Zwei baulich entsprechend eingerichtete AE für Menschen mit medizinischem oder Pflegebedarf (ggf. mit ambulanter Pflege).<sup>145</sup>

Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in AE reicht von wenigen Wochen bis zu mehreren Monaten wird jedoch nicht statistisch erfasst.<sup>146</sup> Vulnerable Personen, die einen Pflegebedarf haben verbleiben jedoch in der Regel länger in AE, da in den GUs nicht ausreichend barrierefreie Plätze zur Verfügung stehen.<sup>147</sup>

Bei persönlichem Bedarf des Auszugs aus einer Einrichtung wegen bspw. besonderer Schutzbedürftigkeit, kann – sofern das LAF nicht aus eigener Kenntnis tätig wird – ein formloser Antrag auf Beendigung der Wohnverpflichtung gestellt werden.<sup>148</sup> Über diese Möglichkeit ist sowohl im AKuZ als auch in anderen AE zu

---

141 VULNER Interview v. 28.8.2020; Land Berlin (Hrsg.), Arbeitsdokument, 30.

142 BerlLAF, Überblick über die Flüchtlingsunterkünfte in Berlin, online: [www.berlin.de/laf](http://www.berlin.de/laf) [Stand 26.4.2021].

143 Seit April 2019: *BerLAF*, Neues Ankunftszentrum für geflüchtete Menschen, online: [www.berlin.de/laf](http://www.berlin.de/laf) [Stand 26.4.2021].

144 Antwort des LAF v. 4.9.2020 auf eine elektronische Anfrage.

145 Antwort des LAF v. 4.9.2020 auf eine elektronische Anfrage.

146 Antwort des LAF v. 4.9.2020 auf eine elektronische Anfrage.

147 Antwort des LAF v. 4.9.2020 auf eine elektronische Anfrage; BerlSenIAS, VwV (928) 2188, 1.e).

148 BerlSenIAS, VwV (928) 2188, 9.d).

informieren.<sup>149</sup> Im Anschluss an den Aufenthalt im AKuZ soll direkt eine Unterbringung in eine GU oder Wohnung über § 49 II AsylG möglich sein, sofern keine ausreichenden bzw. geeigneten Plätze in gewöhnlichen AE verfügbar sind.<sup>150</sup> In der internen Weisung der Senatsverwaltung für Inneres, Arbeit und Soziales (Berl SenIAS) werden Fallgruppen bestimmt, nach denen die Wohnpflicht in AE gem. § 49 II AsylG zu beendigen ist:<sup>151</sup>

- Zur Verhütung von ansteckenden Krankheiten (insbesondere Covid-19). Hierfür müssen Betroffene lediglich glaubhaft machen einer Risikogruppe anzugehören; als objektives Kriterium ist erforderlich, dass die Verhältnisse in den AE die Einhaltung der Hygieneregeln verunmöglichen und ein Umzug in eine andere Unterkunft/Wohnung nicht in Betracht kommt
- Bei Übergriffen oder wiederholten (nicht provozierten) Bedrohungen seitens Mitbewohner:innen oder aus dem Wohnumfeld der Einrichtung
- Berlin macht ebenfalls von der Ermessensentlassung des § 49 II Var. 2 zur Gewährleistung der Unterbringung und Verteilung Gebrauch, wonach die Wohnpflicht beendet werden soll:
  - o Wenn dies erforderlich ist, um Reservekapazitäten zur jederzeitigen Unterbringung Zugezogener aufrechtzuerhalten
  - o Sofern dies der Verpflichtung aus § 44 IIa AsylG dient, genügend freie Plätze in den AE unter Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse vulnerabler Personen und Frauen vorzuhalten.
- Bei *vulnerablen Personen*, wenn
  - o die Unterbringung eine besondere Härte bedeuten würde. Davon ist auszugehen, sobald der Person ein Wohnungsangebot vorliegt, da die Senatsverwaltung davon ausgeht, dass die „unterkunftsspezifischen Einschränkungen“ *per se* eine besondere Härte für vulnerable Personen darstellt, die mit dem Umzug beendet werden kann.
  - o Explizit in eine GU sollen Schwangere umverteilt werden sowie chronisch erkrankte Personen, bei denen jederzeit mit dem Auftreten eines Notfalls zu rechnen ist. Hierbei ist eine GU vorzuziehen, bei der Betreiber:in und Sicherheitsdienst vertraglich zu einem Verfahren bei medizinischen Notfällen verpflichtet wurden
- Weiterhin aus zwingenden Gründen iSd § 49 II Var. 3 AsylG
  - o Sofern nach einer Einzelfallprüfung Grund zur Annahme besteht, dass die Person im Herkunftsstaat wegen der Wahrnehmung von Menschenrechten verfolgt wird und im Fokus von ausländischen Sicherheitsorganen steht

149 BerlSenIAS, VwV (928) 2188, 10.

150 Berl SenIAS, VwV (928) 2188, 5.2d).

151 Berl SenIAS, VwV (928) 2188, 5.2b).

Im Ermessen steht eine Beendigung aus zwingenden Gründen bei individuellen Härtefällen (bspw. gesundheitliche, familiäre oder sonstige persönliche Gründe).

Generell ist das Verteilungsverfahren „an der Zielsetzung auszurichten, möglichst vielen Geflüchteten – auch schon vor Ablauf des Asylverfahrens – den Bezug einer Wohnung zu ermöglichen.“ Mit der Aufhebung der Wohnverpflichtung geht die Berechtigung zum Bezug einer Wohnung einher.<sup>152</sup> Damit wird der Regelunterbringung in AE und GUs gem. §§ 47 I 1, 53 I 1 AsylG entgegnet. Der Umsetzung dieses politischen Grundbekenntnisses zu dezentraler Unterbringung steht in Berlin allerdings der angespannte Wohnungsmarkt entgegen, der dazu führt, dass Geflüchtete häufig in AE oder GUs verbleiben.<sup>153</sup> Die 275 Wohnungen, die nach einem Kooperationsvertrag von Wohnungsunternehmen zur Verfügung gestellt werden müssen, können daran nur wenig ändern.<sup>154</sup> Außerdem hat sich als informelles Kriterium der Vermieter:innen etabliert, dass nur dann Mietverträge unterzeichnet werden, sofern die Person über eine Aufenthaltserlaubnis mit einer Gesamtdauer von mindestens anderthalb Jahren verfügt.<sup>155</sup> Danach hätten bspw. subsidiär Schutzberechtigte keine Möglichkeit auf eine eigene Wohnung, da ihnen eine Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr erteilt wird, vgl. § 26 I 3 AufenthG. Weiterhin bestehen in der Praxis sowohl Defizite bei der Ausstellung von Wohnberechtigungsscheinen sowie generell bei der Umsetzung des Gesamtkonzepts, die teilweise in der Konzeption des Konzepts gründen.<sup>156</sup>

Ein Anspruch auf bevorzugte Verteilung in eine bestimmte GU iRd der Anschlussunterbringung besteht grundsätzlich nicht.<sup>157</sup>

Dennoch *sollen* bei der Weiterverteilung integrationspolitische Erwägungen und besondere Bedarfslagen berücksichtigt werden.<sup>158</sup> Hier nimmt die VwV ausdrücklich Bezug auf die AufnRL und erweitert den Personenkreis auf LSBTI-Geflüchtete und Mitglieder religiöser Minderheiten. Die Berücksichtigung umfasst u.a. Anforderungen an einen wirksamen Gewaltschutz inklusive präventiver Vorkehrungen durch die Heimleitung.<sup>159</sup> Wünschen von vulnerablen Personen für eine Verteilung in einen bestimmten Bezirk sollen entgegen der Grundaussage hier entsprechen werden.<sup>160</sup> Daneben gilt für Schutzbedürftige der Grundsatz der Minimalbeeinträchtigung, nach dem sozialräumliche Verbindungen zu bspw. Schule,

---

152 BerlSenIAS, VwV (928) 2188.

153 Vgl. Land Berlin (Hrsg.), Arbeitsdokument, 31; Antwort des LAF v. 4.9.2020 auf eine elektronische Anfrage; Wendel, Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, 66.; vgl. auch Anhang 2.

154 Wendel, Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, 66.

155 VULNER Interview v. 28.8.2020.

156 Mai, Integration bleibt unverbindlich, online: [www.taz.de](http://www.taz.de) [26.4.2021].

157 BerlSenIAS, VwV (928) 2188, 1.d).

158 Vgl. auch Land Berlin (Hrsg.), Arbeitsdokument, 32.

159 BerlSenIAS, VwV (928) 2188, 1.e).

160 BerlSenIAS, VwV (928) 2188, 1.e).

Arbeitsplatz oder Verwandten in die Verteilungsentscheidung einzufließen haben.<sup>161</sup>

## 6.2. Das BNS-Netzwerk zur Identifizierung besonders schutzbedürftiger Personen

Seit 2008 besteht das Berliner Netzwerk für besonders schutzbedürftige geflüchtete Menschen (BNS), welches in Kooperation mit der Senatsverwaltung ein dreistufiges Verfahren der Ermittlung, Feststellung und Versorgung vulnerabler Geflüchteter implementierte.<sup>162</sup> Dabei spielt die Kooperation von staatlichen und nicht-staatlichen Stellen eine besondere Bedeutung, da einerseits eine Versorgung nur im Einvernehmen mit den Behörden ergehen kann und andererseits auf die Expertise von Fachberatungsstellen zurückgegriffen wird. Teil des Netzwerkes sind sieben Berliner NGOs, die sich jeweils spezialisiert haben und verschiedene Vulnerabilitätsgruppen abdecken.<sup>163</sup> Neben einer Asylerstberatung durch die AWO gibt es Fachstellen für chronisch erkrankte, ältere und behinderte Geflüchtete (BZSL), Minderjährige (KommMit-BBZ), alleinerziehende Frauen und Schwangere (KuB), LSBTI (Schwulenberatung Berlin), sowie Traumatisierte und Opfer schwerer Gewalt (XENION und ZÜ).

Das Netzwerk führt zu einer guten Vernetzung zwischen den Fachstellen und trägt zudem dazu bei, dass auch die Senatsverwaltung informiert bleibt.<sup>164</sup> Die Gesamtkoordination des BNS hat das Zentrum ÜBERLEBEN (ZÜ) inne, welches auch für die Weiterentwicklung des Identifizierungsverfahrens zuständig ist und daneben die Netzwerkpartner:innen berät.<sup>165</sup> Darüber hinaus hat es ein halbtägiges Schulungsprogramm für Behörden, Organisationen und anderen interessierten Stellen entworfen, welches sowohl die rechtlichen Hintergründe bzgl. besonders schutzbedürftiger Geflüchteter als auch den Umgang mit Traumatisierten beleuchtet.<sup>166</sup>

161 BerlSenIAS, VwV (928) 2188, 1.e).

162 Eine Übersicht über die Verfahrensabläufe der involvierten Akteur:innen findet sich bei Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 25.

163 Zentrum Überleben (Hrsg.), Schutzbedürftige Geflüchtete (BNS), online: [www.ueberleben.org](http://www.ueberleben.org) [26.4.2021].

164 Zentrum Überleben (Hrsg.), Hintergrundpapier.

165 Zentrum Überleben (Hrsg.), Jahresbericht 2018, 14 f.

166 Zentrum Überleben (Hrsg.), Besondere Schutzbedürftigkeit von Geflüchteten, online: [www.ueberleben.org](http://www.ueberleben.org) [26.4.2021].

Das dreistufige Feststellungsverfahren<sup>167</sup> beinhaltet:

1. Die Ermittlung und Weiterleitung durch Erstanlaufstellen wie das AkuZ
2. Einen Gesundheitscheck sowie die Feststellung der Schutzbedürftigkeit und des Hilfebedarfs durch die Fachstellen
3. Die materielle und gesundheitliche Versorgungsleistung

Die Erstanlaufstellen nehmen Hinweise auf die Schutzbedürftigkeit auf und leiten die Personen an die entsprechenden Fachstellen weiter. Die oben genannten FBS führen dann die Erstdiagnostik durch, Ermitteln den individuellen Bedarf und stellen Bescheinigungen über die besondere Schutzbedürftigkeit aus, um Zugang zu alternativem Wohnraum und Leistungen zu erleichtern. Die materiellen und medizinischen Leistungen werden durch die Sozialämter nach einem einheitlichen Leistungskatalog gewährt.<sup>168</sup> Zur Erhebung der Bedürftigkeit bedienen sich die Mitarbeiter:innen eines Fragebogens, der u.a. spezifische Fragen der jeweiligen Fachstellen beinhaltet.<sup>169</sup>

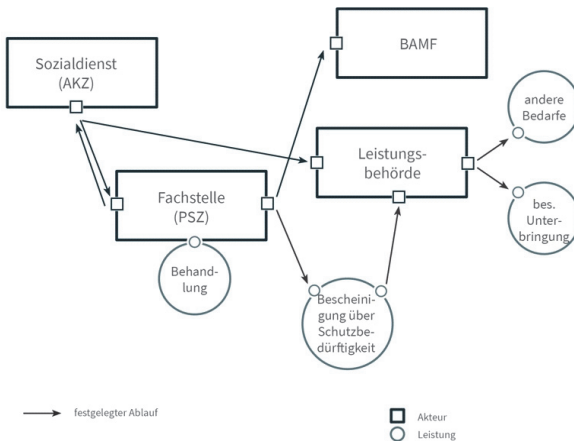


Abbildung 3:  
Identifizierungsverfahren Berlin (© BAfF e.V.)

Festzustellen ist jedoch, dass nicht alle Vulnerabilitätsgruppen iSd AufnRL durch entsprechende FBS im BNS vertreten sind, insbesondere keine Fachstellen für Be-

167 Zfm/u.a., Besondere Schutzbedürftigkeit von Asylsuchenden feststellen, 127.

168 Zfm/u.a., Besondere Schutzbedürftigkeit von Asylsuchenden feststellen, 133.

169 Zfm/u.a., Besondere Schutzbedürftigkeit von Asylsuchenden feststellen, 130 f.

troffene von Menschenhandel. Dies macht sich auch praktisch bemerkbar, da diese Gruppe weder in den BNS-Statistiken auftaucht, noch in den (verpflichtenden) Schulungen thematisiert wird.<sup>170</sup> Insbesondere kann das Fachwissen der FBS nicht in die benutzten Fragebögen zur Identifizierung einfließen. Eine Sensibilisierung hängt somit maßgeblich von der Bereitschaft der Betreiber:innen bzw. Sozialbetreuung ab, Schulungen auch zu diesem Thema durchzuführen.

Zudem findet ein systematisches Screening – auch wenn das Modell ein solches ermöglicht – in der Praxis aufgrund fehlender Kapazitäten nicht statt.<sup>171</sup> Als Problempunkte wurden weiterhin identifiziert, dass zum einen kein unmittelbar durchsetzbarer Versorgungsanspruch aus der Identifizierung erwächst und zum anderen, dass die Trennung zwischen Sozialdienst und Leistungsbehörde die tatsächliche Versorgung bzgl. der Leistungsgewährung und Unterbringung erheblich beeinträchtigt.<sup>172</sup>

### 6.3. Unterbringungseinrichtungen

Das LAF hat in der Leistungs- und Qualitätsbeschreibung<sup>173</sup> Standards festgesetzt, die von allen Betreiber:innen einzuhalten sind. Bei der Unterbringung sind individuelle Bedürfnisse zu berücksichtigen.<sup>174</sup> Ein Belegungsplan ist fortlaufend zu pflegen und der aktuelle Belegungsstand jeweils zu melden.<sup>175</sup>

Das obligatorisch anfangs vorzulegende Betreiber:innenkonzept muss spätestens alle 18 Monate auf Aktualität und Bedarfsgerechtigkeit hin überprüft und angepasst werden, wobei die Standards nicht unterschritten werden dürfen.<sup>176</sup> Auch sind Änderungswünsche des LAF zwingend zu berücksichtigen. Das Konzept ist dem LAF vorzulegen und muss u.a. folgende Angaben enthalten:<sup>177</sup>

- Maßnahmen der Qualitätsentwicklung und -sicherung
- Gewaltschutzkonzept
- Maßnahmen zur Integration in die Regelstruktur
- Beschreibung der Beratungsangebote
- Beschwerdemanagement

170 VULNER Interview v. 28.8.2020.

171 Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 26.

172 Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 26.

173 BerlLAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1, 2.

174 BerlLAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1, 5.

175 BerlLAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1, 5.

176 BerlLAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1, 5.

177 BerlLAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1, 6, 10 f.



Das Personalentwicklungskonzept muss darüber hinaus einen Fort- und Weiterbildungsplan enthalten, der einen verpflichtenden Umfang von mindestens drei Tagen pro Jahr und Beschäftigten enthält. Die Fortbildungen haben auch hinsichtlich besonderer Bedarfe von vulnerablen Personen und Gewaltschutz zu erfolgen. Fortbildungen des Landes oder von ihm beauftragten Dritten müssen wahrgenommen werden. Verpflichtend ist schließlich eine monatliche Supervision für das gesamte hauptberufliche Personal.<sup>178</sup>

Bzgl. der Betreuungs- und Beschäftigungsmaßnahmen wird lediglich vorgegeben, dass die Betreiber:innen diese ausreißend sicherzustellen und in dem Einrichtungskonzept festzuhalten haben. Die Ausgestaltung ist dabei ihnen überlassen, wobei die in der Leistungsbeschreibung enthaltenden Mindeststandards einzuhalten sind.

Vorgesehen ist z.B. eine Informations- und Beratungspflicht speziell von besonders Schutzbedürftigen (insbesondere Familien, Frauen, Kinder und LSBTI-Personen) zu den Möglichkeiten des Zugangs zu FBS, dem Sozialdienst des LAF und in die medizinische Regelstruktur.<sup>179</sup> Für die Beratungszeit von Frauen ist eine Kinderbetreuung sicherzustellen.<sup>180</sup>

Außerdem müssen die Betreiber:innen über Maßnahmen zur Integrationsförderung informieren, diese betreuen und koordinieren.<sup>181</sup> Dazu zählt auch das Bereitstellen von Informationen zur Wohnungs- und Arbeitssuche.<sup>182</sup> Bewohner:innen müssen an der Planung von Betreuungsangeboten partizipieren können und dürfen eine:n Vertreter:in wählen.<sup>183</sup> Für Angebote externer Akteur:innen sind Räumlichkeiten in der Einrichtung bereits zu halten.<sup>184</sup>

Eingesetzt werden dürfen nur Sozial- und Kinderbetreuer:innen, Sozialarbeiter:innen sowie Psycholog:innen, für die jeweils ein Anforderungsprofil festgeschrieben ist.<sup>185</sup>

Der Senat begrüßt insgesamt ein Modell, welches eine Beratung in den Wohnheimen durch externe Beratungsstellen vorsieht. Daneben verfügt die Ausländerbehörde in Berlin über ein Beratungszentrum, in dem die Möglichkeit einer von NGOs durchgeführten Beratung besteht.<sup>186</sup>

---

178 BerLLAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1, 15.

179 BerLLAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1, 5, 12.

180 BerLLAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1, 14.

181 BerLLAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1, 5, 11.

182 BerLLAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1, 11.

183 BerLLAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1, 11 f.

184 BerLLAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1, 11.

185 BerLLAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1, 16 f.

186 Land Berlin (Hrsg.), Arbeitsdokument, 22.

#### 6.4. Einrichtungsspezifisches Gewaltschutzkonzept

Berlin verfügt zwar über kein landesweites GSK, sieht ein solches aber verpflichtend für jede Sammerunterkunft vor. Die Betreiber:innen müssen über ein GSK verfügen, welches Teil des Betreiber:innenkonzepts ist und eine Notfallkette enthält.<sup>187</sup> Die besonderen Bedarfe vulnerabler Personen sind in separaten GSK Rechnung zu tragen. Sofern diese nicht ausreichend berücksichtigt werden können, muss eine Meldung an das LAF ergehen, damit eine Umverteilung in eine spezialisierte Einrichtung ermöglicht wird.<sup>188</sup> Es sind konkrete Ansprechpersonen in der Einrichtung zu benennen, darunter jeweils eine qualifizierte Vertrauensperson für Frauen und LSBTI sowie einen Kinderschutzbeauftragten.<sup>189</sup> Gewaltbetroffene sind sozialpädagogisch zu betreuen und an externe Unterstützungsdienste wie FBS oder Frauenhäuser zu vermitteln.<sup>190</sup>

Es sind regelmäßig niederschwellige Angebote wie Vorträge und Workshops unter Berücksichtigung der Bedarfe von vulnerablen Personen anzubieten.<sup>191</sup> Ein Konfliktmanagement ist ebenfalls zwingend einzurichten und kann bspw. Modelle zur Mediation, Deeskalation oder Streitschlichtung enthalten.<sup>192</sup>

Zum Gewaltschutzkonzept im weiteren Sinne ist auch die Hausordnung zu zählen, die das LAF den Betreiber:innen explizit vorschreibt. Einer eventuellen Rechtsunsicherheit kommt die Musterordnung bspw. durch verbindliche Verfahrensweisen bei Verstößen und Straftaten zuvor. Danach kann ein sofortiges Hausverbot zum Schutz vor Übergriffen bei Gewaltdrohungen oder -anwendungen erteilt werden.<sup>193</sup> Um die Verhältnismäßigkeit zu wahren können jedoch begleitende aufenthaltsrechtliche Maßnahmen gegen Störer:innen erforderlich werden (z.B. zur Vermeidung von Obdachlosigkeit), die hier ebenfalls hätten erwähnt werden können.<sup>194</sup>

#### 6.5. Monitoring

Die Heimleitung hat die Einhaltung der Pflichten bei Angestellten und Drittpersonal (Sicherheitsdienst u.a.) sicherzustellen und eigenverantwortlich die Umsetzung des Betreuungskonzepts zu überwachen.<sup>195</sup> Bei Drittpersonal sind dafür ggf. Wei-

187 BerlLAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1, 5, 13.

188 BerlLAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1, 13.

189 BerlLAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1, 13 f.

190 BerlLAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1, 13.

191 BerlLAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1, 13.

192 BerlLAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1, 13.

193 BerlLAF, Hausordnung v. 9.3.2020, § 11.

194 Vgl. Rabe, Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt, 20 f.

195 BerlLAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1, 12 f.

sungen zu erteilen und bzgl. Leistungen, die vom Land erbracht werden müssen, hat sie jedenfalls eine Prüf- und Hinweispflicht.<sup>196</sup> Bewohner:innen müssen unter Angabe einer Ansprechperson über ein niedrighschwelliges Beschwerdemanagement aufgeklärt werden.<sup>197</sup> Vorfälle sind zu dokumentieren und bei Qualitätsüberprüfungen vorzuzeigen.<sup>198</sup>

Daneben ist das LAF für die Überwachung zuständig. Es werden turnusmäßige und ggf. anlassbezogene Betriebskontrollen durchgeführt, bei denen die Betreiberinnen u.a. durch die Zurverfügungstellung von entsprechenden Unterlagen zur Kooperation angehalten sind.<sup>199</sup> Beschwerden können auch anonym per Mail an das Referat Qualitätssicherung beim LAF gerichtet werden.<sup>200</sup>

Über die Umsetzung des Gesamtkonzepts werden Daten durch die jeweils zuständige Senatsverwaltung erhoben, die auch ggf. korrigierende Maßnahmen zu ergreifen hat. Sie hat darüber hinaus regelmäßig der Senatsbeauftragten für Integration und Migration Bericht zu erstatten.<sup>201</sup> Der erste ausführliche Evaluationsbericht des Senats zur Umsetzung sollte eigentlich zum 30.9.2020 vorliegen,<sup>202</sup> ist bisher jedoch noch nicht erschienen.

In der Weiterentwicklung befindet sich weiterhin ein transparentes Qualitäts- und Beschwerdemanagement, dessen Nutzung durch anschließende Mängelbeseitigungen nachhaltig die Wohn- und Lebensbedingungen verbessern soll.<sup>203</sup>

## 6.6. Resümee

Die Situation besonders schutzbedürftiger Geflüchteter wird in Berlin als Querschnittsthema angesehen, welches alle beteiligten Stellen tangiert und einen besonders kohärenten Ansatz erfordert, um ein bedarfsgerechtes Aufnahme- und Asylverfahren zu ermöglichen und den Verpflichtungen ggü. betreffenden Person zu entsprechen. Alle in das Aufnahmeverfahren eingebunden Behörden und Organisationen sind dementsprechend dazu angehalten, Hinweisen auf besondere Schutzbedürftigkeit nachzugehen. Gerade die Erstanlaufstellen sollen gezielt sensibilisiert werden, um eine schnellstmögliche Einbindung von FBS zu ermöglichen. So kann

---

196 BerlLAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1, 2, 9 f.

197 BerlLAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1, 4.

198 BerlLAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1, 2, 9 f.

199 BerlLAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1, 2; BerlLAF, Qualitätssicherung: [www.berlin.de/laf](http://www.berlin.de/laf) [26.4.2021].

200 Vgl. BerlLAF, Überblick über die Flüchtlingsunterkünfte in Berlin, online: [www.berlin.de/laf](http://www.berlin.de/laf) [Stand 26.4.2021]; BerlLAF, Information für Flüchtlinge, online: [www.berlin.de/laf](http://www.berlin.de/laf) [Stand 26.4.2021].

201 Land Berlin (Hrsg.), Gesamtkonzept, 76.

202 Land Berlin (Hrsg.), Gesamtkonzept, 77.

203 Land Berlin (Hrsg.), Gesamtkonzept, 11; Land Berlin (Hrsg.), Arbeitsdokument, 37 ff.

gegebenenfalls bereits der mittels EASY-Verfahren bestimmten Verteilung in ein anderes Bundesland entgegnet werden. Die verwaltungsübergreifende Erarbeitung des Leitfadens zur Identifizierung ist gerade auch im Vergleich zu anderen Bundesländern positiv hervorzuheben. Es mangelt jedoch weiterhin an verbindlichen Vorgaben für die Verwaltungspraxis. Diese könnten dazu beitragen, dass sich die tatsächliche Situation auch im größeren Umfang den in den Konzepten enthaltenen Modellen annähert.

Die Identifizierung im engeren Sinne obliegt den Fachstellen des BNS-Netzwerks, die eine entsprechende Bescheinigung ausstellen und den Unterstützungsbedarf feststellen. Während des Identifizierungsverfahrens werden Fragebögen verwendet, die von den im Netzwerk vertretenen Mitgliedern erstellt werden. Die Mehrfachzuständigkeit verschiedener Stellen für die Identifizierung vulnerabler Personen scheint jedenfalls nicht zu einer Verantwortungsverschiebung beizutragen, sondern vielmehr zu einer erhöhten Sensibilisierung aller Beteiligten. Der Vorteil eines solchen Netzwerks besteht auch wegen der gebündelten Datenerhebung, die die Relevanz von bestimmten Unterstützungsstrukturen benennen kann.<sup>204</sup> Ziel muss hier sein, die im Netzwerk vorhandene fachliche Spezialisierung auszuweiten und beispielsweise auch FBS zu Betroffenen von Menschenhandel aufzunehmen.

Berlin verfolgt das Ziel, möglichst vielen Geflüchteten eine dezentrale Unterbringung nach Aufhebung der Wohnverpflichtung zu ermöglichen. Darüber sind Geflüchtete auch bereits im AKuZ zu informieren. Sofern in AE nicht genügend Kapazitäten zur Verfügung stehen,<sup>205</sup> ist eine Verteilung in GUs direkt aus dem AKuZ möglich (nach Aufhebung der Wohnverpflichtung gem. § 49 II AsylG). Explizit sollen Schwangere und chronisch erkrankte Personen direkt in GUs untergebracht werden, wenn jederzeit mit Notfällen zu rechnen ist.

Darüber hinaus wird die Unterbringung in AE vom LAF *per se* als unzumutbare Härte für vulnerable Personen angesehen, sodass die Wohnverpflichtung aufgehoben werden soll, sofern der Person ein Wohnungsangebot vorliegt. Im Grundsatz kann hier daher von einer Konzeption gesprochen werden, die eine Unterbringung vulnerabler Personen in Sammelunterkünften lediglich zur Vermeidung von Obdachlosigkeit vorsieht. Dieser Ansatz ist im Vergleich zu anderen Bundesländern einmalig und verdient besondere Beachtung. Dennoch wird seine praktische Umsetzung strukturell durch die Wohnsituation von Geflüchteten in Berlin limitiert. Auch der Rechnungstragung besonderer Bedarfe im Rahmen von Belegungsplänen oder durch Unterbringung in Schutzunterkünften, -wohnungen und Frauenhäusern bedarf eines Abgleichs mit der Praxis, um zu überprüfen, ob das relativ progressive Regelwerk auch tatsächlich umgesetzt wird. Es besteht demnach erhöhter Handlungsbedarf bei der Zugangsgewährung von Schutzsuchenden in den Woh-

---

204 Vgl. Zfm/u.a., Besondere Schutzbedürftigkeit von Asylsuchenden feststellen, 136 ff.

205 Unter Berücksichtigung der Bedürfnisse vulnerabler Personen und Reservekapazitäten.

nungsmarkt (und in die Regelversorgungssysteme), damit sich die prinzipielle Offenheit für dezentrale Unterbringung auch tatsächlich bemerkbar macht. Bisher bewegt sich die Unterbringungsquote in AE für Berlin sogar über dem Bundesdurchschnitt.<sup>206</sup>

Betreiber:innen von Unterkünften sind daran gehalten, die Einhaltung von vertraglich festgehaltenen einheitlichen Mindeststandards sicherzustellen sowie unter Partizipation der Bewohner:innen fortzuentwickeln.<sup>207</sup> Auch sie müssen über ein Identifizierungsverfahren verfügen, um Vulnerabilitäten festzustellen, um z.B. die Verteilung in anderweitige Unterkünfte einzuleiten. Jede Einrichtung muss über ein Personalentwicklungskonzept mit verpflichtenden Fortbildungsprogrammen für Mitarbeitende, ein Gewaltschutzkonzept sowie ein Beschwerde- und Konfliktmanagement verfügen. Für vulnerable Personengruppen (wie LSBTI) ist ein separates Schutzkonzept zu entwerfen, das auf die besonderen Bedürfnisse zugeschnitten ist.<sup>208</sup>

Die Einrichtungsleitung hat alle Vorfälle zu dokumentieren und Qualitätsunterschreitungen, die von Leistungen des Landes abhängen, dem LAF zu melden. Dieses führt regelmäßige Betriebsprüfungen durch. Für eine Überprüfung der implementierten Maßnahmen werden kontinuierlich Daten erhoben und jährlich dem Abgeordnetenhaus abwechselnd mittels Kurz- bzw. Langbericht vorgelegt. Mit der Koordination des BNS-Netzwerkes durch das ZÜ wird darüber hinaus eine zentrale Auswertung der Fachstellen-Praxis ermöglicht, die an die Senatsverwaltung herangetragen wird.

## 7. Das Beispiel Nordrhein-Westfalen

### 7.1. Verteilungsverfahren

Seit Ende 2017 hat NRW ein dreistufiges Landesaufnahmesystem, bei dem in folgender Reihenfolge die Verteilung von Schutzsuchenden erfolgt: Landeserstaufnahmeeinrichtung (LEA) → Erstaufnahmeeinrichtung (EAE) → Zentrale Unterbringungseinrichtung (ZUE).<sup>209</sup>

In der LEA Bochum müssen sich alle Asylbewerber:innen persönlich melden. Diese ist keine Unterbringungseinrichtung, sondern dient lediglich der Dokumen-

---

206 Siehe Anhang 2.

207 BerLLAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1, 11 ff.

208 BerLLAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1, 13 f.

209 Die jeweiligen Zuständigkeiten ergeben sich aus den §§ 4 ff. ZustAVO NRW; vgl. zum Unterbringungssystem auch Flüchtlingsrat NRW (Hrsg.), Landesaufnahmeeinrichtung, online: [www.frnw.de](http://www.frnw.de) [26.4.2021].

tenprüfung nach § 16 Ia AsylG sowie der EASY-Abfrage<sup>210</sup> und ggf. der erkenntnisdienstlichen Behandlung, § 8 NW ZustAVO. Die LEA Bochum hat jedoch ebenfalls festzustellen, ob eine akute medizinische Versorgung notwendig ist und ggf. entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, § 8 V NW ZustAVO NRW. Auch Asylbewerber:innen, die aus anderen Ländern nach NRW verteilt werden haben sich zunächst in der LEA Bochum zu melden. Sofern NRW zuständig ist, erfolgt die Verteilung in die entsprechende EAE. Die Unterbringungszeit in einer EAE ist für zwei bis drei Wochen vorgesehen, beträgt jedoch in der Praxis eher zwei bis drei Monate.<sup>211</sup>

Aus den ZUEs erfolgt schließlich entweder die Zuweisung in die Kommune oder die Ausreise bzw. Abschiebung. Eine aktuelle Übersicht über vorhandene Einrichtungen und Belegungen bietet der Quartalsbericht des MKFFI.<sup>212</sup>

Die vornehmliche Unterbringung in Landesunterkünften wurde in NRW zuletzt iRd „Asyl-Stufenplans“<sup>213</sup> ausgeweitet. Im Zuge dessen trat auch das Ausführungsgesetz zu § 47 Ib AsylG in Kraft, nach dem die Unterbringung in AE bis zu 24 Monate ermöglicht wird. Im Jahr 2020 belief sich die Verweildauer der Asylsuchenden in über einem Viertel aller Fälle auf mehr als zwölf Monate.<sup>214</sup> Nach Einschätzung und Kritik des Flüchtlingsrats NRW lässt sich das derzeitige Landesaufnahmesystem kaum mehr von sog. „AnKER-Zentren“ (Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückführungszentren) unterscheiden.<sup>215</sup> Laut der Ausführungsrichtlinie Asyl vom Juli 2019<sup>216</sup> sollen „alle geeigneten neu eingereisten Asylsuchenden“ in das beschleunigte Verfahren nach § 30a AsylG aufgenommen werden (dafür vorgesehen sind die Einrichtungen Bonn, Hamm, Ibbenbüren, Ratingen und Möhnsee).<sup>217</sup> Zusätzlich werden auch Personen aus den Herkunftsstaaten Georgien, Armenien und Aserbaidschan in das beschleunigte Verfahren einbezogen. Dies basiert auf einer Zusatzvereinbarung der Landesregierung mit dem BAMF nach § 30a AsylG analog.<sup>218</sup>

Diese besonderen AE sind auch für die Unterbringung von Personen vorgesehen, die nach der Dublin-III-VO überstellt werden sollen.<sup>219</sup> Sie sind nur dann auf

210 Verteilungssystem zur Bestimmung der zuständigen AE in Deutschland („Erstverteilung von Asylbewerbern“) nach dem sog Königsteiner Schlüssel.

211 Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 46.

212 MKFFI (Hrsg.), Sachstand staatliches Asylsystem v. 17.8.2020, 4 f.

213 Landesregierung NRW (Hrsg.), Flüchtlingsminister Stamp: Kabinett beschließt Asyl-Stufenplan zur Entlastung der Kommunen, online: [www.land.nrw](http://www.land.nrw) [9.4.2021].

214 MKFFI (Hrsg.), Sachstand staatliches Asylsystem v. 16.3.2021, 12.

215 Flüchtlingsrat NRW (Hrsg.), Kritik und Politisches zu Landesunterbringung, online: [www.fnrw.de](http://www.fnrw.de) [26.4.21].

216 MKFFI (Hrsg.), Erlass zur Steuerung des Asylsystems – Umsetzung des AG AsylG v. 16.7.2019 (AZ: 531-39.18.03-17/175).

217 Ausführungsrichtlinie Asyl, 3.

218 Ausführungsrichtlinie Asyl, 4 f.

219 Ausführungsrichtlinie Asyl, 6.

die Kommunen zu verteilen, wenn absehbar ist, dass eine Überstellung nicht innerhalb der 24-Monate-Frist möglich ist.

Alleinerziehende sind hingegen spätestens nach 6 Monaten zu verteilen; sofern ihr Antrag nicht als offensichtlich unbegründet oder unzulässig abgelehnt wurde bereits im vierten Monat.<sup>220</sup> Im gleichen Zuge wird jedoch eine Überschreitung „um wenige Wochen“ in das Ermessen der Behörde gestellt. Die Ausnahme der verlängerten Wohnpflicht für Minderjährige und ihre Eltern ist gesetzlich in § 47 Ia 2 AsylG geregelt.<sup>221</sup> Die Quartalsberichte des MKFFI belegen hingegen, dass in der Praxis die Aufenthaltszeit in AE länger als vorgesehen andauert. Dies wirkt sich gerade in NRW erheblich auf die Rechte von Kindern aus, da z.B. die Schulpflicht ohne Einschränkung an die Wohnpflicht koppelt wird, § 34 VI 1 NWSchulG. Sofern der Aufenthalt in AE drei Monate übersteigt, verstößt dies gegen Art. 14 II AufnRL.<sup>222</sup>

Unerlaubt eingereiste Ausländer iSd § 15a AufenthG werden nach dem Erlass v. 26.11.2019<sup>223</sup> zunächst in der EAE Mönchengladbach untergebracht. Nach der Gesundheitsuntersuchung werden sie einer ZUE zugewiesen. Bei Asylantragstellung erfolgt die direkte Zuweisung an die nächstgelegene EAE ohne Aufenthalt in der LEA Bochum.

Die Bezirksregierung Arnsberg ist auch für die anschließende Verteilung auf die Kommunen (Anschlussunterbringung) zuständig. Diesbezüglich wurde einer *pauschalen* Verteilung in diejenige Kommune, in der Schutzsuchende im Zeitpunkt der Zuweisung ihren tatsächlichen Wohnsitz haben, mit der Nichtigerklärung durch das OVG NRW im September 2018 die Rechtsgrundlage entzogen.<sup>224</sup>

Sowohl bei der Erstverteilung als auch der Anschlussunterbringung muss die Bezirksregierung Arnsberg den besonderen Schutzbedarf vulnerabler Personen berücksichtigen, § 5 VIII NW ZustAVO. Die kann durch eine Unterbringung in einem besonders dafür vorgesehenen Bereich innerhalb der Landeseinrichtungen, in einer besonderen Einrichtung oder auch durch direkte Verteilung in die Kommunen geschehen.<sup>225</sup> Im vorgehenden Erlass vom 29.3.2017<sup>226</sup> war noch eine Zuweisung in besondere Unterkünfte oder in die Kommunen *unabhängig* vom besonderen

---

220 Ausführungsrichtlinie Asyl, 8, 10.

221 Auch ohne explizite Nennung in der Länderöffnungsklausel nach § 47 Ib AsylG können die Länder diese Begrenzung nicht umgehen, González Méndez de Vigo/Schmidt/Klaus, Kein Ort für Kinder, 14.

222 Zum Vergleich greift die Schulpflicht in Thüringen spätestens drei Monate nach Zuzug, § 17 I 2 ThürSchulG. Siehe hierzu auch González Méndez de Vigo/Schmidt/Klaus, Kein Ort für Kinder, 21, 45 f.

223 Erlass zur Unterbringung unerlaubt eingereister Ausländer in Landeseinrichtungen v. 26.11.2019.

224 OVG NRW v. 4.9.2018 (AZ: 18 A 256/18).

225 Ausführungsrichtlinie Asyl, 10.

226 Erlass „Steuerung des Asylsystems in Nordrhein-Westfalen“ v. 29.3.2017 (AZ: 123-39.18.03-16-004).

Schutzbedarf vorgesehen.<sup>227</sup> Zuständig für diese Entscheidungen sind die jeweiligen Bezirksregierungen im Einvernehmen mit der Bezirksregierung Arnsberg.<sup>228</sup> Der Unterbringungserlass<sup>229</sup> ermöglicht eine Zuweisung direkt in die Kommunen bei zwingenden medizinischen/pflegerischen Gründen, sofern auch in Einrichtungen für vulnerable Personen keine hinreichende Versorgung gewährleistet werden kann.

Die zwingende Berücksichtigung der besonderen Schutzbedürftigkeit bei der landesinternen Verteilung wird auch durch II.4. der Verteilungsrichtlinie<sup>230</sup> gestützt, der neben einer humanitären Generalklausel (4.2.) auch die Umverteilung in eine Schutzeinrichtung bei häuslicher Gewalt (4.2.3) enthält. Gleiches gilt für den Antrag auf länderübergreifende Umverteilung (III.). Nicht geregelt ist jedoch, ob in gleich gelagerten Fällen auch die Wohnpflicht in ZUEs nach § 49 II AsylG beendet wird.

## 7.2. Unterbringungseinrichtungen

Es gibt somit vornehmlich zwei verschiedene Unterbringungseinrichtungen (EAE und ZUE), wobei letztere teilweise eine besondere Zweckbestimmung haben, wie z.B. „besondere AE“ gem. § 11 ZustAVO iVm § 5 V AsylG oder Schutzunterkünfte für vulnerable Personen. Derzeit bestehen sieben ZUEs für vulnerable Personen, die sich v.a. durch die Anbindung an Fachkliniken oder die ehemalige Nutzung der Einrichtung als z.B. Rehaklinik eignen sollen.<sup>231</sup> Aufgrund der abgelegenen Lage, ist in diesen Einrichtungen eine Anbindung an Fachstellen teilweise jedoch schwieriger als in den Regelunterkünften.<sup>232</sup> Grundsätzlich werden vom MKFFI<sup>233</sup> jedoch alle Unterbringungseinrichtungen für vulnerable Personen als geeignet angesehen.<sup>234</sup>

Für alle Landeseinrichtungen gelten die vom MKFFI erlassenen Qualitätsstandards, die als VwV gem. § 20 ZustAVO erlassen werden. Die Bezirksregierung Arnsberg ist gem. § 5 VII NW ZustAVO für die Vergabeverfahren zuständig. Sie beauftragt danach jeweils eine Betreuungsorganisation und Sicherheitsdienstleister-

227 S. 8 des Erlasses v. 29.3.2017.

228 Ausführungsrichtlinie Asyl, 10.

229 Erlass zum Umgang mit nicht unterkunfts- oder nicht verfahrensfähigen Personen; Anwendung der §§ 50 I 2 AsylG v. 28.7.2017.

230 Richtlinien zur Verteilung und Zuweisung von asylbegehrenden oder unerlaubt eingereisten Personen v. 25.6.1997 (I B 4 – 141) gem. § 7 AsylVfG-DVO v. 22.November 1994 (GV. NRW, S. 1065), zul. geänd. durch Verordnung v. 29.4.1997 (GV. NRW. S. 85).

231 Antwort des MKFFI auf eine elektronische Anfrage v. 24.2.2021.

232 Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 47.

233 Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration.

234 Antwort des MKFFI auf eine elektronische Anfrage v. 24.2.2021.



rin, sofern sie bestimmte Mindeststandards erfüllen.<sup>235</sup> Letztere sind in sog. Leistungsbeschreibungen festgehalten.<sup>236</sup> Enthalten sind hier z.B. Anforderungen an das Sicherheitspersonal sowie alle weiteren Beschäftigten.<sup>237</sup> Diese soll möglichst auch Sensibilisierungsmaßnahmen für geschlechtsspezifische Verfolgung und vulnerable Gruppen berücksichtigen. Bei der Zimmervergabe hat die Einrichtungsleitung „die besonderen Bedürfnisse vulnerabler Personen“ und im Übrigen das GSK zu berücksichtigen.<sup>238</sup> Weiterhin muss die Betreiberin dafür Sorge tragen, dass alle Beschäftigten entsprechend nach dem GSK handeln.<sup>239</sup> Jede Landesunterkunft muss über eine Sanitätsstation inklusive Sprechstunde verfügen, die ggf. externes Fachpersonal zur psychologischen Betreuung vulnerabler Personen bestellt.<sup>240</sup> Des Weiteren sind auch konkrete Sachleistungen für vulnerable Personen vorgesehen, die sich in der Regelaufzählung allerdings auf den Bedarf von Eltern bzgl. ihrer Kleinkinder beschränkt.<sup>241</sup>

Die Soziale Betreuung umfasst unter anderem Hilfestellungen im Zusammenleben „unter Berücksichtigung von frauenspezifischen Belangen und Belangen von vulnerablen Personen.“<sup>242</sup> Dazu gehört ebenfalls die Begleitung und Unterstützung von Suchtmittelabhängigen.<sup>243</sup> Den Bewohner:innen müssen Informationen zu Fachberatungsstellen sowie zum dezentralen Beschwerdemanagement gewährt werden.<sup>244</sup> Auch muss es mindestens eine feste Ansprechperson geben, die bezüglich sexualisierter Gewalt und traumatisierten Menschen geschult und im Bereich des Kinderschutzes fortgebildet wurde.<sup>245</sup> Im Betreuungskonzept hat die Betreiberin konkret auszuführen, wie diese Vorgaben zur Sozialen Betreuung umgesetzt werden.<sup>246</sup>

Auf kommunaler Ebene gibt es im Gegensatz zu Landesunterkünften keine einheitlichen Mindeststandards, sondern verschieden ausgestaltete kommunale Un-

---

235 Hier werden die folgenden Leistungsbeschreibungen zugrunde gelegt: Bezirksregierung Arnsberg, Vergabe Organisation und Betreuung v. 9.9.2018; Bezirksregierung Arnsberg, Rahmenvereinbarung Sicherheitsdienstleistungen v. 2.9.2016.

236 Diese werden zu neuen Vergabestaffeln gegebenenfalls aktualisiert, eine Übersicht findet sich bei Flüchtlingsrat NRW (Hrsg.), Qualitätsstandards, online: [www.forumlandesunterbringung.de](http://www.forumlandesunterbringung.de) [26.4.2021].

237 Bezirksregierung Arnsberg, Rahmenvereinbarung Sicherheitsdienstleistungen, 4.2; Bezirksregierung Arnsberg, Vergabe Organisation und Betreuung, Anlage 5.

238 Bezirksregierung Arnsberg, Vergabe Organisation und Betreuung, A.2.4.

239 Bezirksregierung Arnsberg, Vergabe Organisation und Betreuung, A.2.5.

240 Bezirksregierung Arnsberg, Vergabe Organisation und Betreuung, C.2.3.

241 Bezirksregierung Arnsberg, Vergabe Organisation und Betreuung, I.2.2.

242 Bezirksregierung Arnsberg, Vergabe Organisation und Betreuung, A.2.2.

243 Bezirksregierung Arnsberg, Vergabe Organisation und Betreuung, B.2.2.

244 Bezirksregierung Arnsberg, Vergabe Organisation und Betreuung, B.2.2.

245 Bezirksregierung Arnsberg, Vergabe Organisation und Betreuung, A.2.2.

246 Bezirksregierung Arnsberg, Vergabe Organisation und Betreuung, B.2.2.

terbringungskonzepte.<sup>247</sup> Manche verfügen über Mindeststandards wie in Münster<sup>248</sup> oder Lünen.<sup>249</sup> Andere sehen, wie schon auf Landesebene, ein Stufenmodell für einen schrittweisen Auszug in kleinere Gemeinschaftsunterkünfte oder eigene Wohnungen vor, wobei die Kriterien dafür stark divergieren.<sup>250</sup> In Bocholt entscheidet eine Sozialarbeiter:in innerhalb von 6 Wochen über die „Integrationsfähigkeit“ der Personen und entsprechend über die Wohnstufe,<sup>251</sup> in Arnsberg ist die Aufenthaltsdauer in GUs entscheidend und in Herne die Bleibeperspektive.<sup>252</sup>

Auch der Fokus auf dezentrale Unterbringung divergiert, wie der Flüchtlingsrat am Beispiel von Kaarst, Gelsenkirchen und Köln aufzeigt.<sup>253</sup> Leverkusen und Oberhausen haben für die Unterbringung in kommunalen Einrichtungen eigene Gewaltschutzkonzepte entworfen.<sup>254</sup>

### 7.3. Landesgewaltschutzkonzept

Das NWGSK ist als verbindliche Leitlinie konzipiert und fester Bestandteil der Verträge mit Unterkunftsbetreiber:innen.<sup>255</sup> Den Qualitätsstandards für Sicherheitsdienstleistungen und den Betrieb von Einrichtungen wird Nachdruck verliehen, indem ihre vollständige Umsetzung auch im GSK festgeschrieben wird.<sup>256</sup> Qualitätsstandards und GSK nehmen somit jeweils aufeinander Bezug. Nachfolgend werden einige im GSK vorgesehenen Maßnahmen dargestellt.

Verschiedene Vorgaben, wie Beleuchtungskonzepte bei Neu- und Umbauten oder die Platzierung von Räumen des Sicherheitspersonals in der Nähe von schutzbedürftigen Personen, sollen das Sicherheitsgefühl der Bewohner:innen steigern sowie schnelles Eingreifen bei Auseinandersetzungen ermöglichen.<sup>257</sup> Des Weiteren

247 Weitergehend siehe Flüchtlingsrat NRW (Hrsg.), Kommunale Unterbringungskonzepte und -standards, online: [www.fnrnw.de](http://www.fnrnw.de) [26.4.2021].

248 Stadt Münster (Hrsg.), Geflüchtete Menschen in Münster – Handlungskonzept, online: [www.stadt-muenster.de](http://www.stadt-muenster.de) [26.4.2021]; Stadt Münster (Hrsg.), Konzept zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen, online: [www.stadt-muenster.de](http://www.stadt-muenster.de) [26.4.2021].

249 Stadt Lünen (Hrsg.), Konzept zur Unterbringung von Betreuung von Flüchtlingen, online: [lunen.ratsinfomanagement.net](http://lunen.ratsinfomanagement.net) [26.4.2021].

250 Eine Übersicht findet sich bei Flüchtlingsrat NRW (Hrsg.), Unterbringungskonzepte mit Stufenmodell, online: [www.fnrnw.de](http://www.fnrnw.de) [26.4.2021].

251 Stadt Bocholt (Hrsg.), Präsentation zur Umsetzung des Handlungskonzepts vom 16.11.2019, online: [www.bocholt.de](http://www.bocholt.de) [26.4.2021], 17 ff.

252 Siehe Übersicht des Flüchtlingsrat NRW (Hrsg.), Unterbringungskonzepte mit Stufenmodell, online: [www.fnrnw.de](http://www.fnrnw.de) [26.4.2021] m.w.N.

253 Flüchtlingsrat NRW (Hrsg.), Flüchtlingsrat NRW (Hrsg.), Unterbringungskonzepte mit dezentraler Unterbringung, online: [www.fnrnw.de](http://www.fnrnw.de) [26.4.2021].

254 Flüchtlingsrat NRW (Hrsg.), Kommunale Gewaltschutzkonzepte, online abrufbar: [www.fnrnw.de](http://www.fnrnw.de) [26.4.2021].

255 MKFFI (Hrsg.), Sachstand staatliches Asylsystem v. 17.8.2020, 12; NWGSK, 6.

256 NWGSK, 15.

257 Vgl. NWGSK, 13 f.

ist vorgesehen, dass sowohl die Verfahrensberatung als auch die verpflichtende dezentrale und unabhängige Beschwerdestelle in separaten, gut erreichbaren Räumen stattfinden und eigens vorgesehene Schutz- und Rückzugsräume *in der Regel* durchgängig geöffnet haben.<sup>258</sup>

Im Rahmen des Belegungskonzepts sind vulnerable Personen vorrangig zu berücksichtigen und gegebenenfalls in besonderen Schutzunterkünften unterzubringen.<sup>259</sup> Jederzeit muss jeweils eine männliche und weibliche Ansprechperson für gewaltbetroffene Bewohner:innen vor Ort erreichbar sein.<sup>260</sup> Daneben ist die erforderliche und notwendige medizinische Betreuung/Versorgung von vulnerablen Personen zu gewährleisten.<sup>261</sup>

Weiterhin bestehen verschiedene Informationspflichten ggü. Bewohner:innen bzgl. der Erreichbarkeit von FBS, Ansprechpersonen oder subjektiven Rechten.<sup>262</sup> Externen FBS muss zudem temporärer Zutritt zu den Einrichtungen gewährt werden, insbesondere bei langen oder kostenintensiven Fahrtwegen.

Schließlich sind verschiedene verpflichtende Kooperationen und Vernetzungen mit z.B. Ärzt:innen, FBS, Krankenhäusern und der Polizei vorgesehen.<sup>263</sup> Um zu einer größeren Handlungssicherheit beizutragen, werden standardisierte Verfahrensabläufe z.B. mittels Check-Listen implementiert.<sup>264</sup>

Bezüglich des Umgangs mit Notfällen, wie die umfassende Dokumentation in einem Mustermeldebogen und das Wachbuch.<sup>265</sup> Zum Schutz von Betroffenen, insbesondere bei sexualisierten Übergriffen und häuslicher Gewalt, ist eine psychosoziale Nachbetreuung sowie eine räumliche Trennung und Umverteilung von Täter:innen und Betroffenen vorgesehen.<sup>266</sup> Über entsprechende Beratungsstellen soll in diesem Fall ausdrücklich informiert und auf eigene Rechte hingewiesen werden. Spezielle Vorgaben enthält das GSK darüber hinaus zum Thema Kindeswohlgefährdung<sup>267</sup>, minderjährigen Verheirateten<sup>268</sup> und Personen mit psychischen Störungen.

Jede Einrichtung muss zumindest entweder über – für den Umgang mit vulnerablen Personen geschultes – weibliches Betreuungspersonal oder entsprechend qualifizierte Ansprechpersonen verfügen. Ansprechpersonen sollen auch *möglichst* mehrsprachig qualifiziert sein sowie Kenntnisse im geschlechter- und kultursensib-

---

258 Vgl. NWGSK, 14, 23; MKFFI (Hrsg.), Sachstand staatliches Asylsystem v. 8.6.2020, 11 f.

259 NWGSK, 15 f.

260 NWGSK, 19.

261 Siehe NWGSK, 17.

262 NWGSK, 16 f., 20, 24 f.

263 NWGSK, 24.

264 Siehe z.B. NWGSK, 23.

265 NWGSK, 27 ff.

266 NWGSK, 29 ff., 41.

267 NWGSK, 35 ff.

268 NWGSK, 38 ff.

len Umgang haben.<sup>269</sup> Des Weiteren müssen das Personal sowie Mitarbeiter:innen der Bezirksregierung in den Einrichtungen nach den Qualitätsstandards qualifiziert sein.<sup>270</sup> Die Zuverlässigkeit von Beschäftigten des Betreuungs- und Sicherheitsdienstes wird durch Führungszeugnisse, einer Zuverlässigkeitsbescheinigung des Ordnungsamtes sowie einer Eigenerklärung, dass keine relevanten Vorstrafen oder Strafverfahren vorliegen, sichergestellt.<sup>271</sup>

Auch Schulungen und Fortbildungen, die Gewaltprävention und Deeskalationstrainings enthalten, sind verbindlich und werden vom Betreuungsverband durchgeführt.<sup>272</sup> In diesem Rahmen muss auch bezüglich der Gefahr etwaiger Macht- und Abhängigkeitsstrukturen sensibilisiert werden, das Personal der Beschwerdestelle darüber hinaus speziell für Situationen mit vulnerablen Gruppen.<sup>273</sup> Bei Bedarf werden Mitarbeiter:innen Supervisionen angeboten.

Die Einführung und Implementierung des GSK erfolgt durch die jeweiligen Bezirksregierungen, die auch für die Umsetzung und Einhaltung verantwortlich sind.<sup>274</sup> Die Umsetzung erfolgt seit 2017 sukzessive, nachdem das GSK sowohl fester Vertragsbestandteil der Vergabeverfahren wurde als auch in den Aufgaben- und Kontrollkatalog der mobilen Kontrollteams der Bezirksregierungen integriert wurde.<sup>275</sup> Einmal jährlich müssen die Bezirksregierungen dem Ministerium für Inneres und Kommunales über den Umsetzungsstand berichten.<sup>276</sup>

Laut den Qualitätsstandards muss auch die Einrichtungsleitung die Einhaltung durch das Personal sicherstellen. Die Leitung soll mindestens zweimal jährlich ein Monitoring bzgl. sich verändernder Bedarfe und Anpassungen des Konzepts unter Einbeziehung der Betreuungs- und Sicherheitsleitung sowie den Vertretungen der Sozialen Beratung durchführen.<sup>277</sup> Daneben wird in jeder Einrichtung eine verantwortliche bzw. zentrale Ansprechperson ernannt.<sup>278</sup>

In jeder AE wird eine halbe Stelle für das Beschwerdemanagement gefördert. Diese dezentralen, einrichtungsinternen Stellen dienen als unmittelbarer Anlaufpunkt und leiten die Beschwerden ggf. an die Überregionale Koordinierungsstelle weiter.<sup>279</sup> Diese ist beim Flüchtlingsrat angesiedelt und wird bei grundlegenden Problemen sowie fehlender Abhilfe vor Ort eingeschaltet.<sup>280</sup> Falls es sich um Men-

---

269 NWGSK, 16.

270 NWGSK, 17.

271 NWGSK, 19 f.

272 NWGSK, 17, 24.

273 NWGSK, 23.

274 NWGSK, 10.

275 MKFFI (Hrsg.), Sachstand staatliches Asylsystem v. 17.8.2020, 12 f.

276 NWGSK, 6, 25.

277 NWGSK, 10.

278 NWGSK, 25.

279 MKFFI (Hrsg.), Sachstand staatliches Asylsystem v. 17.8.2020, 13 f.

280 Diakonie (Hrsg.), Dezentrale Beschwerdestelle für Flüchtlinge, online: [www.diakonie-rwl.de](http://www.diakonie-rwl.de) [26.4.21].

schenrechtsverletzungen handelt wird außerdem das Landesministerium informiert.<sup>281</sup>

#### 7.4. Das Identifizierungsverfahren

Eine besondere Schutzbedürftigkeit ist zwar in jeglichen Verfahrensschritten entsprechend zu berücksichtigen, ein Konzept zur Identifizierung besteht jedoch gerade nicht. Es werden lediglich Selbstauskunftsbögen bei der Registrierung und medizinischen Erstuntersuchung bereitgestellt. Diese dienen eigentlich der Ermittlung von Krankheiten. In dem Feld „Haben Sie weitere (ansteckende) Krankheiten?“ sollen laut Ausländerbehörde psychische Erkrankungen eingetragen werden.<sup>282</sup> Bisher gibt es auch keine eigenständigen Therapieangebote in den ZUEs.<sup>283</sup> Eine psychosoziale Versorgung geschieht deshalb lediglich durch Verweisberatung an externe Stellen, welche jedoch insbesondere wegen der geografischen Lage von ZUEs unzureichend ist.<sup>284</sup> Fehlende Kostenübernahmen und eine nur sporadisch funktionierende Weitervermittlung führen neben der fehlenden systematischen Identifizierung zu einer faktisch stark eingeschränkten Versorgung.<sup>285</sup>

Auch ein bereits 2017 durchgeführtes Modellprojekt zur Identifizierung während der kommunalen Unterbringung ergab, dass nach einer Diagnose die Weitervermittlung in die Versorgungsstrukturen häufig scheiterte.<sup>286</sup> Als Problem stellte sich auch die unzureichende Informierung der Kommunen über vorliegende Versorgungsbedarfe im Zuge der Anschlussunterbringung dar, wodurch es zu Behandlungsunterbrechungen, -abbrüchen sowie Parallelbehandlungen kam.<sup>287</sup> Obwohl insgesamt ein hoher Behandlungs- und Beratungsbedarf festgestellt wurde, sind bisher keine Schritte zur Implementierung erfolgt.<sup>288</sup>

---

281 MKFFI (Hrsg.), Sachstand staatliches Asylsystem v. 17.8.2020, 13 f.

282 Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 46.

283 Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 46. Die Implementierung psychosozialer Erstberatungsstellen in den Einrichtungen ist noch in Planung; vgl. MKFFI (Hrsg.), Sachstand staatliches Asylsystem v. 17.8.2020, 13.

284 Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 46.

285 Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 47.

286 Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 47 f.

287 Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 48.

288 Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 48.

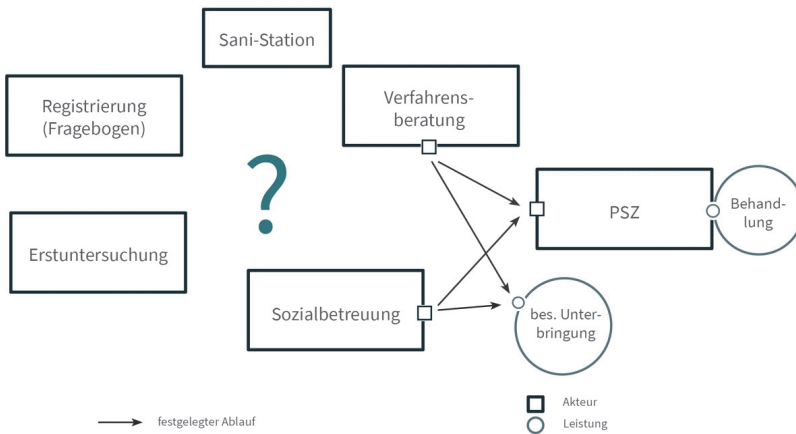


Abbildung 4:  
Identifizierung in NRW (© BAfF e.V.)

### 7.5. Resümee

Es bleibt abzuwarten, inwieweit sich in NRW ein Identifizierungsverfahren etabliert und wo dies angesiedelt sein wird. In Betracht kommt hier insbesondere die in Planung befindliche psychosoziale Erstberatung. Dass eine Identifizierung bisher kein integraler Bestandteil im Landesaufnahmeverfahren ist, lässt sich mit den unionsrechtlichen Vorgaben nicht vereinigen.

Bedarfsgerechte Maßnahmen sind vornehmlich im Rahmen des Belegungskonzepts vorzunehmen, in welchem schutzbedürftige Personen vorrangig zu berücksichtigen sind. Alternativ kann auch eine Zuweisung in eine besondere Schutzunterkunft oder ein Frauenhaus erfolgen. Theoretisch ist nach der Ausführungsrichtlinie Asyl und dem Unterbringungserlass auch eine Zuweisung direkt und unter Umständen bereits vor der erkennungsdienstlichen Behandlung in die Kommunen möglich, sofern die besonderen Schutzunterkünfte dem individuellen Bedarf aus medizinischen oder pflegerischen Gründen nicht genügen. In jedem Fall ist nach dem GSK eine pauschale Unterbringungszuweisung nicht ausreichend, vielmehr hat eine individuell abgestimmte Entscheidung zu ergehen. Hervorzuheben ist auch anstatt einer gegebenenfalls restriktiven Behandlung die Unterstützung von Suchtmittelabhängigen.

In der Praxis laufen diese Regelungen jedoch weitestgehend leer, da wegen des fehlenden Identifizierungskonzepts und hohen Zugangsbeschränkungen bezüglich der externen therapeutischen Angebote nur offensichtliche Schutzbedarfe erkannt werden.

Für eine transparente Anwendungspraxis wäre es weiterhin zu begrüßen, wenn auch ermessensleitende VwV zur Anwendung des § 49 II AsylG bei erkannter besonderer Schutzbedürftigkeit erlassen werden. Denn die Wohnpflicht in AE bleibt in der bisherigen Landesverwaltungspraxis auch bei einer alternativen Unterbringung bestehen.<sup>289</sup>

Positiv zu bewerten sind die quartalsweisen Sachstandsberichte des MKFFI. Diese könnten zwar detaillierter sein, sind aber ein erster Schritt hin zu einer systematischen Erfassung des Unterbringungssystems in NRW. Auch begrüßenswert ist die feste Implementierung eines dreistufigen Beschwerdesystems, welches vornehmlich einrichtungsintern ausgerichtet ist, aber über klare Vorgaben zur Weiterleitung an die unabhängige Stelle beim Flüchtlingsrat verfügt. Soweit aus den Sachstandsberichten ersichtlich, ist jedoch keine direkte Kontaktierung der unabhängigen, externen Beschwerdestelle vorgesehen, sodass hier noch Handlungsbedarf besteht.

## 8. Fazit

Mittlerweile sind mehr als 15 Jahre seit dem Ablauf der Umsetzungsfrist der ersten AufnRL vergangen. Es fehlt immer noch an einer einheitlichen und flächendeckenden Umsetzung der Vorgaben zur Identifizierung und bedarfsgerechten Unterbringung von vulnerablen Schutzsuchenden. Dies liegt einerseits in der Natur der Sache, da jedes Bundesland in eigener Angelegenheit die Unterbringung regelt. Andererseits wurde auf Bundesebene eine Vereinheitlichung hin zur zentralen Sammelunterbringung in den Ländern festgeschrieben. Im gleichen Zuge hätten auch besondere Ausnahmenvorschriften für vulnerable Personen im Hinblick auf europarechtliche Vorgaben eingefügt werden könnten. Begnügt wurde sich lediglich mit dem Hinweis in § 44 IIa AsylG, dass die Länder der besonderen Schutzbedürftigkeit Rechnung zu tragen haben. Abgesehen von der Frage, inwieweit dies Auswirkungen auf die Anwendung der nachfolgenden Ermessenvorschriften hat,<sup>290</sup> bleibt es damit bei dem Ausgangspunkt einer Umsetzungspflicht jedes einzelnen Bundeslandes.

### 8.1. Regelungsansätze

Die legislative Berücksichtigung besonderer Schutzbedürfnisse bleibt weiterhin die Ausnahme. Damit wird die Exekutive zur wesentlichen Akteurin, nicht erst bei der

---

289 Antwort des MKFFI auf eine elektronische Anfrage v. 24.2.2021.

290 Siehe hierzu Junghans, ZAR 2021, 59 ff.

Umsetzung, sondern bereits bei der normativen Adressierung überhaupt. Teilweise nimmt sie bereits im Rahmen von Verordnungen Bezug auf eine besondere Schutzbedürftigkeit. Das Mittel der Wahl bilden jedoch VwV und Gewaltschutzkonzepte, die in den letzten fünf Jahren verstärkt in den Fokus genommen wurden. Auch hat sich das Verständnis von einer isolierten Verantwortung allein der Betreiber:innen hin zu der Notwendigkeit einer rechtlich verbindlichen Implementierung geändert, was sich vordergründig in Betreiber:innenverträgen widerspiegelt.<sup>291</sup> Verbreitet ist hier eine gegenseitige Bezugnahme einzelner Regelungen. So werden Klauseln eingefügt, nach denen bereits erlassene oder zukünftige Schutzkonzepte verpflichtender Bestandteil werden. Hier ist eine positive Entwicklung festzustellen, die sich auch auf die Transparenz von Unterbringungsstandards und eine Kontrolle der Aufsichtsbehörden auswirken kann.<sup>292</sup>

Dennoch bleiben VwV unverbindlich und sind unzureichend für eine Umsetzung der europarechtlichen und internationalen Vorgaben. Zudem werden häufig Empfehlungen ausgesprochen, die den Anschein erwecken, als ginge es um Ratschläge für eine bessere Handlungssicherheit im Umgang mit Bewohner:innen und nicht um die Gewährleistung ihrer Rechte. Auch aus Effektivitätsgesichtspunkten sind Anspruchsnormen zu empfehlen, die eine wirksame und eigenständige Rechtsdurchsetzung ermöglichen. Dies impliziert auch eine Normierung auf Gesetzes- oder Verordnungsebene. Eine Implementierung eines adäquaten Rechtsrahmens, der die Berücksichtigung besonderer Bedarfe von vulnerablen Schutzsuchenden hinreichend sichert, konnte jedoch in keinem untersuchten Bundesland festgestellt werden.

Unabhängig vom Normtypus ist die selektive Bezugnahme auf einzelne Vulnerabilitätskriterien ebenso verbreitet wie eine substantielle Berücksichtigung. Neben Minderjährigen betrifft dies häufig Frauen, Alleinerziehende und teilweise LSBTI-Personen. Dies dürfte nicht zuletzt daran liegen, dass der Diskurs um Verpflichtungen gegenüber schutzbedürftigen Personen für bestimmte Personengruppen eine längere Tradition aufweist für andere und dabei auch von zusätzlichen menschenrechtlichen Rechtsquellen flankiert wird. Für eine Umsetzung der AufnRL ist nichtsdestotrotz eine umfassende Berücksichtigung besonderer Schutzbedürftigkeit erforderlich. Erst bei der bedarfsgerechten Unterstützung sowie im Rahmen von Gewaltschutzkonzepten kann und muss differenziert werden.

---

291 Rabe, Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt, 12.

292 Vgl. noch 2014: Wendel, Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, 79 ff.



## 8.2. Identifizierung besonders schutzbedürftiger Personen

Ein Schlüsselproblem besteht weiterhin im Erkennen von besonderen Schutzbedarfen. Dies erfordert klare Zuständigkeiten, um eine Verantwortungsdiffusion zu vermeiden.<sup>293</sup> Die Expertise von Fachberatungsstellen muss dabei unbedingt eingebunden sowie ihre Ressourcen ausgebaut werden. Aber auch staatliche Behörden, die häufig als Erstanlaufstelle fungieren, müssen geschult und sensibilisiert werden im Erkennen von besonders schutzbedürftigen Personen, um den Zugang zu Fachberatungsstellen und eine angemessene Unterbringung zu gewährleisten. Hierfür ist unabdinglich, Vulnerabilität als Querschnittsthema anzusehen, welches im besonderen Maße eine Sensibilisierung, Kooperation und einen formalisierten Austausch der verschiedenen Akteur:innen verlangt.

Ein Identifizierungsverfahren ist vor allem wegen der zahlreichen Zugangsbeschränkungen für Schutzsuchende in das Regelversorgungssystem nötig. Würden diese allesamt aufgehoben werden, wäre auch eine Identifizierung obsolet und unter Umständen sogar diskriminierend. Denn sie dient keinem Selbstzweck mit der Gefahr einer Essentialisierung, Retraumatisierung oder eines Labelings.<sup>294</sup> Solange jedoch auf ein zentralisiertes Unterbringungssystem in Sammelunterkünften gesetzt wird, kann auf die Identifizierung von Personen, für die eine solche Unterbringung *per se* oder im Einzelfall unzumutbar ist, nicht verzichtet werden.

Berlin zählt mit dem BNS-Netzwerk zu den wenigen Bundesländern, die über ein systematisches Identifizierungsverfahren verfügen. Die kooperierende Zuständigkeit des staatlichen LAF und der nichtstaatlichen Fachberatungsstellen scheint dahingehend aufzugehen, dass einerseits die Verantwortung des LAF zur frühzeitigen Identifikation nicht umgangen wird und andererseits auf die Expertise der FBS zurückgegriffen wird. In Thüringen muss sichergestellt werden, dass ein Identifizierungsverfahren bereits in der EAE Suhl stattfindet. Auch in NRW ist abzuwarten, inwieweit sich die psychosoziale Erstberatung etabliert und sich für ein Identifizierungsverfahren eignet. Die bisherige Mitwirkung der allgemeinen Asylverfahrensberatung scheint dafür wenig sachgerecht.

Interessanterweise kann keine Korrelation zwischen substantiellen Regelungsansätzen und dem Vorhandensein eines strukturierten Identifizierungsverfahrens festgestellt werden.<sup>295</sup> Im Gegenteil verfügen Berlin und Niedersachsen zwar über ein strukturiertes Verfahren, nicht jedoch über verbindliche Regelungen auf Gesetzes- oder Verordnungsebene. Thüringen, Schleswig-Holstein und Baden-Würt-

---

293 So auch Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 60.

294 Vgl. Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 18 f.

295 Mit Ausnahme von Brandenburg: Hier fallen substantielle legislative Bezugnahme und strukturiertes Identifizierungsverfahren zusammen.

temberg hingegen verfügen über keine Methode zur Identifizierung, obwohl sie auf Verordnungsebene eine substantielle Bezugnahme vorweisen können.

Während die medizinische Erstuntersuchung eine Möglichkeit der frühen Identifizierung darstellt, ist eine dort angesiedelte Zuständigkeit jedenfalls dann nicht ausreichend, wenn umfassend auf eine Unterbringung in AE gesetzt wird. Auch kann zu diesem Zeitpunkt noch kein Vertrauensverhältnis aufgebaut werden. Allein wegen der strukturellen Belastung drängt sich hier eine Zuständigkeit beim Sozialdienst der AE auf, die durch eine dauerhafte und niedrigschwellige Begleitung sowie einer Verhaltensbeobachtung im Alltag am ehesten dazu in der Lage ist, besonders schutzbedürftige Personen zu identifizieren und entsprechende Maßnahmen einzuleiten. In diesem Sinne erscheint das Friedländer Modell aus Niedersachsen erfolgsversprechend.

Ein Screening im Rahmen der medizinischen Erstuntersuchung bietet sich deshalb vor allem in Ländern an, die nur eine kurze Aufenthaltszeit in Erstaufnahmeeinrichtungen vorsehen, also beispielsweise in Thüringen. Berlin und Nordrhein-Westfalen eignen sich dafür nicht.

Festgehalten werden kann auch, dass eine alleinige Zuständigkeit der Identifizierung beim BAMF unangemessen ist, da erstens keine unabhängige Beratung stattfindet und zweitens ein zu starker Fokus auf die Anhörung und den Ausgang des Asylverfahrens besteht. Das BAMF muss involviert werden und entsprechende Kenntnisse auch weiterleiten können, kann aber eine Identifizierung in den Unterbringungseinrichtungen der Länder (allein wegen der Umsetzungspflicht der Länder) nicht ersetzen. Eine Identifizierung allein während der kommunalen Anschlusunterbringung ist ebenfalls unzureichend.

### 8.3. Bedarfsgerechte Maßnahmen

Die Landesparlamente wären frei darin, gesonderte Verfahren für vulnerable Personen außerhalb des regulären Aufnahmeverfahrens zu regeln. Die Konsequenz der Verantwortungsverschiebung auf die Exekutive ist jedoch, dass bedarfsgerechte Maßnahmen notwendigerweise im Rahmen des bestehenden Regelungssystems ergriffen werden. Damit werden Öffnungs- bzw. Ausnahmeklauseln und dementsprechend auch ermessensleitende Vorschriften zum Dreh- und Angelpunkt der Adressierung von Vulnerabilität. Wegen der Ressourcenknappheit von z.B. Wohnraum, die zum Teil objektiv besteht, zum Teil jedoch durch die Zugangsverwehrung hervorgerufen wird, geschieht die Berücksichtigung vor allem durch eine Bevorzugung von vulnerablen Personen beim Zugang zu alternativen Unterbringungsformen. Der *status quo* zeigt, dass nur unzureichend VwV erlassen wurden, die bspw. bei der Beendigung der Wohnpflicht nach § 49 II AsylG verbindlich die Vulnerabilität berücksichtigen.

In Bezug auf die Unterbringungsform hat der Vergleich der drei Länder gezeigt, dass Thüringen insbesondere durch die forcierte Anschlussunterbringung auffällt und damit einen diametral entgegengesetzten Ansatz zu NRW verfolgt. Dies kommt in der zweieinhalbfachen Unterbringungsquote in AE zum Ausdruck. Hingegen verfügt Thüringen über kein einheitliches Schutzkonzept, sondern hält gewisse Mindeststandards für die einzelnen GUs in einer Verordnung fest, ohne jedoch in der Detailliertheit an ein komplexes GSK heranzukommen. Dieses zu erstellen steht vielmehr in der Verantwortung jeder einzelnen GU. Generell bietet sich aufgrund der forcierten kommunalen Unterbringung in Thüringen bezüglich der bedarfsgerechten Versorgung ein Modell an, welches auf den Ausbau externer Regelversorgungsstrukturen setzt, sofern Zugangshürden abgebaut werden. NRW hingegen verfügt zwar über eine relativ gute externe Versorgungsstruktur an psychosozialen Beratungsstellen, vermag jedoch wegen des zentrierten Unterbringungssystems die strukturellen Zugangshürden für bedürftige Personen nicht zu überwinden. Somit werden hier entsprechende umfassende Angebote in den Einrichtungen selbst erforderlich. Positiv hervorzuheben ist hier jedoch das Landesgewaltschutzkonzept, welches unter Beachtung der Auswertung des Deutschen Instituts für Menschenrechte erarbeitet wurde und für jede Landeseinrichtung verbindlich ist.

So wichtig ein genauer Blick auf die einzelnen Unterbringungseinrichtungen und ihr Umgang mit vulnerablen Personen auch ist, darf er keinesfalls die übergeordnete Frage nach alternativen Unterbringungsformen verdrängen. Die Einhaltung von Mindeststandards kompensiert nicht den fehlenden Zugang zu bestehenden Rechten.<sup>296</sup> Kein Bundesland hat diesbezüglich auf Gesetzes- oder Verordnungsebene einen Mechanismus zur adäquaten Unterbringung von vulnerablen Schutzsuchenden implementiert. Obwohl es vielfältige Möglichkeiten gibt, auf die zurückgegriffen werden kann, ist das Aufnahmesystem unzureichend auf diese alternativen Unterbringungsformen ausgelegt.<sup>297</sup> In der Praxis besteht deshalb die Gefahr einer willkürlichen und/oder uneinheitlichen Handhabung, bei der Betroffene zudem kaum eigenständig auf ein bedarfsgerechtes Wohnen hinwirken können. An dieser Stelle sei auch betont, dass die teilweise aufkommende Äußerung, es dürfe wegen der individuellen Bedürfnisse keine starren Regeln geben,<sup>298</sup> auf einem grundsätzlichen Missverständnis beruht. Das in jedem Fall unangemessene pauschale Ergreifen von Maßnahmen darf nicht dafür angeführt werden, sich jeglicher verbindlichen Fixierung eines Maßnahmenkatalogs zu verwehren. „Starr“ im Sinne einer normativen Verbindlichkeit des einschlägigen Rechtsrahmens bzw.

---

296 Ausführlich González Méndez de Vigo/Schmidt/Klaus, *Kein Ort für Kinder*, 23 ff.

297 Vgl. auch Czarnecki, *Is accommodation for trafficked persons in Germany really safe?*, 29 ff.; vgl. UNICEF, *Kindheit im Wartezustand*, 59; González Méndez de Vigo/Schmidt/Klaus, *Kein Ort für Kinder*, 25.

298 Siehe z.B. BAMF, *Evaluation der AnKER-Einrichtungen und der funktionsgleichen Einrichtungen*, 93.

der normativen Steuerungsqualität ist deshalb grundsätzlich zu begrüßen und beeinflusst die tatsächliche Inanspruchnahme positiv.<sup>299</sup> Erst auf der Entscheidungsebene, ob eine bestimmte Maßnahme im Einzelfall angewendet wird, muss flexibel auf die individuellen Bedürfnisse reagiert werden können. Ein bereits zur Verfügung stehender Maßnahmenkatalog dürfte sich hier positiv auf eine zügige und auf den tatsächlichen Bedarf abgestimmte Entscheidung auswirken.

Generell lässt sich bei der Versorgung ein Unterschied zwischen Flächen- und Stadtstaaten feststellen. Während in Berlin eine Unterbringung den Zugang zu Fachberatungsstellen und medizinischen Leistungen zumindest vergleichsweise wenig beeinträchtigt, ist bei einer peripheren Unterbringung in Flächenländern wie Mecklenburg-Vorpommern oder auch Nordrhein-Westfalen der Zugang wesentlich erschwert.<sup>300</sup> Zumal es für Fachberatungsstellen, die teilweise nur mit einer Person besetzt sind, allein wegen der Fahrtwege unmöglich ist, eine Versorgung sicherzustellen. Dies macht eine landesinterne Umverteilung hier zu einem wesentlichen Erfordernis. Wenn Länder über keine geeigneten Fachberatungsstellen verfügen (wie dies in Thüringen bzgl. Betroffene von Menschenhandel der Fall ist), muss ggf. in ein anderes Land gem. § 51 I AsylG umverteilt werden. Für eine einheitliche und unbürokratische Anwendung der Wohnpflichtaufhebung in AE und der Umverteilung sollten in jedem Fall ermessensleitende VwV oder gleich Anspruchsnormen erlassen werden. Das gilt insbesondere für Länder wie NRW, die umfassend auf Landesunterbringung setzen, sodass die Anwendung des § 49 II AsylG aus dem Blick gerät. Ausnahmen der Wohnpflicht müssen integraler Bestandteil jeder zentralisierten Unterbringungskonzeption sein.

#### 8.4. Nexus zwischen Asylverfahrensbeschleunigung und Aufnahmesystem

Die beschleunigten Asylverfahren wurden mit dem (auch individuellen) Interesse nach einem zügigen Verfahren begründet. Dass ein Verfahren mit Abschluss teilweise innerhalb weniger Tage ohne Vorbereitungszeit der antragstellenden Person jedoch auch den individuellen Interessen entgegenlaufen kann, bleibt dabei unberücksichtigt. Bei vulnerablen Personen, die zudem auf eine psychosoziale Beratung angewiesen sind, kann eine fehlende Vorbereitung z.B. auf die Anhörung zudem ausschlaggebend für den (fehlerhaften) Asylbescheid sein. Hinzu kommt, dass an das beschleunigte Verfahren weitreichende weitere Einschränkungen verbunden sind, die nicht das Asylverfahren direkt, sondern Nebenbereiche, tangieren, wie z.B. die Ausweitung der Wohnpflicht in AE oder der Leistungsbezug. Diese wirken

<sup>299</sup> Vgl. Vom Felde/Flory/Baron, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit, 62.

<sup>300</sup> Vgl. auch Zfm/u.a., Besondere Schutzbedürftigkeit von Asylsuchenden feststellen, 19.

sich auf die Lebenssituation der Personen mitunter drastischer aus, als eine zügige Verfahrensbearbeitung.

Die Verschränkungen des Asyl- und Aufnahmeverfahrens zeigen deshalb die damit verbundenen Restriktionen und Qualitätseinbußen auf, die jedoch mitgedacht werden müssen: Art. 31 AsylVfRL gibt den Mitgliedstaaten gerade vor, das Verfahren unbeschadet einer *vollständigen Prüfung* so rasch wie möglich abzuschließen. Sofern die mit dem zentralen Aufnahmesystem verbundenen Zugangsbeschränkungen und ihre Auswirkungen auf die Qualität des Verfahrens also unberücksichtigt bleiben, steht die Europarechtskonformität in Frage. Im Bewusstsein des anfangs erwähnten Integrationsverständnis bzw. Sozialbetreuungsverständnis kann der Konzeption der „Verfahrensbeschleunigung“<sup>301</sup> zudem eine offenen integrationshindernde Funktion beigemessen werden. Dies wird unterstützt durch die Entwicklung der Unterbringungssituation seit 2015: Mit der Neustrukturierung des Aufnahmesystems, welches die Wohnpflicht in AE als zentralen Bezugspunkt hat, wurde bezweckt, Asylverfahren zu beschleunigen, Rückführungen effizienter durchzusetzen, vermeintlichen Missbrauch zu reduzieren sowie durch die Verringerung sog. Pull-Faktoren Anreize zur Fluchtmigration zu vermeiden. In diesem Kontext ist auch die neuerdings zentrale Unterscheidungskategorie der guten und schlechten Bleibeperspektive zu sehen.

Insgesamt wird damit das Asyl- und Aufnahmeverfahren noch stärker anhand von Selektionskriterien konzipiert, die Schutzsuchende erheblichen Einschränkungen in Nebengebieten aussetzen und sich zunehmend limitierend auf die Lebenssituation auswirkt.<sup>302</sup>

Obwohl das Aufnahmesystem die Rahmenbedingung für die rechtliche Situation und die Lebenssituation von Schutzsuchenden aufstellt und mithin auch die Inanspruchnahme und Durchsetzung eigener Rechte beeinflusst, wurden im Rahmen der Umstrukturierung keine Regelungen zur wirksamen Sicherstellung der Rechte von Schutzsuchenden erlassen.<sup>303</sup>

Eine Unterbringungskonzeption, die verstärkt auf AE setzt, muss jedoch auch die damit rechtlich einhergehenden Restriktionen sowie Auswirkungen auf die Bewohner:innen im Allgemeinen mitdenken.<sup>304</sup> Zu einer bedarfsgerechten Versorgung gehört nicht nur eine Verbesserung der konkreten Situation im Einzelfall durch administrative (untergesetzliche) Maßnahmen, sondern auch die strukturelle Implementierung von Ausnahmeregelungen mit *Außenwirkung*, die auch gegen-

---

301 Ob sich die zentrale Unterbringung und Verfahrensbearbeitung tatsächlich beschleunigend auswirkt, ist angesichts der vielen gerichtlichen Aufhebungsentscheidungen fraglich: González Méndez de Vigo/Schmidt/Klaus, Kein Ort für Kinder, 30 f.

302 Vgl. UNICEF, Kindheit im Wartezustand, 17.

303 Explizit bzgl. des Kindeswohls: González Méndez de Vigo/Schmidt/Klaus, Kein Ort für Kinder, 22.

304 Vgl. González Méndez de Vigo/Schmidt/Klaus, Kein Ort für Kinder, 6.

über den zuständigen Behörden wirksam durchgesetzt werden können.<sup>305</sup> Insgesamt bleibt das Aufnahmesystem in Deutschland deshalb weiterhin hinter den europarechtlichen (und anderen internationalen) Vorgaben zum Schutz vulnerabler Personen zurück.

### 8.5. Monitoring

Ein Monitoring und eine tatsächliche Ausübung der Aufsicht ist gerade aufgrund der Privatisierung des zentralisierten Unterbringungssystems von besonderer Bedeutung. In Thüringen sind dafür lediglich Tätigkeitsberichte der Kommunen an das LVerwA über die Umsetzungen der Sozialbetreuung vorgesehen. In NRW wird mittels Quartalsberichten der Umsetzungsstand der Gewaltschutzkonzepte dokumentiert sowie Bericht erstattet über die Belegung der Einrichtungen und die Nutzung des Beschwerdemanagements. In Berlin soll die tatsächliche Implementierung durch Betriebsprüfungen und jährlichen Berichterstattungen an das Abgeordnetenhaus erfasst werden.

Die verbindliche Einführung eines Beschwerdesystems in allen drei Bundesländern ist ein deutlicher Fortschritt im Vergleich zu 2014, als noch kein einziges Bundesland ein solches für die Unterbringung von Geflüchteten vorsah.<sup>306</sup> Das dreistufige System in NRW kann als Vorbild dienen, sofern sich auch direkt an die unabhängige Stelle beim Flüchtlingsrat gewendet werden kann. Eine dezentrale, einrichtungsinterne Stelle ist zwar notwendig aber nicht ausreichend.

## 9. Ausblick

Solange kein landesweit einheitlicher Ansatz zur Adressierung der Vulnerabilität vorhanden ist, sind ermessensleitende Vorschriften unumgänglich für eine bedarfsgerechte Unterstützung, um den strukturell bedingten Folgen des Aufnahmeverfahrens entgegenzuwirken. Die vorliegende Untersuchung konnte nur einen fragmentarischen Überblick liefern, soll jedoch bereits damit einen weiteren Anstoß geben, um wieder verstärkt über das Unterbringungssystem zu diskutieren. Da für vulnerable Personen das reguläre Verfahren gilt, beeinflusst dessen Qualität stets auch die bedarfsgerechte Unterstützung. Der verstärkte Ausbau großer Landesunterkünfte wie in Bayern oder NRW muss deshalb nicht zuletzt bezüglich der erhöhten Gefährdung vulnerabler Personen kritisch betrachtet werden. Zu untersuchen bleibt

---

305 Die Berücksichtigungspflicht in §§ 44 IIa, 53 III AsylG ist zwar verbindlich, kann jedoch nicht zu einer tatsächlichen Implementierung entsprechender Regelungen beitragen, da die Norm weder verbindliche Standards noch konkrete Maßnahmen vorgibt.

306 Wendel, Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, 52.

demnach auch, wie eine Konzeption wie in Berlin, die eine Unterbringung von schutzbedürftigen Personen in AE *per se* als unzumutbar einstuft, sich auch praktisch realisieren lässt.

Darüber hinaus ist die praktische Umsetzung von Gewaltschutzkonzepten verstärkt in den Blick zu nehmen, da v.a. hierdurch die Schutzbedürftigkeit adressiert wird. Eine aktuelle Befragung der Staatskanzleien hat gezeigt, dass neben der heterogenen Implementierung von Gewaltschutzvorgaben – auf kommunaler Ebene noch stärker als auf Landesebene – die Bundesländer auch dahingehend gespalten sind, ob explizit weitere Anstrengungen geplant sind (6:6).<sup>307</sup>

---

307 Gerbig/Weber, Gewaltschutz in Flüchtlingsunterkünften – jetzt erst recht! Präsentation v. 29.9.20, 9.

# Anhang 1

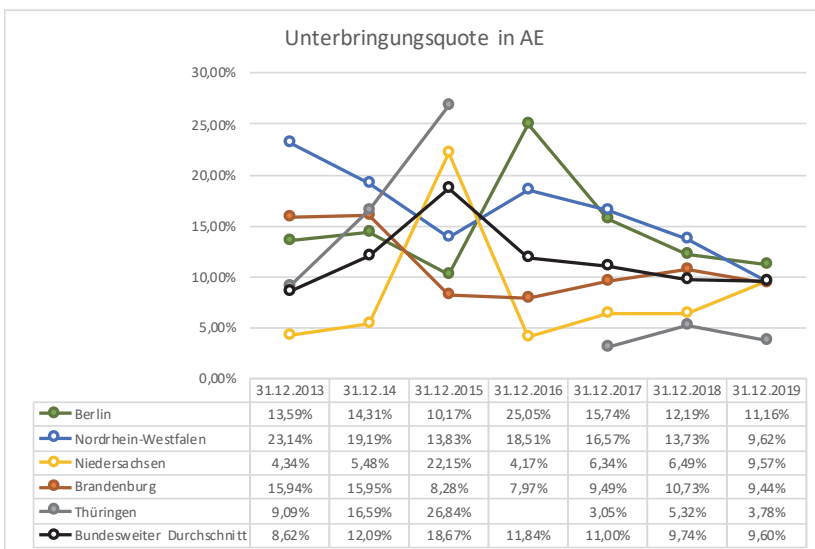
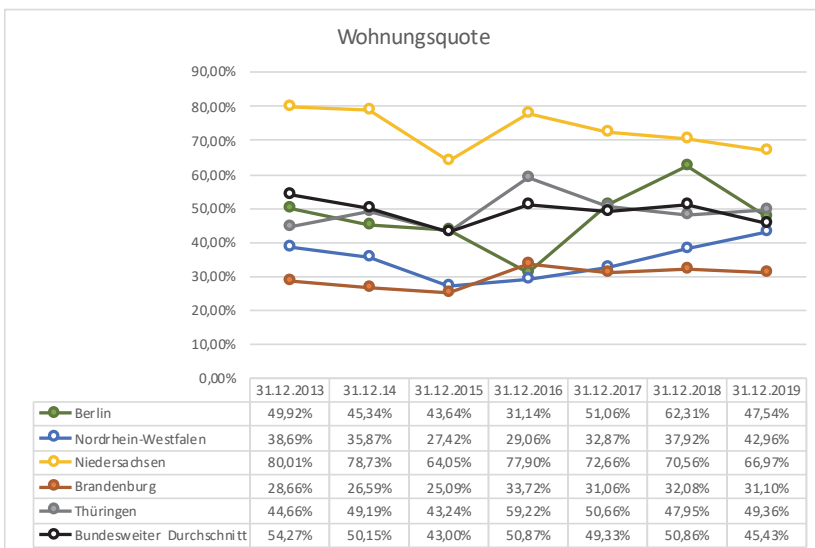
## Übersicht der Landesregelungen zum Aufnahmeverfahren

Gesetz	BW	BY	B	BB	HB	HH	HE	MV	NDS	NRW	RIP	SL	LSA	SH	TR
Vereinigungen	FilAG 19.12.13	AuftrG v. 24.5.02	Berf FilALeRG v. 14.3.16	AuftrG v. '16, zul. 19.10.16	AuftrG v. '94, geändert. '19	( )	LAruftrG '07, geändert. '12 MSFG. '09	FilAG v. '94, geändert. '19	AuftrG '04, geändert. '16	AuftrG v. 28.3.03, zul. geändert. '18	AuftrG v. '93, zul. geändert. '19	FilAG v. '94, zul. geändert. '14	AuftrG v. 21.11.98 zul. geändert. '19	AuftrG v. '99, zul. geändert. '05	FilAurG v. 16.12.97 zul. geändert. '16
	DV FilAG v. 8.1.14	DV Asylv. 16.8.16		AuftrGDV v. 19.10.16	GUVO v. '01 LVO		SteuUgABV v. 21.12.09 AAZULstV v. 4.6.18	ZuVAVO LVO		ZustAVO 10.9.19 Verleihung Zuweisung 25.6.07	ASylVurG DVO 14.1.2.99	AsylAuftrHVO	AsylVert V	AuslAuftrGV O v. 19.1.2000	GUSVO v. 15.08.18 ThurFilVert VO
VwV & Vertrag	VwV B I	Menschenhandel	SenIAS (928/2188) 10.6.20					RI GU/soz.Beratung v. 09/25/00	Hinweise_UMF	Verleihung Zuweisung 25.6.07		VwV Unterbringung v. 24.4.2015	Leitfime v. 15.1.13	Leitfaden gute Aufn v. 17.9.14	
	VwV C	Gesundheit							Organisationsricht as v. 15.2.2017	Leistungsbeschreibung v. 9.9.18		RL Quartiersentwicklung	RdErF v. 26.11.18	Leitfaden GU	
		GSK (OE)	Hausordnung für AL/GU							RdE v. 16.7.19		Sicherheitsrahmenkonzept	RdErF v. 14.08.09 (UMF)		
		Leitf Ad & Größe GU 4/2010	Rahmenhygienep	Weisung Nr. 07/2019						RdE v. 28.7.17		URK	Leitfaden 12.4.18		
		RF Förderung Soz.Ber. 1.1.18	L&O_GUI lan	RdE GU v. 8.3.06						RdE v. 11.4.95		Hema-TUV 2011, 13.17.19			
Konzept		GSK (19.10.18)	Arbeitsdokument	GSK für GUs auch in VO	Integrationskonzept '16	Ersuchen an Senat 2016	GSK ZAST 02/19		SK, Ordh 08/16	GSK (03/17)	GSK	GSK	Leitfaden (s.o.)		→ siehe Anhang GUSVO
			Gesamtkonzept		Eckpunkte IK	Lebenslageerf		Kooperationsvereinbarung							
			Leitfaden		GSK GSK 10/16 GK 109/13	GSK			GSK NDS						

  = substantielle Bezugnahme auf besonders schutzbedürftige Personen **Grün** = Merkmale über Art. 21 hinausgehend  
  = Bezugnahme auf Personengruppe, die ebenfalls vulnerabel ist d. Art. 21 AufnRL sind (außer UMF) → **Gelb** = Merkmale über Art. 21 hinausgehend  
  = lediglich menschenrechtliche Selbstverpflichtung → **Türkis** = Verweis auf individuelle humanitäre Gründe



## Anhang 2: Wohnungsquote der Bundesländer





## Kommentar:

# Ein Identifizierungsmodell für Opfer von Menschenhandel

*Dr. Nula Frei*

## 1. Ausgangslage

Die Identifizierung von Menschenhandelsopfern stellt in der Praxis häufig eine der grössten Herausforderungen dar. Gleichzeitig ist die Identifizierung der Grundstein jedes Schutzmodells für Menschenhandelsopfer: Ohne (rechtzeitige) Identifizierung gibt es keinen Schutz und keine Unterstützung. Die Beiträge in diesem Band verdeutlichen, wie wichtig einerseits und wie schwierig gleichzeitig die Identifizierung gerade auch (aber nicht nur) im Asylverfahren ist. Auch in vielen anderen nationalen Kontexten ist zu beobachten, dass kein formeller Identifizierungsmechanismus, wie das Expertengremium gegen Menschenhandel des Europarats, GRETA, ihn immer wieder fordert<sup>1</sup>, vorhanden ist, sondern ein fragmentiertes System informeller Identifizierungen, in dem jede Behörde, die für ihre Aufgabenerfüllung darauf angewiesen ist zu wissen, ob eine Person Opfer von Menschenhandel ist, eine eigene, zumeist formlose Identifizierungsentscheidung vornimmt. Solche Systeme gewährleisten allerdings nicht genügend Verfahrensrechte für die Betroffenen und bergen die Gefahr widersprüchlicher Entscheidungen, ganz zu schweigen von der mangelnden Effizienz eines solchen Systems, das verschiedene Behörden unabhängig voneinander und gleichzeitig über die Opfereigenschaft ein und derselben Person entscheiden lässt.

Im Folgenden wird ein Modell für die Identifizierung von Menschenhandelsopfern skizziert, das den völker- und europarechtlichen Vorgaben so konsequent wie möglich entspricht, praxistauglich ist und – im Sinne eines Idealtypus – ein Grundgerüst für die Anwendung in verschiedenen nationalen oder regionalen Kontexten bereithält.<sup>2</sup>

## 2. Rechtliche Rahmenvorgaben

Welche völker- und europarechtlichen Rahmenvorgaben stehen zur Verfügung, um ein Identifizierungsmodell zu entwerfen? Die konkretesten Vorgaben ergeben sich

---

1 Vgl. GRETA, 9<sup>th</sup> General Report on GRETA's activities (2020), Ziff. 133.

2 Ausführlich dazu bereits Nula Frei, Menschenhandel und Asyl, 2018, S. 454 ff.

aus der Konvention des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels<sup>3</sup> (EMK) sowie aus der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 4 EMRK, der sich dabei wiederum regelmäßig an der Europaratskonvention orientiert.

Art. 10 Abs. 1 EMK verpflichtet die Vertragsparteien, sicherzustellen, dass „die verschiedenen Behörden sowohl untereinander als auch mit in Betracht kommenden Hilfsorganisationen zusammenarbeiten, damit die Opfer in einem Verfahren, das der besonderen Situation von Frauen und Kindern als Opfern gebührend Rechnung trägt, als solche identifiziert werden“. Dem ist zu entnehmen, dass es sich dabei um ein Verfahren (Art. 10 Abs. 1 und 2 EKM: engl. „procedure“, frz. „processus“) handeln soll. Weitere Vorgaben macht die EKM nicht, diese ergeben sich aber aus Art. 4 EMRK, der ebenfalls eine Verpflichtung zur Identifizierung von Opfern beinhaltet. Während des Identifizierungsverfahrens gelten deshalb die aus dem prozeduralen Gehalt von Art. 4 EMRK sowie aus Art. 4 i.V.m. Art. 13 EMRK abgeleiteten Verfahrensrechte, die u.a. die Notwendigkeit eines zugänglichen und effektiven Verfahrens, der Fairness und Neutralität der entscheidenden Behörde, der Mitwirkung der betroffenen Person im Verfahren, des Erlasses eines begründeten Entscheids sowie der Möglichkeit, eine Beschwerde gegen den Entscheid einzulegen, betonen.<sup>4</sup> Jüngst hat der EGMR darüber hinaus auch eine auf Art. 6(1) EMRK (Recht auf ein faires Verfahren) gestützte Verpflichtung zur Abklärung der Opfereigenschaft anerkannt.<sup>5</sup> Aufgrund der Geltung dieser verfahrensrechtlichen Vorgaben ist ein förmliches Verfahren notwendig, um zu prüfen, ob sich die konkreten Anhaltspunkte auf Menschenhandel verfestigen lassen und die Person als Opfer im Sinne von Art. 4 lit. 3 EKM zu betrachten ist. Für Minderjährige soll dabei ein besonderer Identifizierungsmechanismus bereitstehen. Erhärtet sich die Opfervermutung im Sinne eines begründeten Verdachts, ist die Person formell als Opfer von Menschenhandel zu identifizieren.<sup>6</sup>

Zur Frage, welche Stelle oder Behörde innerstaatlich für dieses förmliche Identifizierungsverfahren zuständig sein soll, schweigt die EKM (verständlicherweise) ebenfalls. Gewisse allgemeine Vorgaben lassen sich dennoch aus den internationalen Rechtsgrundlagen ableiten. Diese finden sich in Art. 10 EKM und der entsprechenden Monitoringpraxis von GRETA, den durch den EGMR entwickelten Verfahrensgarantien sowie in der Praxis der UN-Menschenrechtsorgane.

3 Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Warsaw, 16.5.2005, CETS 197.

4 Ausführlich dazu Frei, Menschenhandel und Asyl, a.a.O., S. 168 ff.; siehe auch Stoyanova, Human Trafficking and Slavery Reconsidered, Cambridge 2017, S. 394.

5 EGMR, V.C.L. and A.N. v. The United Kingdom, no. 7587/12 und 74603/12 vom 16. Februar 2021, § 195 ff.

6 Vgl. EGMR, L.E. v. Greece, no. 71545/12 vom 21. Januar 2016, Ziff. 73 ff., wo der EGMR eine Verletzung von Art. 4 EMRK anerkannt hat, weil die Behörden die Beschwerdeführerin erst neun Monate nachdem sie sich bei den Behörden als Opfer von Menschenhandel zu erkennen gegeben hatte, formell als Opfer identifiziert hatten.

- Zunächst einmal ergibt sich aus der Europaratskonvention, dass für die Identifizierung *eine zuständige Behörde bestimmt* werden muss. Art. 10 Abs. 2 EKM verweist nämlich gleich zwei Mal auf die „zuständigen Behörden“. Die Verwendung des Plurals im Wortlaut macht deutlich, dass auch mehrere Behörden für die Erkennung und die Identifizierung zuständig sein können.
- Aus dem prozeduralen Teilgehalt von Art. 4 EMRK sowie in Verbindung dieses Artikels mit Art. 13 EMRK ergibt sich sodann die Anforderung, dass das Verfahren *wirksam sein muss* im Hinblick auf die Verhinderung oder Ahndung von Verletzungen des Art. 4 EMRK. Die Wirksamkeit des Identifizierungsverfahrens ist beispielsweise dann gefährdet, wenn Behörden, die ansonsten andere Aufgaben haben (z.B. die Polizei, Staatsanwaltschaft, Sozial- oder Migrationsbehörden), die Identifizierung vornehmen. Denn in diesen Fällen besteht die Gefahr, dass nicht der eigentliche Zweck des Identifizierungsverfahrens, nämlich der Schutz und die Unterstützung der Opfer, im Zentrum der Identifizierungsbemühungen steht, sondern die Identifizierungsentscheidung vermischt wird mit dem jeweiligen Behördenauftrag. So könnte es beispielsweise sein, dass bei einer Identifizierung durch die Strafverfolgungsbehörden Opfer vorwiegend dann als solche anerkannt werden, wenn ihre Aussagen für das Strafverfahren relevant sind oder sie kooperationswillig sind. Dies würde aber dem Prinzip der Unabhängigkeit des Opferschutzes vom Strafverfahren<sup>7</sup> widersprechen. In der gleichen Logik besteht die Gefahr, dass im Falle einer Identifizierung durch die Migrationsbehörden die Frage, ob die Person Opfer ist, verdrängt wird durch einen Fokus auf Migrationskontrolle oder Missbrauchsbekämpfung. Regelungen, welche die Zuständigkeit für die Identifizierung den Migrationsbehörden – auch den Asylbehörden – zuweisen, werden von GRETA deshalb kritisiert.<sup>8</sup>
- Den völkerrechtlichen Vorgaben ist ferner ein *Diskriminierungsverbot* bei der Umsetzung der Opferschutzverpflichtungen zu entnehmen. Die Europaratskonvention kodifiziert dies in Art. 3 EKM, wonach die Durchführung der Konvention ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status sicherzustellen ist. Gleiches ergibt sich auch aus Art. 14 i.V.m. Art. 4 EMRK. Bezogen auf das Identifizierungsverfahren heißt dies, dass die Chancen eines

---

7 Gemäss dem Prinzip der Unabhängigkeit des Opferschutzes vom Strafverfahren muss die Unterstützung für Menschenhandelsopfer grundsätzlich unabhängig von einem Strafverfahren gewährleistet werden. Dieser Grundsatz ist elementarer Ausfluss des menschenrechtlichen Ansatzes, vgl. OHCHR, Commentary to the Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, New York/Genf 2010, S. 142.

8 GRETA, 4th General Report (2015), S. 41.

Opfers, identifiziert zu werden, nicht abhängig sein sollten von seinem Status; die Identifizierung sollte also nicht danach unterscheiden, wie der aufenthaltsrechtliche Status des potentiellen Opfers ist, oder von welcher Behörde oder nichtstaatlichen Stelle die Person erkannt wurde.

- Schließlich ergibt sich bereits aus dem Wortlaut der Europaratskonvention, dass Identifizierung ein *kollaborativer Prozess* ist: Gemäß Art. 10 Abs. 1 EKM sollen die Vertragsstaaten sicherstellen, „dass die verschiedenen Behörden sowohl untereinander als auch mit in Betracht kommenden Hilfsorganisationen zusammenarbeiten, damit die Opfer (...) als solche identifiziert werden“. Auch die MenschenhandelsRL der EU<sup>9</sup> bestimmt in Art. 11 Abs. 4, dass das Identifizierungsverfahren „in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Opferbetreuungsorganisationen“ durchgeführt werden soll. Multidisziplinäre Identifizierungsmechanismen, bei denen verschiedene Behörden und nichtstaatliche Organisationen am Identifizierungsentscheid beteiligt sind, werden denn auch als *good practice* bezeichnet.<sup>10</sup> So kann sichergestellt werden, dass die unterschiedlichen Fachkompetenzen sowie die divergierenden disziplinären Sichtweisen auf Menschenhandel im Identifizierungsentscheid berücksichtigt werden können.

Aus den dargestellten Vorgaben lässt sich schlussfolgern, dass eine *unabhängige Stelle* für die Identifizierung zuständig sein muss. Dies aus zwei Gründen: Erstens ist nur mit einer unabhängigen Stelle sichergestellt, dass allen Opfern die gleiche Behandlung zukommt, unabhängig von ihrer aufenthaltsrechtlichen Stellung, dem Zeitpunkt oder dem Ort des Erkennens. Zweitens gewährleistet die Unabhängigkeit, dass der Identifizierungsentscheid nicht von partikularen Behördeninteressen oder -aufgaben dominiert wird oder dass sich gar keine Zuständigkeit ergibt, wenn die Person gerade in keinem Verfahren ist. Das bedeutet, dass die Stelle nebst der Durchführung des Identifizierungsverfahrens keine weiteren Behördenaufgaben wie Strafverfolgung, Migrationskontrolle, Arbeitsmarktkontrolle etc. haben sollte. Nebst der Unabhängigkeit muss die Identifizierungsstelle auch die Vorgabe der Multidisziplinarität erfüllen. Hierfür muss ein Modell gefunden werden, welches die Beteiligung der verschiedenen Behörden und nichtstaatlichen Organisationen am Identifizierungsentscheid sicherstellt.

---

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

10 GRETA, Compendium of Good Practices, S. 14; GRETA, 4th General Report (2015), S. 40 f.; GRETA, 2nd General Report (2013), Ziff. 48 ff.

### 3. Modell einer Identifizierungskommission

Diesen Vorgaben am besten entspricht ein Kommissionsmodell in Form einer oder mehrerer nationaler Identifizierungskommission(en), in welchen die verschiedenen relevanten Akteure vertreten und am Identifizierungsentscheid beteiligt sind.<sup>11</sup> Als Kommissionsmitglieder denkbar sind folglich Vertreterinnen und Vertreter der relevanten Migrations-, Strafverfolgungs-, Opferschutz-, Sozial- und Arbeitsämter, der in diesem Bereich tätigen nichtstaatlichen Organisationen und weitere unabhängige Fachpersonen.

Die Kommission ist dabei der zentrale Dreh- und Angelpunkt für die Identifizierung im nationalen Kontext. Hierfür ist sie darauf angewiesen, dass ihr die potentiellen Verdachtsfälle von Menschenhandel auch zugeleitet werden. Ein entsprechendes Weiterverweisungssystem, bei dem die potentiellen Opfer von den Fachbehörden weiterverwiesen werden, ihre laufenden Verfahren während des Identifizierungsverfahrens pausiert und nach dem Identifizierungsentscheid wiederaufgenommen werden, müsste im nationalen Recht verankert werden. Die Kommission führt das Identifizierungsverfahren durch und trifft den Identifizierungsentscheid. Dabei müsste eine Arbeitsweise gefunden werden, die – angesichts der komplexen Sachverhaltsabklärungen in Menschenhandelsfällen – ein effizientes Verfahren sicherstellt, in welchem die Expertise und Sichtweisen der verschiedenen beteiligten Behörden und Organisationen berücksichtigt werden, ohne dass das Verfahren zu schwerfällig oder aufwändig wird.

Daher ist es notwendig, zwischen Untersuchung und Entscheidungsfindung zu unterscheiden. So könnte ein Kommissionssekretariat für die Durchführung der Untersuchungen (Sammlung von Unterlagen und Akten, eventuell Anhörung des potentiellen Opfers – wenn nötig im Beisein einer Vertrauensperson), die Vorbereitung und Präsentation der Entscheide im Referentensystem zuständig sein, während die (nebenamtlich tätigen) Kommissionsmitglieder für die Deliberation und Entscheidungsfindung zuständig sind.

Das Kommissionssekretariat fasst die Fälle zusammen und legt sie der Kommission, eventuell verbunden mit einem Entscheidvorschlag, zur Entscheidung vor. Die Entscheidungsfindung innerhalb der Kommission könnte entweder mittels Zirkulation der Akten oder im Rahmen von regelmäßig stattfindenden Sitzungen erfolgen, anlässlich welcher mehrere entscheidfertige Dossiers diskutiert werden. Es wäre nicht notwendig, dass in jedem einzelnen Identifizierungsverfahren alle Kommissionsmitglieder tätig werden, sondern ein Modell wäre denkbar, wonach bestimmte Fachrichtungen bei jeder Sitzung anwesend sein müssen, wichtig ist lediglich, dass in jedem Verfahren institutionell die verschiedenen disziplinären Sichtweisen be-

---

11 Dazu ausführlich Frei, *Menschenhandel und Asyl*, a.a.O., S. 454 ff.

rücksichtigt sind. So könnten für die konkrete Umsetzung „Fachbereiche“ definiert und die einzelnen Mitglieder diesen zugeteilt werden (beispielsweise Strafverfolgung, Migrationsbehörden, Sozialbehörden, Opferschutz, Rechtsschutz, Kinderschutz), so dass an jeder Kommissionssitzung jeweils nur ein Mitglied pro Fachbereich anwesend sein muss.

Je nachdem, wie dieses Kommissionsmodell in den nationalen Kontext eingebettet wird, könnte die Kommission respektive deren ständiges Sekretariat auch noch weitere Aufgaben des Opferschutzes übernehmen, z.B. die Gewährleistung oder Finanzierung von Unterstützungsleistungen oder die Sicherstellung des Zugangs zu solchen, die Koordination der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren, das Erarbeiten von Sensibilisierungs- und Weiterbildungsmaterialien sowie die Durchführung entsprechender Veranstaltungen oder das Erarbeiten von Modellvorlagen für Abläufe im nationalen Weiterverweisungsmechanismus.

#### 4. Bewertung

Ein solches Kommissionsmodell hätte im Vergleich zum *status quo* in den meisten Staaten eindeutige Vorteile, allerdings birgt es auch einige Gefahren, die gut abgewogen werden müssen. Einerseits würden sich klare Effizienzgewinne dadurch ergeben, dass nur noch eine zentrale Stelle für die Identifizierung zuständig ist und danach die Opfereigenschaft einer Person dauerhaft und verbindlich festgestellt ist. In der Tat sind in jedem Einzelfall in aller Regel mehrere Behörden darauf angewiesen, zu wissen, ob eine Person Opfer ist (Asylbehörden, Opferberatungsstellen, Sozialbehörden, etc.). Eine solche Ausgestaltung hätte also erhebliche Effizienzvorteile gegenüber der heute herrschenden fragmentierten Situation informeller Identifizierungen. Durch die Professionalisierung der Kommission würde auch die Qualität von Identifizierungsentscheidungen steigen. Die Identifizierungskommission würde sich angesichts ihrer Aufgaben voraussichtlich auch zu einem wichtigen Ansprechpartner für Behörden, Medien und Nichtregierungsorganisationen im Bereich des Menschenhandels entwickeln. Indem sie einen Großteil des so wichtigen Koordinationsbedarfs übernehmen kann, würde eine Art Kompetenzzentrum für die Identifizierung und den Opferschutz entstehen.

Es besteht allerdings ein Risiko der „Bürokratisierung“ des Identifizierungsentscheids und sich damit der Errichtung zusätzlicher Hürden für den Zugang der Opfer zu Unterstützung und Schutz. Gegenüber einem informellen System, in welchem für potentielle Opfer kaum eine Möglichkeit besteht, eine Nicht-Identifizierung rechtlich anzufechten, bietet eine Verrechtlichung der Identifizierung aber klare Vorteile in Form von Verfahrensrechten. Mit dem Kommissionsmodell kann eine transparentere und fairere Entscheidungsfindung gewährleistet werden. Zudem wäre ein solcher Mechanismus unabhängig von der aufenthaltsrechtlichen Situa-



tion der betroffenen Person und von der Frage des Tatorts der Ausbeutung, welche häufig die größten Hürden für den umfassenden Zugang aller Opfer zu Schutz und Unterstützung bilden.

Ein weiteres Risiko liegt darin, dass der Identifizierungsentscheid eine starke Präjudizwirkung auf andere Verfahren haben könnte. Dieses Problem ist besonders dann drängend, wenn eine Person von der Kommission nicht als Opfer anerkannt wird. Beispielsweise könnte ein negativer Identifizierungsentscheid dazu führen, dass im Asylverfahren von der fehlenden Opferanerkennung auf die mangelnde Glaubwürdigkeit der von der Person vorgetragenen Asylgründe geschlossen wird und sie deswegen letztlich keinen Schutz erhält. Oder es könnten sich Auswirkungen auf ein Strafverfahren ergeben, weil die Zeug:innenaussagen des mutmaßlichen Opfers im Falle eines negativen Identifizierungsentscheids nicht glaubhaft erscheinen, was – sofern der Entscheid öffentlich bekannt ist – von der Verteidigung der als Täter:in angeklagten Person bestimmt auch als Argument verwendet würde. Solche Präjudizwirkungen sind aber rechtlich unzulässig: Der Identifizierungsentscheid lässt keine automatischen Rückschlüsse auf die Frage der Schuld einer mutmaßlichen Täter:in oder auf die flüchtlingsrechtliche Schutzbedürftigkeit der betroffenen Person zu, weil jeder dieser Entscheide rechtlich andere Voraussetzungen hat und die Frage, ob eine Person als Opfer identifiziert wurde, davon jeweils höchstens einen Teilaspekt bildet.

Insgesamt lässt sich schlussfolgern, dass die Vorteile eines solchen Modells dessen Risiken klar überwiegen. Es ließe sich damit ein völker- und europarechtskonformer Mechanismus zur Identifizierung von Menschenhandelsopfern einrichten, der viele der auch in diesem Band beschriebenen Herausforderungen bei der Identifizierung und dem Schutz von Menschenhandelsopfern behebt.



## Kommentar:

# Die Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels: Impulse für die Unterbringung von Opfern von Menschenhandel

*Nele Allenberg und Nerea González Méndez de Vigo*

## 1. Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels

Die Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels<sup>1</sup> ist 2013 in Deutschland in Kraft getreten und enthält im Vergleich zum UN-Palermo-Protokoll gegen Menschenhandel<sup>2</sup> aus dem Jahr 2000 im Bereich der Opferrechte einige Fortschritte.<sup>3</sup> Während das UN-Palermo-Protokoll gegen Menschenhandel zur Verbesserung der Verbrechensbekämpfung und der Strafjustiz entwickelt wurde, zielte die Entwicklung der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels (in Folge: Menschenhandelskonvention) auf die Stärkung des Schutzes und die Anhebung der Standards.<sup>4</sup> Dieser Paradigmenwechsel zeigt sich beispielsweise an den Vorgaben zur Unterstützung der Opfer: Während die in Art. 6 Abs. 3 UN-Palermo-Protokoll gegen Menschenhandel festgelegten Bestimmungen zum Opferschutz im Bereich der angemessenen Unterbringung, der Beratung, der medizinischen, psychologischen und materiellen Hilfe für Opfer von Menschenhandel den Vertragsstaaten weite Ermessensspielräume einräumen und die Regelungen teilweise unter den Vorbehalt anderslautenden nationalen Rechtes stellen,<sup>5</sup> formuliert Art. 12 der Menschenhandelskonvention verbindliche Mindeststandards für Leistungen zur Unterstützung von Opfern von Menschenhandel bei ihrer körperlichen, psychischen und sozialen Erholung.<sup>6</sup>

---

1 Europarechtskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005 (ETS Nr. 197).

2 Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15.11.2000.

3 Siehe oben Heuser; Follmar-Otto, Petra/Rabe, Heike, Menschenhandel in Deutschland, Die Menschenrechte der Betroffenen stärken, S. 38.

4 Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Warsaw, 16.V.2 Council of Europe Treaty Series-No. 197 (in Folge: Explanatory Report) <https://rm.coe.int/16800d3812>, Rn. 6.

5 Follmar-Otto, Petra/Rabe, Heike, a.a.O., S. 37.

6 Planitzer, Julia in Planitzer, Julia, Sax, Helmut (Hrsg.): A commentary on the Council of Europe Convention on action against trafficking in human beings, 2020, Rn. 12.13, S. 166.

## 2. Menschenrechtliche Vorgaben für die Unterbringung Betroffener von Menschenhandel im Bereich Flucht

Vorgaben zur Unterbringung Betroffener finden sich in Artikel 12 der Menschenhandelskonvention, der in Bezug auf den Versorgungsumfang zwischen Betroffenen mit und ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus unterscheidet. Die Regelungen im Bereich der Unterbringung finden sich im ersten Absatz des Artikels und verpflichten die Vertragsparteien damit, allen Opfern von Menschenhandel – unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus – eine angemessene und sichere Unterkunft zu gewährleisten. Der im Rahmen dieser Veröffentlichung in den Blick genommenen Gruppe der Schutzsuchenden steht die Leistung der angemessenen und sicheren Unterkunft also zu, unabhängig davon, ob sie bereits einen Asylantrag gestellt haben oder dies noch zu tun gedenken. Sie gilt darüber hinaus nicht nur für diejenigen, die bereits als Opfer von Menschenhandel identifiziert wurden, sondern nach Artikel 10 Abs. 2 i.V.m. Artikel 12 Abs. 1 der Menschenhandelskonvention auch für Personen, bei denen nur Anhaltspunkte für die Annahme der Opfereigenschaft vorliegen.<sup>7</sup> Diesem Beitrag sowie den hier formulierten Impulsen zugrunde liegt das breite Verständnis von Menschenhandel der Menschenhandelskonvention und damit alle von ihr erfassten Ausbeutungstatbestände.

Wie aber soll eine solche „angemessene und sichere Unterkunft“ aussehen? Nach dem erläuternden Bericht zur Konvention,<sup>8</sup> der zwar keine verbindliche Interpretation der Regelungen enthält, aber das Zustandekommen und die Bedeutung jeden Artikels beschreibt, ist maßgebliches Kriterium einer angemessenen und sicheren Unterkunft der Schutz der Opfer vor dem Zugriff der Täter:in.<sup>9</sup> Die Unterkunft muss so ausgestattet und eingerichtet sein, dass sich die Opfer sicher fühlen können. Als besonders geeignet haben sich spezielle Unterkünfte für Menschenhandelsopfer erwiesen, wie sie verschiedene Staaten bereits eingerichtet haben, die beispielsweise die Adresse der Unterkunft geheim halten, Zugangsbeschränkungen für Besucher\_innen vorsehen und qualifiziertes Personal vorhalten, das im besten Fall einen 24-Stunden-Service für die Bewohner:innen bietet.<sup>10</sup>

Für asylsuchende Opfer von Menschenhandel hat die Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) in einem Leitfadens zum Recht auf internationale Schutzgewährung für Opfer von Menschenhandel und

7 Explanatory Report, Rn. 124.

8 Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Warsaw, 16.V.2 Council of Europe Treaty Series-No. 197 <https://rm.coe.int/16800d3812>

9 Siehe auch Planitzer, Julia, Sax, Helmut: A commentary on the Council of Europe Convention on action against trafficking in human beings, 2020, Rn.12.16, S. 168.

10 Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Warsaw, 16.V.2 Council of Europe Treaty Series-No. 197 <https://rm.coe.int/16800d3812>, Rn. 152–154.

Personen, bei denen die Gefahr besteht, dass sie Opfer von Menschenhandel werden, aus dem Juni 2020 weitere Vorgaben an die Unterbringung formuliert:

According to Article 10(2) of the Convention, also presumed victims of trafficking are entitled to appropriate and secure accommodation. (...) Accommodation centres for asylum seekers do not fulfil the standard of ‘appropriate and secure accommodation’ if the conditions they offer are not gender-sensitive, do not protect victims from intimidation by other residents, and if they are not staffed with persons who are aware of the needs of victims of trafficking, since this type of accommodation might not be gender-sensitive, not protect victims from intimidation by other residents, or not be staffed with persons who are aware of the needs of victims of trafficking. Furthermore, when the addresses of these centres are publicly known, accommodation is not secure and traffickers can contact victims causing further distress to victims.<sup>11</sup>

Der Leitfaden richtet sich an die jeweils zuständigen Behörden, Ämter und Organisationen in den Vertragsstaaten und möchte ihnen eine Orientierungshilfe im Umgang mit Menschenhandelsopfern und Personen, bei denen die Gefahr besteht, dass sie Opfer sein könnten, bieten.<sup>12</sup> Nach den Hinweisen im Leitfaden sind Sammelunterkünfte für Asylsuchende zumindest dann nicht geeignet, wenn sie die besonderen Bedarfe von Menschenhandelsopfern wie geschlechtersensible Ausstattung, Schutz vor Übergriffen oder Einschüchterungen anderer Bewohner:innen nicht entsprechen oder das Personal bezüglich der Bedürfnisse von Menschenhandelsopfern nicht geschult ist.

In verschiedenen Berichten der Expert:innengruppe GRETA finden sich weitere Empfehlungen zu „einer angemessenen Unterkunft“<sup>13</sup>: Vorzugswürdig sei es, wenn die Unterkunft vom Einwanderungssystem getrennt und abhängig von der jeweiligen Art des Missbrauchs sei, den das Opfer erfahren habe. Frauen sollten nicht mit Männern untergebracht werden, die sie nicht kennen bzw. die sie nur zufällig kennen gelernt haben. Die Privatsphäre von Opfern sei zu respektieren, was beispielsweise in Frage stünde, wenn Opfer ihre Zimmer mit bis zu drei weiteren Personen teilen müssten.<sup>14</sup> Besondere Unterbringungsformen wurden – auch explizit gegenüber Deutschland – für männliche Opfer von Menschenhandel und für Kinder gefordert.<sup>15</sup>

---

11 GRETA (2020): Guidance note on the entitlement of victims of trafficking, and persons of risk of being trafficked, to international protection, <https://rm.coe.int/guidance-note-on-the-entitlement-of-victims-of-trafficking-and-persons/16809ebf44>, Rn. 43.

12 Ebd., Rn. 1.

13 Beispiele zitiert nach Planitzer in Planitzer, Julia, Sax, Helmut (HG): A commentary on the Council of Europe Convention on Actions against Trafficking in Human Beings, 2020, Rn. 12.21, S. 170.

14 Diese Empfehlung taucht in Berichten zu Kroatien, Montenegro und Irland auf (vgl. Planitzer, S. 170, Fn. 75).

15 GRETA (2019)07: Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany. Second Evaluation Round. Strasbourg 20 June 2019

### 3. Die Situation in Deutschland

Solange Asylsuchende weder als Opfer von Menschenhandel identifiziert noch Anhaltspunkte, die für eine Opfereigenschaft sprechen, eruiert sind, erfolgt die Verteilung von Asylsuchenden über das EASY Verfahren auf die Länder (§§ 45, 46 AsylG). Personen, die um Asyl nachsuchen und Personen, die unerlaubt einreisen und die kein Asylgesuch oder Asylantrag stellen, werden bis zu ihrer Rückführung oder kommunalen Verteilung und Zuweisung in Aufnahmeeinrichtungen untergebracht (§ 44, 46 AsylG, § 15a Abs. 3 AufenthG). Für diese Personen besteht die gesetzliche Pflicht zwischen sechs und je nach Landesrecht maximal 24 Monaten in diesen Aufnahmeeinrichtungen zu leben (§ 47 AsylG). Minderjährige, die im Familienverbund einreisen, teilen das Unterbringungs- und Versorgungsschicksal ihrer Eltern oder erwachsenen Begleitpersonen; unbegleitete Minderjährige werden in Einrichtungen der Jugendhilfe untergebracht (§ 42a SGB VIII). Wie die Aufnahmeeinrichtungen in den Ländern ausgestattet sind, ist sehr unterschiedlich und kann auch innerhalb eines Bundeslandes je nach Träger der Einrichtung stark variieren. Den von der Expert:innengruppe GRETA empfohlenen Ausstattungsstandard für die Unterbringung von Menschenhandelsopfern – eine Unterbringung, die Sicherheit vor den Täter:innen des Menschenhandels gewährleistet, Privatsphäre ermöglicht sowie geschultes Personal bereithält, das idealerweise 24 Stunden zur Verfügung steht – entsprechen Aufnahmeeinrichtungen iSv § 44 AsylG für Asylsuchende nicht. Dies gilt im Besonderen für Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen (sogenannte AnKER-Zentren)<sup>16</sup>; Fachberatungsstellen beklagen neben der Tatsache, dass dort Informations- und Beratungsangebote fehlen, dass Betroffene teilweise gemeinsam mit Täter:innen untergebracht sind. Darüber hinaus erhöhten die beengten Räumlichkeiten die Gefahr, erneut übergriffigem Verhalten ausgesetzt zu sein. Rückzugsmöglichkeiten stehen den Betroffenen nicht zur Verfügung: Die Unterbringung in Mehrbettzimmern, inklusive geteilte Nutzung der sanitären Anlagen und großen Speisesälen verunmöglichten eine Privatsphäre.<sup>17</sup>

Aus den Studien im Bereich der „regulären“ Aufnahmeeinrichtungen der letzten Jahre lässt sich – auch wenn repräsentative Daten fehlen – aufgrund der insofern übereinstimmenden Erkenntnisse der Schluss ziehen, dass sich auch Bewohner:innen dort zahlreichen Belastungen ausgesetzt sehen, unter anderem

---

16 AnKER Zentren wurden in Bayern, Sachsen und im Saarland eingerichtet; in Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Brandenburg existieren Einrichtungen, die als funktionsgleich zu den AnKER-Einrichtungen bezeichnet werden (BAMF, Evaluation der AnKER Zentren und funktionsgleichen Einrichtungen, Forschungsbericht 27, S. 14).

17 KOK, Policy Paper, Betroffene von Menschenhandel im Asylkontext erkennen, Problembeschreibung und Handlungsempfehlung, 2020, [https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user\\_upload/KOK\\_PolicyPaper\\_2020.pdf](https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/KOK_PolicyPaper_2020.pdf).

einem fehlendem Sicherheitsgefühl.<sup>18</sup> Dies wird begünstigt durch Enge, fehlende Privatsphäre und fehlende Abschließbarkeit von Zimmern und Sanitäranlagen.

Auch an der Geeignetheit der regulären Unterbringung der Kinder und Jugendhilfe für jugendliche Opfer von Menschenhandel bestehen aus fachlicher Sicht große Bedenken. Sind die Einrichtungen nicht an den spezifischen Bedürfnissen der Jugendlichen ausgerichtet, insbesondere in Bezug auf Unterstützungs- und Beratungsangebote, verlassen sie häufig nach kurzer Zeit die Einrichtung und gelten als vermisst.<sup>19</sup>

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Bundesinnenministerium) hält Aufnahmeeinrichtungen nicht für eine geeignete Unterbringungsform für Menschenhandelsopfer und Personen, bei denen Anhaltspunkte für eine Opfereigenschaft vorliegen. Nach den Ausführungsvorschriften des Bundesinnenministerium zum Aufenthaltsgesetz ist eine Ausnahme von der Verteilung und Zuweisung in Aufnahmeeinrichtungen vorzusehen.<sup>20</sup> Zur Umsetzung dieser Ausnahme führen die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften aus: „Um dem Schutzbedürfnis dieser Personen ausreichend Rechnung zu tragen und ihre Bereitschaft zur Kooperation mit den Behörden zu fördern, soll vielmehr die zuständige Leistungsbehörde in Abstimmung mit der Strafverfolgungsbehörde und der betreuenden Fachberatungsstelle für einen geeigneten und sicheren Unterbringungsort wie z. B. eine Schutzwohnung oder eine von einer Fachberatungsstelle betriebene oder betreute Unterbringungseinrichtung sorgen. Entgegen dem Wortlaut des Absatzes 1 Satz 6 soll dies auch dann gelten, wenn diese Personen die Gründe, die einer Unterbringung in einer Sammelunterkunft entgegenstehen, nicht ausdrücklich geltend machen, die Behörden aber Kenntnis von dem besonderen Status der Personen haben.“

Stellt sich die Erkenntnis, dass es sich bei einer Person um ein Opfer von Menschenhandel handelt oder dass zumindest Anhaltspunkte dafür vorliegen, nach der

---

18 Vgl. etwa Terre des hommes (2020): Kein Ort für Kinder. Zur Lebenssituation von minderjährigen Geflüchteten in Aufnahmeeinrichtungen, [https://www.tdh.de/fileadmin/user\\_upload/inhalte/04\\_Was\\_wir\\_tun/Themen/Weitere\\_Themen/Fluechtlingskinder/2020-06\\_terre-des-hommes-AnkerRecherche.pdf](https://www.tdh.de/fileadmin/user_upload/inhalte/04_Was_wir_tun/Themen/Weitere_Themen/Fluechtlingskinder/2020-06_terre-des-hommes-AnkerRecherche.pdf), [3.11.2020]; Charité (2016). Abschlussbericht Study on Female Refugees. Repräsentative Untersuchung von geflüchteten Frauen in unterschiedlichen Bundesländern in Deutschland. Gefördert durch Campus Benjamin Franklin, S. 45; mit Blick auf Kinder UNICEF (2017): „Kindheit im Wartezustand. Studie zur Situation von Kindern und Jugendlichen in Flüchtlingsunterkünften in Deutschland“, Deutsches Komitee für UNICEF, Köln 2017. Schulz-Algie, Evelyn (2019). „MANNO STOPP!“ Das Menschenrecht von jungen Kindern auf Schutz vor Gewalt in Unterkünften für geflüchtete Menschen, in: Wihstutz, Anne (Hrsg.) Zwischen Sandkasten und Abschiebung. Zum Alltag junger Kinder in Unterkünften für Geflüchtete.

19 Vgl. zur Beschreibung des status quo: Empfehlungen des Deutschen Vereins zur bedarfsgerechten Unterbringung von Minderjährigen, die von Menschenhandel und Ausbeutung betroffen sind, 24.11.2020, S. 3 <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungenstellungnahmen-2020-empfehlungen-des-deutschen-vereins-zur-bedarfsgerechten-unterbringung-von-minderjaehrigen-die-von-menschenhandel-und-ausbeutung-betroffen-sind-3955,2068,1000.html>.

20 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26.10.2009, unter 15a.1.5.2.

Verteilung auf die Länder heraus, gestaltet sich ein Einfluss auf die Verteilung innerhalb des Landes oder ein Auszug aus der Aufnahmeeinrichtung in eine Schutzeinrichtung etwa auf Grundlage von § 49 Abs. 2 AsylG mitunter ebenfalls als schwierig. Zunehmend wurden in den letzten Jahren auf dem Gelände von Aufnahmeeinrichtungen besondere Gebäude für alleinreisende Frauen oder Männer sowie Familien, sogenannte Schutzhäuser, errichtet. In manchen Bundesländern sind diese Einrichtungen getrennt vom allgemeinen Einrichtungsgelände entstanden, in anderen Bundesländern befinden sich diese Einrichtungen auf dem allgemeinen Gelände, so dass zwar eine bauliche, aber keine räumliche Trennung sichergestellt ist und sich schutzbedürftige Bewohner:innen eines Schutzhauses Außenbereich und Kantine mit den anderen Personen aus der Aufnahmeeinrichtung teilen müssen.<sup>21</sup> Vielfach sind diese Einrichtungen und Strukturen explizit auf Mädchen und Frauen oder nur auf bestimmte Aspekte von Menschenhandel und daher nicht an den Bedarfen aller von Menschenhandel Betroffener ausgerichtet. Während der Dauer der Wohnverpflichtung in einer Aufnahmeeinrichtung nach § 47 Abs. 1 AsylG lehnen die zuständigen Landesbehörden einen Umzug aus einem solchen Schutzhaus in eine andere, angemessene und sichere Unterkunft in der Praxis oft ohne Berücksichtigung der individuellen Umstände und mit Verweis darauf ab, dass die Anforderungen an eine sichere und angemessene Unterkunft erfüllt seien.

Ob und inwieweit der mit dem „Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“<sup>22</sup> eingefügte § 44 Abs. 2a AsylG, der die Länder verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu treffen, um bei der Unterbringung von Asylsuchenden den Schutz von Frauen und schutzbedürftigen Personen zu gewährleisten, für Opfer von Menschenhandel eine Argumentationsgrundlage für einen Umzug in eine Schutzwohnung bietet, wenn die Ausstattung der Aufnahmeeinrichtung nicht den Anforderung an eine sichere und angemessene Unterbringung nach Art. 12 Abs. 1 Menschenhandelskonvention entspricht, bleibt abzuwarten.<sup>23/24</sup>

- 
- 21 Terre des hommes (2020): Kein Ort für Kinder. Zur Lebenssituation von minderjährigen Geflüchteten in Aufnahmeeinrichtungen, S. 69. ff., [https://www.tdh.de/fileadmin/user\\_upload/inhalte/04\\_Was\\_wir\\_tun/Themen/Weitere\\_Themen/Fluechtlingskinder/2020-06\\_terre-des-hommes-Anker\\_Recherche.pdf](https://www.tdh.de/fileadmin/user_upload/inhalte/04_Was_wir_tun/Themen/Weitere_Themen/Fluechtlingskinder/2020-06_terre-des-hommes-Anker_Recherche.pdf), [3.11.2020].
  - 22 Das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht trat am 21.08.2020 in Kraft BGBl. 2019, Teil I, S. 1306.)
  - 23 Für die Betroffenen sollen hieraus keine subjektiv-öffentlichen Rechte erwachsen: Bergmann, in: Bergmann/Dienelt, „Ausländerrecht“, 13. Auflage 2020, § 44. Rn. 5; BeckOK MigR/Röder AsylG § 44 Rn. 6–16 sieht zumindest einen Anspruch auf Zuweisung zu einer den Mindestanforderungen entsprechenden Aufnahmeeinrichtung.
  - 24 Eine Verbesserung der Standards ist einer aktuellen Expertise des Deutschen Instituts für Menschenrechte und UNICEF basierend auf der Selbstauskunft von 16 Bundesländern zu bestehenden Gewaltschutzkonzepten und der seit Inkrafttreten von § 44 Abs. 2a AsylG hierzu getroffenen Maßnahmen bisher noch nicht auszumachen: Deutsches Institut für Menschenrechte / UNICEF (2020): Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen, S. 74 ff. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse\\_Studie/Studie\\_Gewaltschutz\\_in\\_Unterkuenften\\_fuer\\_gefuechtete\\_Menschen.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Studie_Gewaltschutz_in_Unterkuenften_fuer_gefuechtete_Menschen.pdf); Terre des hommes (2020): Kein Ort für Kinder.



## 4. Empfehlungen

Eine Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen ist mit den Vorgaben der Anforderungen aus der Menschenhandelskonvention nicht vereinbar. Um die Vorgaben aus Art. 12 Abs. 1 der Menschenhandelskonvention auf eine angemessene und sichere Unterbringung flächendeckend und verlässlich umzusetzen, ist es angeraten, über die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz hinaus einen diesbezüglichen Anspruch für Opfer von Menschenhandel und Personen, bei denen Anzeichen dafür vorliegen, gesetzlich zu verankern. Das würde bedeuten, dass Betroffene von Menschenhandel von der in § 47 AsylG verankerten Pflicht in einer Aufnahmeeinrichtung leben zu müssen, explizit ausgenommen sein müssten.

Für Betroffene, die nicht zu Beginn identifiziert und in der Folge in Aufnahmeeinrichtungen verteilt würden, bräuchte es zudem effektive Möglichkeiten, die Wohnpflicht in der Aufnahmeeinrichtung zu beenden und einen Umzug in eine Schutzunterkunft durchzusetzen.

Für die Unterbringung spezieller Opfergruppen wie Jugendliche<sup>25</sup> und männliche Opfer von Menschenhandel sollten weitere Anstrengungen erfolgen. Im Bereich der Unterbringung hat die Expert:innengruppe GRETA die Bundesregierung aufgefordert, auch bei männlichen Opfern von Menschenhandel für eine angemessene Unterbringung zu sorgen.<sup>26</sup>

Essentiell für die angemessene und sichere Unterbringung der Opfer von Menschenhandel ist jedoch, dass in allen Stadien des Verfahrens die Voraussetzungen für die Identifizierung von Opfern von Menschenhandel gegeben sind.<sup>27</sup> All jene Behörden und dasjenige Personal, das regelmäßig den Erstkontakt mit Schutzsuchenden hat, muss daher einschlägig geschult sein und den konkreten Auftrag haben, Betroffene von Menschenhandel zu identifizieren. Hierzu bedarf es Indikatoren sowie Kenntnis der den Betroffenen zustehenden Rechte.

---

25 GRETA (2019)07: Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany. Second evaluation round, Rn. 149 ff.

26 GRETA (2019)07, a.a.O., Rn. 145, 147: „GRETA urges the German authorities to provide adequate assistance, including safe accommodation, adapted to the specific needs of male victims of THB“.

27 Siehe ausführlich dazu: oben Heuser.



## Kommentar:

# Relevanz von Fortbildungen und Ausbildungskonzepten zum Phänomen des Menschenhandels in der Öffentlichen Verwaltung

*Sara Blücher*

Menschenhandel ist ein komplexes globales Phänomen, das auch in Deutschland seit vielen Jahren nachweislich auftritt. In den Strafverfolgungsbehörden wird Menschenhandel der Organisierten Kriminalität zugeordnet und ist eine Straftat mit großem Dunkelfeld, oftmals geprägt von organisierten Täter:innenstrukturen und systemischer Ausbeutung in verschiedensten Gewerben. Aber auch familiäre Strukturen, in denen Ausbeutung stattfindet, kennzeichnen die Erscheinungsformen von Menschenhandel in Deutschland. Unter dem Begriff Menschenhandel subsumieren sich verschiedene Ausbeutungsformen. Erfahrungen von Expert:innen aus der Praxis zeigen auf, dass es vielfältige, individuelle Erscheinungsformen, Indikatoren und Ausprägungen gibt und Betroffene selten ein typisches Verhalten aufzeigen. Konsequenterweise bedeutet es daher auch, dass es keine einfachen Lösungen gibt. Historisch schon als vielschichtiges Phänomen geprägt, erfordert es verschiedene Ansätze, Menschenhandel zu bekämpfen, Betroffene zu identifizieren und ihre Rechtsansprüche durchzusetzen. Vielseitige Handlungsmethoden und eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit neusten Erkenntnissen aus Praxis und Wissenschaft sind dafür unabdinglich. Aus- und Fortbildung zur Thematik Menschenhandel stellt dabei einen wichtigen Grundstein für sämtliche Arbeitsfelder dar.

## 1. Menschenhandel als Thematik in der Öffentlichen Verwaltung

In den letzten Jahren hat die Thematik Menschenhandel auf politischer Ebene weiter an Aufmerksamkeit erlangt. Deutschland hat internationale Abkommen unterzeichnet und ratifiziert, die die Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels vorsehen und darüber hinaus auch die Rechte und den Schutz für Betroffene von Menschenhandel einbeziehen. Daraus ergeben sich Verpflichtungen des Staates zum besonderen Schutzes von Betroffenen von Menschenhandel und zur Ausbildung von Behördenmitarbeitenden.<sup>1</sup> Diese Ansprüche wurden in verschiedenen Gesetzen und Erlassen festgeschrieben, deren Gewährung und Ausführung den Be-

---

1 Siehe oben Heuser.

hörden und Ämtern der öffentlichen Verwaltung obliegt. Jedoch wird immer wieder kritisiert, dass die deutsche Regierung den Verpflichtungen nicht ausreichend nachkommt; im Bereich der Aus- und Fortbildung zur Thematik Menschenhandel ist dies laut der Expert:innengruppe des Europarats zur Bekämpfung Menschenhandels des (GRETA) weiterhin unzureichend. Nichtsdestotrotz gehören minderjährige und erwachsene Betroffene von Menschenhandel zur Gruppe vulnerabler Personen, die auf die Einhaltung ihrer Rechte durch die öffentliche Verwaltung einen Anspruch haben.

Verschiedene Behörden und Ämtern der öffentlichen Verwaltung werden im Laufe eines Menschenhandelsfalls mit Betroffenen bzw. deren Vertreter:innen in Kontakt kommen. Aufgrund unterschiedlicher Ausgangslagen können, je nach Bedarf und rechtlichen Vorgaben, mehrere Behörden und Ämter in den Einzelfällen relevant sein. Eine Auflistung relevanter Behörden und Ämter der öffentlichen Verwaltung auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zeigt deutlich, wie viele durchaus mit Betroffenen von Menschenhandel in Kontakt kommen können. Im Wesentlichen sind diese: die Agentur für Arbeit, Ausländerbehörden, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), das Bundeskriminalamt (BKA), die Bundespolizei, die Generalzolldirektion, Gesundheitsämter, Jugendämter, Jobcenter, die Landespolizei, inkl. der Landeskriminalämter, Landesämter für Innere Verwaltung, Landesämter für Soziales und Gesundheit, Ministerien auf Bund- und Länderebene (Sozial-, Innen-, Wirtschaftsministerien), Ordnungsämter (Anmeldung und Beratung für Sexarbeiter:innen nach dem Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG), Standesämter und Sozialämter. Allerdings ist die Thematik Menschenhandel kein zentrales Thema in der öffentlichen Verwaltung und häufig auch nicht bekannt. In der Praxis wird tatsächlich ein Großteil der verschiedenen Behörden und Ämter lediglich in einzelnen Aspekten ihrer Aufgabenbereiche tangiert. Für einige Verwaltungsorgane ist dies jedoch nicht der Fall. Dies betrifft insbesondere die Strafverfolgungsbehörden, das BAMF, Jugendämter sowie die verschiedenen Verwaltungsorgane in den Bundesländern, die die Registrierung und Beratung von Sexarbeiter:innen durchführen.

## 2. Bestehende Aus- und Fortbildungsangebote in der öffentlichen Verwaltung zur Thematik Menschenhandel

In einigen Bundesländern gibt es in der Landespolizei Fachkommissariate zur Bekämpfung des Menschenhandels, beim BAMF gibt es in jeder Außenstelle mindestens eine designierte Person, die als Sonderbeauftragte für Opfer von Menschenhandel fungiert. Des Weiteren gibt es eine einschlägige Abteilung beim BKA. Die Einrichtung solcher Fachdienststellen ist jedoch kein bundeseinheitlicher Standard

in der Strafverfolgungsstruktur, noch weniger in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung.

Daraus ergeben sich in der Folge verschiedene Ansprüche an Aus- und Fortbildung zur Thematik Menschenhandel für die unterschiedlichen Verwaltungsorgane, um den Betroffenen die rechtmäßige Inanspruchnahme von Leistungen ohne zusätzliche Hindernisse zu gewähren. Einige Behörden und Ämter sollten dabei einer besonderen Verpflichtung unterliegen, Aus- und Fortbildungsmaßnahmen zur Thematik Menschenhandel in regelmäßigen Abständen durchzuführen, die eine intensive Auseinandersetzung mit der Thematik ermöglichen. Dies bezieht insbesondere Verwaltungsmitarbeiter:innen, die in ihren Aufgabenfeldern Betroffene von Menschenhandel identifizieren, begleiten, beraten, befragen oder betreuen, mit ein. Diese sollten entsprechend neuester Erkenntnisse zum sensibilisierten Umgang mit Betroffenen von Menschenhandel geschult werden. Betroffene von Menschenhandel sind aufgrund ihrer Erfahrungen häufig besonders vulnabel, zudem ängstlich und misstrauisch gegenüber öffentlichen Stellen. Darüber hinaus sind sie zumeist auf die Unterstützung von Dritten in der Wahrnehmung ihrer Rechte angewiesen. Dazu gehören im Speziellen auch Strafverfolgungsbehörden, Jugendämter, das BAMF und die Behörden und Ämter, die die Umsetzung des ProstSchG in ihrem Bundesland durchführen und für die Anmeldung und Beratung der Sexarbeiter:innen zuständig sind. In vielen Fällen übernehmen auch Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel diese Funktion in ihrer Rolle als Nichtregierungsorganisationen. Dies ersetzt jedoch nicht die Notwendigkeit der Unterstützung durch Mitarbeiter:innen der öffentlichen Verwaltung.

### 3. Wahrung der Rechte von Betroffenen durch sensibilisierte Fachkräfte

Eine allgemeinere Sensibilisierung zur Thematik Menschenhandel, die Vorurteile und Diskriminierung gegenüber Betroffenen reduziert und das Wissen über die Rechte von Betroffenen im eigenen Verwaltungshandeln der jeweiligen Behörde vermittelt, ist bereits von wesentlicher Bedeutung, um den Zugang zum Recht für die Betroffenen zu gewährleisten. Die Relevanz von Fortbildung für Mitarbeiter:innen in der öffentlichen Verwaltung besteht jedoch nicht allein in dem Nutzen, dass sie Betroffene von Menschenhandel als solche identifizieren können. Fortbildungen im Allgemeinen tragen zur Perspektiverweiterung bei, die interkulturelle Kompetenz kann gestärkt werden und die Handlungssicherheit im Arbeitsfeld unterstützen. Ferner können Fortbildungen zur professionellen Vernetzung und Kooperation mit weiteren Fachkräften führen. Darüber hinaus können durch regelmäßige Fortbildungen veraltetes Wissen, Stigmatisierungen, Diskriminierungen und Vorbehalte gegenüber Betroffenen effektiver reduziert werden.

Die Komplexität des Phänomens Menschenhandel spiegelt sich auch in der Identifizierung von Betroffenen sowie in Ermittlungsverfahren der Strafverfolgungsbehörden mit Betroffenen als Zeug:innen wieder. Besonders bei den polizeilichen Strafverfolgungsbehörden sind das gesamte Phänomen Menschenhandel und die verschiedenen Ausbeutungsformen, Hintergründe und der Umgang mit (potentiell) Betroffenen von Menschenhandel von großer Relevanz. In anderen Verwaltungsorganen können, entsprechend des Arbeitsfeldes, spezifische Teilaspekte des Sachverhalts Menschenhandel ausreichen. Mitarbeiter:innen in Jugendämtern sollten regelmäßig eine Sensibilisierung zur Thematik Menschenhandel mit dem Fokus Handel mit und Ausbeutung von Kindern erhalten, wobei auch hier Kenntnisse zu den verschiedenen Ausbeutungsformen gegeben sein sollten. Dagegen ist es für Mitarbeiter:innen des Zolls, dort schwerpunktmäßig innerhalb der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, relevant, die verschiedenen Formen der Arbeitsausbeutung, auch im Hinblick auf die neuen, im Jahr 2016 eingeführten Straftatbestände, zu erkennen. Neben der Sensibilisierung über die thematischen Aspekte von Menschenhandel, die Rechtslage der Betroffenen, aktuelle Trends und Hintergrundinformationen, sollte zudem auch ein Fokus auf bestehende Unterstützungsstrukturen auf kommunaler, regionaler und ggf. Landesebene zum Kurrikulum dazugehören.

Betroffene von Menschenhandel haben festgeschriebene Rechte, die ihnen zustehen. Um diese in Anspruch nehmen zu können, ist Handlungssicherheit für Behördenmitarbeiter:innen im eigenen Arbeitsfeld in Bezug auf die Rechtslage von Nöten. Denn die besondere Lagerung von rechtlichen Ansprüchen der Betroffenen kann durchaus zu komplexen Arbeitsprozessen in der öffentlichen Verwaltung führen. Ohne entsprechende Kenntnisse wird der Zugang für Betroffene erschwert und kann ggf. durch das Anstoßen anderer Verwaltungsakte verhindert werden.

Als Beispiel kann hier das Recht der Betroffenen von Menschenhandel auf die Bedenk- und Stabilisierungsfrist angeführt werden. Diese gesteht Betroffenen zu, eine aufenthaltsrechtliche Duldung von drei Monaten zu erhalten, inkl. des Bezugs von Sozialleistungen zur Grundsicherung für diesen Zeitraum. Wenn nun Betroffene ohne gültigen Aufenthaltsstatus in Deutschland als solche von der Polizei identifiziert werden, kann es dazu führen, dass dieser aufenthaltsrechtliche Verstoß geahndet wird und Betroffene in das Asylsystem überführt werden, ohne die Bedenk- und Stabilisierungsfrist, trotz ihres Anspruchs, im Vorfeld zu erhalten. Solche Verwaltungsakte können mit negativen Konsequenzen für Betroffene von Menschenhandel verbunden sein und weitere, alternative Wege könnten ihnen im Fortlauf verwehrt werden. Dennoch zeigt sich selbst in gelungenen Fällen der Kooperation, inwieweit die verschiedenen Behörden in Einzelfällen für die Gewährung dieser Frist beansprucht werden. Demnach ist die erfolgreiche Kooperation von Strafverfolgungsbehörde, ggf. auch Staatsanwaltschaft, Ausländerbehörde sowie Sozialamt oder Jobcenter für die Leistungserfüllung in jedem Einzelfall not-

wendig, um den Verwaltungsakt der Bedenk- und Stabilisierungsfrist durchzusetzen.

#### 4. Problemlagen in der Umsetzung von Aus- und Fortbildung zur Thematik Menschenhandel

Dennoch gibt es Hürden, die eine kontinuierliche und systematische Fortbildung sämtlicher Mitarbeiter:innen der öffentlichen Verwaltung behindern. Zum einen gibt es in Deutschland keine einheitlichen und systematischen Standards zur Aus- und Fortbildung im Bereich Menschenhandel. In Universitäten und Hochschulen wird das Phänomen als Teilaspekt mit Überschneidungen in verschiedenen Fachbereichen gesehen; Studiengänge oder Abschlüsse zur Thematik Menschenhandel gibt es nicht. Zum anderen besteht der Umstand, dass viele Mitarbeiter:innen in den Behörden und Ämtern bereits ausgelastet sind. Personalmangel, wechselnde Aufgabengebiete oder Zuständigkeiten erschöpfen die ohnehin wenigen Ressourcen für Fortbildungen im eigenen Arbeitsbereich. Die Anstrengung einer Teilnahme an einer fachfremden Thematik wie Menschenhandel scheint angesichts der Bewältigung des üblichen Arbeitsalltages oftmals als überflüssig. Dies ist in Anbetracht der akuten Situation seit Beginn der Covid-19-Pandemie noch deutlicher wahrzunehmen. Des Weiteren unterliegt Menschenhandel im globalen Kontext einem stetigen Wandel, der sich in seiner Konsequenz auch in Deutschland widerspiegelt. Gerade in Bezug auf stetige technologische Entwicklungen, die auch für ausbeuterische Zwecke zunutze gemacht werden, ist dies deutlich zu beobachten. Solche kontinuierlichen Veränderungen sind auch in Deutschland gegenwärtig und erfordern eine fortwährende Auseinandersetzung mit den (gesetzlichen) Veränderungen die Menschenhandel betreffen.

Lediglich Strafverfolgungsbehörden bieten ihren Auszubildenden in der Grundausbildung die Thematik Menschenhandel als Lerneinheit an. Um einen langfristigen Nutzen des erworbenen Wissens bei Verwaltungsmitarbeiter:innen zu erzielen, sind Fortbildungen nach dem Übergang in den Berufsalltag von Nöten. Zum Teil werden auch weiterführende Fortbildungen für spezialisierte Mitarbeiter:innen angeboten, nämlich für diejenigen, die ohnehin schon in diesem Fachbereich eingesetzt werden und tiefgreifende Erkenntnisse für ihre Arbeit benötigen. So sind es in der Regel die spezialisierten Fachberatungsstellen, der KOK e.V. und andere Nichtregierungsorganisationen die je nach Kapazität, i.d.R. basierend auf bestehenden Kooperationen, Vernetzungstreffen, Fortbildungen, Schulungen, Workshops und Vorträge zur Thematik Menschenhandel anbieten. Der KOK e.V. und die im Verband vernetzten Fachberatungsstellen haben bereits Qualitätsstandards für die Aus- und Fortbildung sowie ein Trainingshandbuch zum Thema Menschenhandel entwickelt; beides wird bereits für Schulungen in Behörden und Ämtern genutzt.

Dennoch sollte darauf hingewiesen sein, dass Menschenhandel als ein Kontrolldelikt kategorisiert wird. Das bedeutet, dass eine mögliche Straftat in der Regel erst durch Kontrollen der zuständigen Strafverfolgungsbehörden als solche festgestellt wird. Menschenhandel ist ein komplexes Phänomen mit vielen unterschiedlichen Erscheinungsformen, Indikatoren und individueller Betroffenheit. In den seltensten Fällen ist eine Ausbeutungssituation auf den ersten Blick erkennbar. Dass Betroffene sich selbst als solche identifizieren und dies mitteilen ist zudem selten gegeben. Das kann auf verschiedenen Gründe zurückgeführt werden. Zum einen ist Betroffenen oftmals nicht bekannt, dass und welche Straftat möglicherweise gegen sie begangen wird, zum anderen kann eine Unkenntnis des deutschen Rechtssystems eine mögliche Hürde darstellen.

Das folgende Beispiel zeigt, wie wichtig es ist, dass das entsprechende Fachwissen zu Menschenhandel nicht nur bei Opferschutzbeauftragten oder Fachkräften aus spezialisierten Dezernaten vorhanden ist. Streifenbeamten:innen der Landespolizeien können beispielsweise den ersten Kontaktpunkt für Betroffene von Menschenhandel darstellen, die sich (noch) in einer ausbeuterischen Situation befinden. Dabei sollte nicht vergessen werden, dass die sprachliche Verständigung in einigen Behörden und Ämtern in der Verantwortung der Kunden liegt, was weitere Probleme mit sich bringen kann.

Es bedarf daher geschulten Wissens und Sensibilisierung im professionellen Umgang mit Betroffenen, auch hinsichtlich deren Rechtsanspruch auf den Schutz der Privatsphäre. Das Erkennen von Indikatoren, die auf Menschenhandel hinweisen, ist unter Umständen essentiell, um Betroffenen Zugang zum Recht und zu Unterstützung durch weitere Maßnahmen zu gewähren. Fortbildungen und Sensibilisierung zur Thematik Menschenhandel ist daher auf mehreren Ebenen der Verwaltungsstruktur in Behörden und Ämtern wichtig. Ferner kann es dennoch sinnvoll sein, designierte Opferschutzbeauftragte in Behörden und Ämtern zu benennen. Diese können sowohl eine Lotsenfunktion als auch eine Multiplikator:innen-Funktion einnehmen, potentielle Verdachtsfälle und die Koordinierung mit weiteren Kooperationspartner:innen übernehmen und Mitarbeiter:innen in der eigenen Verwaltung zur Thematik Menschenhandel sensibilisieren.

Eine Grundkenntnis zum Phänomen Menschenhandel und welche Rechtsansprüche Betroffene haben, sollte in Fortbildungen allen Mitarbeiter:innen, in deren Aufgabengebieten Kund:innenkontakte dazugehören, vermittelt werden. Zum einen, um eine Weiterleitung an die entsprechenden Opferschutzbeauftragten, spezialisierten Fachkräfte innerhalb der eigenen Verwaltung oder auch an externe Kooperationspartner:innen gewährleisten zu können, zum anderen aber auch, um ggf. selbst richtige Handlungsschritte einzuleiten im Falle, dass es (noch) keine:n Opferschutzbeauftragte:n gibt. Dieses Wissen sollte regelmäßig aufgefrischt werden, um relevante Veränderungen für die eigenen Verwaltungsabläufe identifizieren zu können. Denn die Inanspruchnahme von Rechten jeglicher Personengruppen muss



gewährleistet sein. Die Verantwortung der Identifizierung relevanter Rechtsansprüche sowie das Wissen über die Grundvoraussetzungen zur Einleitung der entsprechenden Verwaltungsakte, darf nicht allein bei den Betroffenen liegen, sondern obliegt auch der Verwaltung selbst.

Zudem sollte gewährleistet sein, dass Mitarbeiter:innen in der Öffentlichen Verwaltung – hier werden insbesondere die Strafverfolgungsbehörden, das BAMF und Jugendämter in der Verpflichtung gesehen – Betroffene über die Folgen und Konsequenzen ihrer Rechtsansprüche aufklären können. Der Grund dafür ist, dass diese Verwaltungen in ihren Tätigkeitsfeldern regelmäßig die ersten behördlichen Ansprechpartner:innen für Betroffene von Menschenhandel darstellen; der weitere Zugang zum Recht hängt mit einer erkennenden und koordinierenden Unterstützung durch die Behörde zusammen. Als Beispiel sei hier die Aufklärung von Betroffenen über eine mögliche Einwilligung zur Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden für den Fall, dass Menschenhandel als Fluchtgrund im Asylverfahren des BAMF angegeben wird, genannt.

## 5. Fazit

In Deutschland sind die Erkenntnisse zu Menschenhandel durch statistische Auswertungen des BKA belegt – diese zeigen jedoch nur einen Teil des Hellfeldes auf und grenzen das Dunkelfeld nur bedingt ein. Der KOK e.V. hat gemeinsam mit seinen Fachberatungsstellen eine eigene Datenauswertung entwickelt, die die menschenrechtlichen Aspekte und den Zugang zum Recht für Betroffene von Menschenhandel beleuchten und eine differenzierte Sichtweise auf das Phänomen ermöglichen soll. Hierbei geht es nicht um die systematische Aufdeckung des Hellfeldes – diese Verpflichtung obliegt der Regierung. Der Grundgedanke dabei ist es vielmehr, Behörden und Ministerien auch für politische Entscheidungen und rechtliche Entwicklungen weitere Expertise zur Verfügung stellen zu können.

Aus- und Fortbildungen in der öffentlichen Verwaltung, die zur einer Steigerung von Identifizierungen beitragen, würden so auch das Hellfeld weiter ausleuchten. Der Zugang zum Recht für Betroffene würde damit erleichtert, die Strafverfolgung von Täter:innen unterstützt sowie die Kooperationen verschiedener Fachkräfte in der öffentlichen Verwaltung gestärkt werden. Dies wiederum kann erhebliche Konsequenzen auf die Einschätzung des Phänomens bedeuten und zu Veränderungen in der Ressourcenvergabe von Bund und Ländern führen. Die Implementierung strategischer Fortbildungsmaßnahmen auf Ausbildungsebene ist in den Strafverfolgungsbehörden bereits erfolgt. Schwachstellen zeigen sich in der kontinuierlichen Fortführung im Berufsalltag außerhalb spezialisierter Dezernate. Fachübergreifende Aus- und Fortbildung zu Menschenhandel ist nicht gegeben, jedoch für die Wahrung der Rechte der Betroffenen zwingend erforderlich. In den

Behörden und Ämtern der Öffentlichen Verwaltung sollte, trotz weniger personeller, finanzieller und zeitlicher Ressourcen, eine Unkenntnis über Rechtsansprüche einer ganzen, nicht zuletzt vulnerablen, Personengruppe nicht einfach als Standard akzeptiert werden.

## Kommentar:

# Ultimative Karriereherausforderung für High Potentials – die Beratung und Vertretung von Betroffenen von Menschenhandel und anderen besonders Schutzbedürftigen

*Dr. Christoph Lindner*

Sie sind bestens ausgebildet, voller Elan und suchen einen zukunftssträchtigen Berufseinstieg mit internationaler Ausrichtung? Sie möchten Verantwortung und Mandantenkontakt ab dem ersten Arbeitstag? Sie stehen auf kurze Fristen und vertrackte Interessenlagen und werden erst bei Überstunden richtig warm? Ihr Herz schlägt für komplexe Rechtsfragen aus verschiedenen Fachbereichen und Ihre Expertise besteht gleichsam im nationalen wie europäischen wie internationalen Recht?

Dann vergeuden Sie nicht die besten Jahre Ihrer Karriere in einer profillosen Großkanzlei, bei der Sie als Associate (m/w/d) 80 Stunden pro Woche Akten wälzen und Kurzgutachten pinseln. Sie würden sich hier nur unterfordern. Wählen Sie stattdessen die ultimative berufliche Herausforderung und starten Sie ihre Karriere in der Beratung und Vertretung von Betroffenen von Menschenhandel und anderen Schutzbedürftigen als Anwältin oder Anwalt oder bei einer Fachberatungsstelle oder NGO Ihrer Wahl!

Bei der Vorbereitung für diese Kommentierung stellte der Autor fest, dass er sich nun schon relativ lange, nämlich 15 Jahre, mehr oder minder intensiv mit Menschenhandel und besonders Schutzbedürftigen im Kontext des Migrationsrechts befasst. In dieser Zeit wurde viele Regalmeter an Publikationen in diesem Themenbereich produziert, bei denen es naturgemäß vorrangig um Problembeschreibungen und Lösungsansätze *de lege lata* und *de lege ferenda* ging. Dagegen ist dem Autor kein Beitrag präsent, in dem es um das Berufsbild der Menschen geht, die die geschriebenen Rechte den Betroffenen erklären und diese für sie einfordern. Daher widmet sich dieser Beitrag diesem Thema. Er möchte darlegen, warum dies eine der anspruchsvollsten juristischen<sup>1</sup> Tätigkeiten ist, die es gibt – und warum es sich trotzdem oder gerade deshalb lohnt, diesen Weg zu gehen.

Beginnen wir daher mit nur drei von vielen Gründen, warum sich jede und jeder in diesem Beruf berechtigterweise als High-Performer:in sehen darf:

---

1 Für Nicht-Jurist:innen, die in diesem Bereich arbeiten, gilt dies doppelt und dreifach. Sie sind die oftmals stillen Held:innen, ohne deren Arbeit die Jurist:innen wenig ausrichten könnten.

## 1. M&A-Transaktion versus Aufenthaltserlaubnis für Menschenhandelsopfer

Wer der Ansicht ist, dass in den führenden Wirtschaftskanzleien die komplexesten Rechtsfragen bearbeitet werden, darf gerne einmal – willkürlich herausgegriffen – in die Problematik der Erteilung eines kurzfristigen Aufenthaltstitels nach § 25 4a AufenthG iVm §§ 232 bis 233a StGB eintauchen. Die Rechtslage ist hochkomplex, um eine halbwegs belastbare Aussage über die Anspruchsvoraussetzungen und das Verfahren der Erteilung zu treffen, muss man zumindest Expert:in im Strafrecht, Strafprozessrecht, Ausländerrecht, Verwaltungsrecht und Europarecht sein. Dazu ebenso im internationalen Menschenrechtsschutz, und, natürlich wegen möglichen Wechsel- oder Sperrwirkungen, im Asylrecht. Gerne vergessen werden profunde Kenntnisse im Sozialrecht, denn Betroffene haben üblicherweise ein Wohn-, Lebensunterhalts- oder Arbeitserlaubnisproblem, das ebenso drängend ist. Nicht zu erwähnen, dass der Einsatz der Mandant:innen häufig ihr Leben oder ihre Freiheit oder zumindest ihre Zukunft ist. Das ist Ansporn, aber für die Berater:innenseite auch gleichzeitig eine Bürde der Verantwortung.

Während in anderen Rechtsfeldern es für jedes Untergebiet eigene Spezialisten gibt, erfüllt man als Verfechter:in der Rechte der Schutzbedürftigen dies alles in Personalunion. Gerne sind auch wichtige Rechte der Betroffenen nur in EU-Richtlinien (oder auch Europaratskonventionen) enthalten, ohne dass sie im nationalen Recht hinreichend kodifiziert sind – man muss sich diese Rechtspositionen dann zusammensuchen, das nationale Recht europarechts- und völkerrechtskonform auslegen und dies auch für die diversen Entscheidungsträger:innen bei Behörden und Gerichten überzeugend aufbereiten. Aber Achtung: viele grundlegende Rechtsfragen sind nicht abschließend geklärt, oft passen die unterschiedlichen Normsetzungsregime nicht zueinander. Das ist aber nur die Vorbereitung für das nächste Level. Denn während man in anderen Rechtsgebieten seitens der Mandantschaft eine aufbereitete Sachverhaltsschilderung, gerne auch mit geordneten Unterlagen in der Anlage, erwarten kann, ist bereits die Ermittlung des Sachverhalts eine regelrechte Kunst für sich. Fast immer Sprachbarrieren, mal der Bildungsgrad der Mandant:innen und naturgemäß die Belastung durch die traumatisierenden Ereignisse sind nur einige der Hürden dabei. Letzteres kennzeichnet auch die Betreuungsbedürftigkeit der Mandant:innen durch die Rechtsberater:innen. Während zwar die im Wirtschaftsrecht (zumindest vor Pandemiezeiten) üblichen Business-Lunches für das „we-care-for-you-feeling“ der Mandantschaft auch mal auf den Magen schlagen können, so ist es eine ganz andere Liga, einem schwer traumatisierten Menschen ein Wenig das Gefühl von Sicherheit und Wertschätzung zu geben. Tröstend dabei ist, dass man tatsächlich an derartigen Aufgaben wächst.

## 2. Ressourcenknappheit oder die Kunst der effektiven Mangelverwaltung

Das führt direkt in den zweiten großen Herausforderungskomplex: die Ressourcenknappheit. Denkt man hier an finanzielle Mittel, so ist das sicher richtig, obgleich man dieses Problem in den Griff bekommen kann – es gibt durchaus auch Migrationsrechtler:innen, bei denen die Leasingrate für den Porsche leistbar ist. Bei wohl hundert Prozent aller Professionals in diesem Bereich ist es die Zeitnot, die quält. Die Komplexität und Quantität der Fälle verbunden mit kurzen Fristen, teilweise einwöchig wie in § 36 Abs. 3 AsylG, können toxisch wirken. Es bleibt – zumindest beim Autor – oftmals das Gefühl, dass man noch mehr tun hätte können, wenn mehr Zeit gewesen wäre. Das kann sich schnell zur Spirale aus Überarbeitung, Schlafmangel, und negativen Auswirkungen auf das Privatleben entwickeln. So gelten beispielsweise die UNHCR-Mitarbeitenden als einsame Spitzerreiter:innen bei den Scheidungs- und Trennungsquoten.<sup>2</sup> Hier eine in der täglichen Praxis feuergetaufte Linie zu finden ist eine echte Herausforderung. Helfen mag dabei der Grundsatz, dass man anderen nur nachhaltig helfen kann, wenn es einem selbst und der eigenen Familie gut geht. Und die Erkenntnis, dass man, egal wie gut man ist oder sich anstrengt oder wie viele Überstunden man leistet, nie allen Betroffenen und ihren Schicksalen völlig gerecht werden kann. Wer in diesem beruflichen Tätigkeitsfeld sich in der Kunst der effektiven Mangelverwaltung übt, also die eigenen Ressourcen definiert und strategisch verteilt und auch mal Nein zu weiteren Anfragen und Projekten sagen lernt, ist schon weit auf dem Weg zur Zen-Meisterschaft.

## 3. Die miserabelste Prozessrechtspraxis aller Rechtsgebiete

Kommen wir zum dritten Punkt – dieser ist bereits angeklungen, denn unzweifelhaft hat das Migrationsrecht das miserabelste Prozessrecht und die restriktivste Prozessrechtspraxis wenn man es aus dem Blickwinkel der Betroffenen und das Recht auf ein faires Verfahren betrachtet. Ein gravierendes Beispiel ist die Gewährung von Prozesskostenhilfe, die auch mittellosen Schutzbedürftigen eine grundlegende rechtliche Vertretung sicherstellen soll. Im Zivilrecht, im Strafrecht und auch im Sozialrecht funktioniert dieses System. Die Darlegung der wirtschaftlichen Bedürftigkeit einerseits und ein solider Schriftsatz mit Sachverhalt und rechtlicher Argumentation andererseits genügen, um Prozesskostenhilfe durch das Gericht gewährt zu bekommen. Anders im Asylrecht, denn hier ist die Rechtspraxis extrem restriktiv

---

2 Dazu Wigley, *The state of UNHCR's organization culture*, Geneva 2005, 76.

tiv – und das obwohl § 166 VwGO auf § 114 ZPO verweist, also rein normativ die Voraussetzungen nicht höher sein dürften: Prozesskostenhilfe ist dann zu gewähren, wenn die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet und nicht mutwillig erscheint. Doch Verwaltungsrichter:innen sehen das oftmals sportlich und nehmen die Beweiswürdigung vorweg oder entscheiden auf Grund des Herkunftslands der Antragssteller:in einfach abschlägig. Berufseinsteiger:innen, die den Gleichbehandlungsgrundsatz als Eckpfeiler unseres Grundgesetzes noch präsent haben, müssen erstmal verdauen, dass manche Menschen auch beim Zugang zum Recht weniger gleich sind als andere. Auf diesem Gebiet könnte man noch zahllose Beispiele anführen,<sup>3</sup> es soll jedoch hier eine groteske Besonderheit der regionalen Verwaltungsgerichtsbarkeit genügen, die man so wörtlich auf der Website des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs nachlesen kann: „Als bayerische Besonderheit ist bis heute bestehen geblieben, dass der Verwaltungsgerichtshof (wie auch die Verwaltungsgerichte) dem Geschäftsbereich des Innenministeriums, und nicht wie in den anderen Bundesländern dem Justizressort zugeordnet ist. Dies sichert, dass die Richter:innenstellen im Interesse aller Verfahrensbeteiligter mit Jurist:innen besetzt sind, die auch in der Verwaltung erfahren sind.“<sup>4</sup> Die Schlüsse hieraus mögen individuell gezogen werden. Festgehalten werden kann jedenfalls, dass die Spielregeln, in deren Rahmen der Schutz für Menschenhandelsopfer und andere Schutzbedürftige verhandelt wird, mehr hostile denn protektiv ausgestaltet sind.

Nach diesen drei Punkten kann sich berechtigterweise die Frage aufdrängen, warum man sich die Arbeit in diesem Bereich antun möchte. Dann doch lieber Großkanzlei? Wagt man jedoch einen genaueren Blick, so gibt es genug Gründe, warum ein Job in diesem Bereich lohnend und erfüllend ist.

#### 4. Vom Recht, Rechte zu haben

Der berühmte Satz von Hannah Arendt, dass es das Wichtigste sei, ein Recht darauf zu haben, Rechte zu haben, charakterisiert die Arbeit in der Beratung und Vertretung von Menschenhandelsopfern eindrucksvoll. Die Wahrung von Menschenrechten erfolgt nicht vorrangig in den hohen Institutionen in Genf, Amsterdam oder Straßburg. Sie findet vor allem im Beratungszimmer der NGO oder Kanzlei vor Ort statt. Als Berater:in vor Ort hat man es oft in der Hand, ob ein Verfolgungsschicksal aufgedeckt wird und die Möglichkeit besteht, effektiven Schutz zu erreichen. Wenn Sie es nicht tun, tut es mit großer Wahrscheinlichkeit niemand anderes. Berater:innen für besonders Schutzbedürftige sind so etwas wie juristische

3 Allen voran auch das massiv beschnittene Rechtsmittelrecht, § 78 AsylG.

4 <https://www.vgh.bayern.de/bayvgh/wir/> (01.03.2021).

Notärzt:innen, von ihnen hängt viel ab. Das birgt große Verantwortung, aber gleichzeitig das erhebende Gefühl, etwas bewirken, etwas verändern zu können.

## 5. Gegen Mauern laufen, Allianzen schmieden, Recht gestalten

In der Beratung und Vertretung von Menschenhandelsbetroffenen werden Sie permanent gegen Mauern laufen: Uninformierte Sachbearbeiter:innen, überlastete Staatsanwält:innen, restriktive Richter:innen. Sie werden Fälle für Ihre Mandant:innen verlieren, obgleich die besseren Argumente auf Ihrer Seite waren. Doch Sie werden auch erleben, dass, wenn man oft genug gegen eine Mauer läuft, diese Risse bekommt. Denn Sie sind nicht allein, weil es in diesem Berufsfeld überall Verbündete gibt. Sie findet man bei weitem nicht nur unter offensichtlich Gleichgesinnten, sondern eben auch auf Seiten von Behörden und Gerichten. Die effektivsten Ergebnisse in der Arbeit des Autors gegen Menschenhandel produzierten keine elaborierten Schriftstücke, sondern Tagungen, Workshops und Runde Tische, bei denen lokale Akteure von Behörden und NGOs zusammenkamen, um ein gemeinsames Vorgehen gegen Menschenhandel zu koordinieren. So entstehen neue best practices, bei denen es durch ein cleveres Setting auf einmal möglich wird, Betroffene zu schützen und die Strafverfolgung der Täter:in zu realisieren. Kein erfolgreich abgeschlossener Deal als Wirtschaftsanwalt:in kann Ihnen einen vergleichbaren Adrenalinstoß versetzen wie die Nachricht, dass kurz nach einer angestoßenen Kooperation eine Razzia anberaumt wurde, die zur erfolgreichen Festnahmen von Menschenhandelstatverdächtigen und der Gewährung von Schutz für Betroffene geführt hat.

## 6. New school: Menschenrechtsarbeit mit Effizienz und Style

Der dritte Punkt im Plädoyer für dieses Berufsfeld ist, dass sich eine new school der Menschenrechtsarbeit herausbildet. Für Schutzbedürftige einzutreten muss längst keine Entscheidung mehr für ein Arbeitsleben als Underdog sein. Es gibt immer mehr Beispiele, die das illustrieren: So hat sich beispielsweise an der Universität Regensburg die Strategic Litigation Unit formiert, in der Studierende und Promovierende strategisch bedeutsame Menschenrechtsfälle durch die Instanzen vertreten. Sie stehen dabei unter anwaltlichem Mentoring, holen sich Input von Wissenschaftler:innen und Praktiker:innen, und arbeiten auch mit Methoden und Taktiken, die aus dem Wirtschaftsrecht entlehnt sind.<sup>5</sup> Die führende Organisation

---

5 Mehr dazu unter <https://www.uni-regensburg.de/rechtswissenschaft/oeffentliches-recht/graser/strategic-litigation-unit-slu-/index.html> (01.03.2021).

in Europa, die Menschenrechtsarbeit nicht nur effizient, sondern auch hip betreibt, ist das European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) in Berlin.<sup>6</sup> Dort gewinnt man nicht nur Menschenrechtsfälle, sondern weiß auch, wie man hochkarätige Fachvorträge mit Event-Atmosphäre kombiniert. Und ein Beispiel aus Großbritannien zeigt schließlich, dass man als Anwältin für Menschenhandelsoffer sogar Celebrity-Status erreichen kann: Professor Parosha Chandran<sup>7</sup> führt medial wie juristisch mit großer Professionalität Verfahren gegen die Versäumnisse der britischen Regierung und Justiz. Sie gewinnt dabei auch vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte,<sup>8</sup> wird als anti slavery-hero von der Presse gefeiert und nutzt diese Reichweite um den Schutz Betroffener zu verbessern.

So bleibt zum Schluss nur die Empfehlung: Wagen Sie die Herausforderung, denn in jedem Fall ist es eine Win-Win-Situation. Sie gewinnen Erfahrung, Rechtlose gewinnen Rechte, und Sie verändern Lebenslinien. Und: Der Wechsel in einen weniger aufregenden Beruf stünde Ihnen später ja immer noch offen.

---

6 <https://www.ecchr.eu/> (01.03.2021).

7 Ein eindrucksvoller Artikel über ihr Wirken findet sich unter <https://www.counselmagazine.co.uk/articles/anti-slavery-hero-parosha-chandran> (01.03.2021)

8 So jüngst im Fall *V.C.L. und A.N. v. UK*, Urteil vom 16.02.2021, Az.77587/12 und 74603/12.



Kommentar:

Welche psychologieschen Hindernisse erschweren die Identifizierung von Betroffenen von Menschenhandel in Erstaufnahme- und Registrierungsstellen für Schutzsuchende?

*Estella A. Tambini Stollwerck und Prof. Dr. Christoph Nikendei*

Die Expert:innengruppe des Europarats GRETA fordert (vgl. Heuser, 2021), dass die Identifizierung von Betroffenen von Menschenhandel, die nach Deutschland geflüchtet sind, so früh wie möglich stattfinden sollte. Allerdings bestehen in Bezug auf die Umsetzung einer frühzeitigen Identifizierung einige strukturelle Hindernisse. Zudem sind mehrere psychologische Aspekte bei dem Vorhaben einer zeitnahen Identifizierung zu beachten, die im Folgenden beleuchtet werden sollen.

## 1. Ort der Registrierung

Ein naheliegender Weg, Geflüchtete möglichst unmittelbar nach Ihrer Ankunft in Deutschland nach Erfahrungen mit Menschenhandel zu fragen, liegt in einer Kontaktaufnahme innerhalb der Zeit, in der die Betroffenen in einer *Registrierungs- und Erstaufnahmestelle* untergebracht sind (siehe oben Heuser und Junghans). Der Registrierungsprozess, die Antragstellung auf Asyl und die im Asylbewerberleitungsgesetz vorgeschriebenen medizinischen Untersuchungen und Maßnahmen (Wahedi, Nöst & Bozorgmehr, 2017), die von behördlicher Seite durchgeführt werden, bieten die Möglichkeit, vom Menschenhandel Betroffene diesbezüglich zu befragen und zu identifizieren. Hier wäre es denkbar, eine systematische Befragung mittels standardisierter Fragen im Hinblick auf Menschenhandel zu integrieren und auf freiwilliger Basis allen Ankommenden dieses Angebot gleichermaßen zu unterbreiten. Fraglich bleibt jedoch, wie der Wechsel von gesetzlich verankerten Untersuchungen, denen sich die Geflüchteten im Rahmen des Aufnahmeprozesses unterziehen müssen, hin zu einem freiwilligen Angebot hinreichend verständlich gemacht werden kann. Weitere kritische Punkte sind eine vertrauensvolle Umgebung, die innerhalb dieses strukturierten und „getakteten“ Registrierungs- und Aufnahmeprozesses nur schwer aufgebaut werden kann, und die Personen, die das Screening durchführen. Diese sind mit der Herausforderung konfrontiert, einerseits die Struktur des Prozesses aufrechtzuerhalten und andererseits einen Raum zu schaffen, in dem gewaltvolle Erfahrungen vertraulich mitgeteilt werden können. Zudem muss deutlich werden, in wie weit das Ergebnis einen Einfluss auf das Asylverfahren haben wird.

An anderer Stelle wurde bereits kritisch diskutiert, ob Mitarbeitende des BAMF oder der Fachberatungsstellen dafür in Frage kämen (KOK e.V., 2020). Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass BAMF-Mitarbeitende häufig nicht ausreichend für die Besonderheiten von Menschenhandel sensibilisiert sind und zudem oftmals die Glaubhaftigkeit der Angaben anzweifeln. Bei den spezialisierten Fachberatungsstellen fehle hingegen eine ausreichende und langfristige Finanzierung, um den bereits jetzt an sie gestellten Anforderungen in vollem Umfang nachzukommen. Bei behördlichem Personal, das bereits in das Asylverfahren involviert ist, ist dessen Unabhängigkeit deutlich schwieriger sicherzustellen (siehe oben Heuser).

Eine Alternative für die Identifizierung von Menschenhandel bei Schutzsuchenden bietet sich in den freiwilligen Angeboten innerhalb der Registrierungs- und Aufnahmezentren, wie den *medizinischen und psychotherapeutischen Versorgungsstrukturen* oder der *sozialen Verfahrensberatung*, wo Betroffene von Menschenhandel auch auffallen könnten. Allerdings geht diese Option damit einher, dass einerseits nicht alle Geflüchteten innerhalb der Erstaufnahmestelle die Verfahrensberatung oder psychotherapeutische Hilfe suchen, und somit wahrscheinlich ist, dass viele von ihnen weiterhin nicht erkannt werden. Andererseits müssten alle Angestellten der Beratungsstellen und Ambulanzen eine dauerhafte Aufmerksamkeit gegenüber dem Thema aufbringen und genau unterrichtet sein, an wen sie sich wenden können, damit der Verdacht auf Menschenhandel weitergegeben wird. Hierfür ist es notwendig, Kommunikationswege zu etablieren und eine konkrete Ansprechperson zu bestimmen. In regelmäßigen Schulungen sollten alle Mitarbeitenden der Ambulanzen, der sozialen Verfahrensberatung und andere Mitarbeitende in den Erstaufnahmestellen darüber unterrichtet sein, wann von Menschenhandel gesprochen wird, wie Betroffene erkannt werden können und welcher rechtliche Schutzstatus sich daraus ergibt. Allerdings birgt dies einen hohen logistischen Aufwand, der diesen Weg enorm erschwert.

## 2. Verankerung im Registrierungsprozess

Folgende Kriterien könnten von Bedeutung sein, um das Screening zugleich praktikabel wie sinnvoll in den Aufenthalt in der Erstaufnahmestelle zu integrieren:

- Zu einem möglichst frühen Zeitpunkt, am besten vor der Anhörung, um direkt auf das Recht auf eine Anhörung mit Sonderbeauftragten zu verweisen
- Geschützt und in einer vertrauensvollen Umgebung
- Möglichst von unabhängigen Personen, die nicht über ihren Asylprozess entscheiden
- Möglichst schnell und unkompliziert für eine gute Durchführbarkeit
- Möglichst sensibel und wenig detailliert, um Retraumatisierung vorzubeugen

- Gut informiertes Personal, das sie direkt weitervermitteln kann
- Wünschenswert ist ein gut vernetzter, möglichst großer Kreis von spezialisierten staatlichen wie nicht-staatlichen Akteuren

### 3. Psychologische Hürden

Wie sehr belastet es Schutzsuchende, die gerade in einem fremden Land, einer fremden Kultur, nach den Strapazen der Flucht angekommen sind, direkt zu Menschenhandel befragt zu werden? Es können hierbei drei psychologische Kernbereiche ausgemacht werden, welche bedingen, ob eine solche Befragung in diesem frühen Abschnitt der Ankunft umsetzbar ist: Misstrauen, die akute psychische Belastung und das Sicherheitsempfinden.

*Misstrauen.* Ein Hauptkriterium von Menschenhandel besteht darin, dass Betroffene wissentlich getäuscht werden. Dies kann zur Folge haben, dass ihr Vertrauen in andere Menschen in den Grundfesten erschüttert ist. Daher kann die Interaktion mit Überlebenden von Menschenhandel von einem starken Misstrauen geprägt sein und die Glaubwürdigkeit der Gesprächspartner in Frage gestellt werden.

*Akute Belastung.* Wer akut unter großen Ängsten, Depressionen oder einer Traumafolgestörung leidet, wie das bei vielen Geflüchteten mit Menschenhandlungserfahrungen der Fall ist (Tambini Stollwerck, Friederich & Nikendei, 2021) zieht sich gegebenenfalls zurück und scheut Kontakte. Die psychische Belastung kann zur Folge haben, dass Asylsuchende keine Hilfe annehmen und damit weder im Gesundheitssystem noch bei der sozialen Verfahrensberatung sichtbar werden.

*Sicherheitsempfinden.* Hinzu kommen Überlegungen, welche das individuelle Sicherheitsempfinden betreffen. Wie geschützt fühlen sich die Betroffenen in einer Erstaufnahmestelle? Fühlen sie sich sicher in Deutschland? Befürchten sie, dass die Täter:innen vor oder sogar in der Erstaufnahmestelle auftauchen könnten – vielleicht sogar als andere Geflüchtete? Das Sicherheitsempfinden wird auch dadurch beeinflusst, ob noch Täterkontakt besteht. Falls es eine spirituelle Verknüpfung gibt, wie beispielsweise in Form eines Jujü-Schwures, könnte dies Betroffene davon abhalten, sich anderen Personen anzuvertrauen oder auslösen, da sie sich ständig beobachtet oder verfolgt fühlen.

Weiterhin ist relevant, welche Vorstellungen Geflüchtete von den Mitarbeitenden der Erstaufnahmestelle, der Verfahrensberatung oder Therapie im Allgemeinen sowie von staatlichen Mitarbeitenden des BAMF oder der Gesundheitsbehörde haben. Auch in diesem Aspekt spielt Vertrauen eine Rolle: Vertrauen sie darauf, dass der deutsche Staat sie vor Übergriffen schützt? Es gibt bisher zu wenig konkretes Wissen in Bezug auf die spezifische Gruppe von Schutzsuchenden, um diese Fragen zu beantworten.

## 4. Konkrete Umsetzung

Neben den psychologischen Hürden ist das Vorgehen eine weitere Herausforderung. Screeningfragen können eine erste, grobe Einordnung ermöglichen, welche dann in einem direkten Kontakt mit spezialisierten Ansprechpersonen überprüft werden sollte. Auf diesem Weg könnte die Falsch-Positiv-Rate<sup>1</sup> möglichst geringgehalten werden. Ein Vorgehen mit vorgefertigten Screeningfragen würde sich vor allem dann anbieten, wenn eine große Anzahl an Personen befragt würde.

Für ein globales Screening aller Geflüchteten bedarf es der Kooperation mit der Leitung der jeweiligen Erstaufnahmestelle. Wünschenswert wäre – übrigens ebenso bei anderen vulnerablen Gruppen wie Schutzsuchenden mit Traumafolgestörung oder Schwangeren mit psychischer Belastung – die Aussicht auf eine langfristige psychosoziale Versorgung. Staatliche Stellen wie die Regierungspräsidien in Deutschland sind in der Lage, den Zugang zu den Erstaufnahmestellen zu gewährleisten und Kontakt zu den Zuständigen des Gesundheitsamtes oder anderer Behörden aufzunehmen, sollte ein Screening in eine bestehende Institution eingebettet werden, sowie schließlich den Kontakt zu Sonderbeauftragten des BAMF herzustellen. Des Weiteren bestehen in vielen Einrichtungen bereits zuverlässige Kooperationen zwischen den Mitarbeitenden in Regierungspräsidien, die für die Zuteilung von Asylsuchenden in ihre zukünftigen Unterkünfte zuständig sind, und den regionalen Fachberatungsstellen.

## 5. Nachsorge

Sollte ein Screening auf Menschenhandel in den Erstaufnahmestellen etabliert werden, ist es von großer Bedeutung, Mechanismen aufzubauen, die den fortlaufenden Schutz dieser vulnerablen Gruppe von Geflüchteten ermöglicht. Dabei spielt die weitere Unterbringung in Schutzeinrichtungen – z.B. speziell für Frauen – eine wichtige Rolle und setzt deren Existenz voraus.

Spezialisierte Fachberatungsstellen bieten in Deutschland rechtliche und soziale Beratung an. Sie können auf eine langjährige Praxis der Beratung von betroffenen Schutzsuchenden zurückblicken (KOK e.V., 2020) und sind mit staatlichen Institutionen vernetzt. Zudem bauen sie eine langfristige Zusammenarbeit mit den Betroffenen auf, die sie stabilisiert und Vertrauen schenkt. Allerdings sind sie häufig stark ausgelastet und der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel KOK e.V. verweist eindringlich auf den Bedarf einer größeren finanziellen Unterstützung durch öffentliche Mittel (KOK e.V., 2020). Aus therapeutischer Per-

---

1 Die Bezeichnung „falsch positiv“ bezieht sich auf diejenigen Fälle, die ein positives Ergebnis erhalten, obwohl das zu diagnostizierende Merkmal nicht vorliegt (Wirtz, 2016).

spektive gestaltet sich die Situation noch schwieriger: Nur ein kleiner Prozentsatz der Geflüchteten, die psychotherapeutische Hilfe suchen, erhalten eine Behandlung (Nikendei, Kindermann, Junne & Greinacher, 2019). Auch hier bedarf es weiterer Anstrengungen, damit Betroffene von Menschenhandel den Schutz und die Aufmerksamkeit erhalten, die sie benötigen.

## 6. Fazit

Bei einer frühzeitigen Identifizierung von Schutzsuchenden, die Menschenhandel erlebt haben, spielen der Zeitpunkt, das zuständige Personal und eine vertrauensvolle Umgebung eine Rolle. Daher bedarf die Umsetzung eines Screenings auf Menschenhandel in den Erstaufnahmestellen einer gründlich durchdachten Strategie. Die Sensibilisierung möglichst vieler Mitarbeitender, die Sicherung der Nachsorge und der Einbezug psychologischer Variablen wie dem Sicherheitsempfinden sind dabei von zentraler Bedeutung.

### *Verwendete Literatur*

- KOK e.V. (2020). *Policy Paper – Betroffene von Menschenhandel im Asylkontext erkennen: Problembeschreibung und Handlungsempfehlungen*. Berlin: Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (KOK.e.V.).
- Nikendei, C., Kindermann, D., Junne, F., & Greinacher, A. (2019). Traumatherapie bei Geflüchteten. *PiD-Psychotherapie im Dialog*, 20(2), 46–50.
- Tambini Stollwerck, E. A., Friederich, H.-C., & Nikendei, C. (2021). *Menschenhandel im Kontext von Flucht und Vertreibung – Definition, psychische Belastungen und Implikationen für die psychosoziale Versorgung*. [Manuscript submitted for publication]. Klinik für Allgemeine und Innere Medizin II und Psychosomatik, Universitätsklinikum Heidelberg.
- Wahedi, K., Nöst, S., & Bozorgmehr, K. (2017). Die Gesundheitsuntersuchung von Asylsuchenden: Eine bundesweite Analyse der Regelungen in Deutschland. *Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz*, 60(1), 108–117.
- Wirtz, M.A. (2016). Falsch Positive. In *Dorsch Lexikon der Psychologie*. <https://dorsch.hogrefe.com/stichwort/falsch-positive>.



## Literaturverzeichnis

- Baron, Jenny/Flory, Lea/Krebs, Daniela, Living in a box. Psychosoziale Folgen des Lebens in Sammelunterkünften für geflüchtete Kinder, Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer e.V. (Hrsg.), Berlin 2020
- Baumeister, Peter, Effektiver Individualrechtsschutz im Gemeinschaftsrecht, Europarecht, 1/2005
- Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (Hrsg.), Leitfaden zur Identifizierung von besonders schutzbedürftigen Geflüchteten in Berlin, online abrufbar: <https://www.berlin.de/lb/intmig/veroeffentlichungen/gefluechtete/> [5.5.2021]
- Arbeitsdokument für die Verwaltung zum Gesamtkonzept zur Integration und Partizipation Geflüchteter, 2018
- Berlit, Uwe-Dietmar, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages, BT Drs. 19/266A, 6.5.2019
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.), Evaluation der AnKER-Einrichtungen und der funktionsgleichen Einrichtungen, Forschungsbericht 37 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg 2021
- Hoffmann, Die Identifizierung von Opfern von Menschenhandel im Asylverfahren und im Fall der erzwungenen Rückkehr, BAMF Working Paper 56, 2013
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend/UNICEF (Hrsg.), Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften, Berlin 2018
- Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer BaF e.V. (Hrsg.), Positionspapier. Lots\*innen, Peers und Laienhelfer\*innen: (Neue) Unterstützungskonzepte in der psychosozialen Arbeit mit Geflüchteten, Berlin 2019
- Christ, Simone/Meininghaus, Esther/Röing, Tim, Konfliktprävention in Unterkünften – Selbstverantwortung geflüchteter Menschen stärken, Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), Policy brief 3, Bonn 2017
- Cremer, Hendrik, Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen – Empfehlungen an die Länder, Kommunen und den Bund, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Policy Paper Nr. 26, Berlin 2014
- Daimagüler, Mehmet Gürcan, Der Verletzte im Strafverfahren, 2016
- Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Ergänzende Übersicht zum Menschenrechtsbericht an den Bundestag (Kapitel 3.3): Aufnahmegesetze der Länder bezüglich der Regelungen für besonders Schutzbedürftige, Berlin 2016, online abrufbar: [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Menschenrechtsbericht\\_2016/Menschenrechtsbericht\\_2016\\_Aufnahmegesetze\\_der\\_Laender\\_besonders\\_Schutzbeduerftige.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Menschenrechtsbericht_2016/Menschenrechtsbericht_2016_Aufnahmegesetze_der_Laender_besonders_Schutzbeduerftige.pdf) [Stand: 5.5.2021]
- Konzeptentwurf für eine nationale Berichterstattungsstelle Menschenhandel und eine Koordinierungsstelle Menschenhandel, 2016
  - Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Januar 2015 – Juni 2016, Berlin 2016
  - Bekämpfung von Menschenhandel – eine menschenrechtliche Zwischenbilanz, 2017

- Diakonie Deutschland (Hrsg.), Handlungsbedarfe zum Schutz geflüchteter Frauen vor Gewalt, Berlin 2021, online abrufbar: [https://www.diakonie.de/fileadmin/user\\_upload/Diakonie/PDFs/Pressemitteilung\\_PDF/2021-01-27\\_Handlungsbedarfe\\_Gewaltschutz\\_gefluechtete\\_Frauen\\_Istanbul-Konvention.pdf](https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Pressemitteilung_PDF/2021-01-27_Handlungsbedarfe_Gewaltschutz_gefluechtete_Frauen_Istanbul-Konvention.pdf) [Stand: 5.5.2021]
- European Migration Network (EMN), Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures, 2014
- Erbguth, Wilfried/Guckelberger, Annette, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht und Staatshaftungsrecht, 9. Auflage, Baden-Baden 2018
- Follmer-Otto, Petra/Rabe, Heike, Menschenhandel in Deutschland – Die Menschenrechte der Betroffenen stärken, DIM, 2009
- Frei, Nula, Menschenhandel und Asyl, Die Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Opferschutz im schweizerischen Asylverfahren, Barwig, Klaus/Bast, Jürgen/ u.a. (Hrsg.), Schriften zum Migrationsrecht, Band 27, Baden-Baden 2018
- Frings, Dorothee, Rechtsfragen des Gewaltschutzes für Frauen im Asylverfahren und in prekären Aufenthaltssituationen, Dachverband der Frauenberatungsstellen NRW (Hrsg.), 2015, online abrufbar: [https://www.frauenberatungsstellen-nrw.de/sites/default/files/vortrag\\_frings\\_rechtsfragen\\_des\\_gewaltschutzes.pdf](https://www.frauenberatungsstellen-nrw.de/sites/default/files/vortrag_frings_rechtsfragen_des_gewaltschutzes.pdf) [Stand: 5.5.2021]
- Funke-Kaiser, Michael/Fritz, Roland/Vormeier, Jürgen (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Asylgesetz, Losebl.-Ausg. 126. Egl. 2020.
- Gäbel/Ruf/Schauer/Odenwald/Neuner, Prävalenz der Posttraumatischen Belastungsstörung (PTSD) und Möglichkeiten der Ermittlung in der Asylverfahrenspraxis, Zeitschrift für Klinische Psychologie und Psychotherapie, 2006, 35
- Galtung, Johan, Violence, Peace, and Peace Research, Journal of Peace Research 6, no. 3 (1969), 167 ff.
- González Méndez de Vigo, Nerea/Schmidt, Franziska/Klaus, Tobias, Kein Ort für Kinder – Zur Lebenssituation von minderjährigen Geflüchteten in Aufnahmeeinrichtungen, terre des hommes (Hrsg.), Osnabrück 2020
- Grote, Janne/Bitterwolf, Maria/Baraulina, Tatjana, Resettlement und humanitäre Aufnahme in Deutschland, Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Working Paper 68
- Hager, Nina/Baron, Jenny, Eine Frage von Glück und Zufall – Zu den Verfahrensgarantien für psychisch Kranke oder Traumatisierte im Asylverfahren, Beilage zum Asylmagazin 7-8/2017, 17 ff.
- Herdegen, Matthias, Europarecht, 21. Auflage 2019
- Heuser, Helene, Blitzverfahren – German Asylum procedures for Roma from Western Balkan countries, ERRC 1/2014, 71
- ILO, Operational indicators of trafficking in human beings – Results from a Delphi survey implemented by the ILO and the European Commission, 9.2009
- Initiative Hochschullehrender zu Sozialer Arbeit in Gemeinschaftsunterkünften (Hrsg.), Positionspapier: Soziale Arbeit mit Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften. Professionelle Standards und sozialpolitische Basis, Berlin 2016
- Janetzek, Henrike/Lindner, Christoph, Opfer von Menschenhandel im Asylverfahren, Teil I und II, Asylmagazin 4 und 6/2014
- Jarass, Hans, Charta der Grundrechte der EU, 3. Auflage 2016
- Junghans, Jakob, Instrumente für einen effektiven Gewaltschutz in Aufnahmeeinrichtungen, ZAR 2021, 59 ff.
- Menschenhandel im Kontext von Migration – Opferzentrierte Steuerungssysteme zur Bekämpfung von Arbeitsausbeutung bei Unionsbürger:innen und Drittstaatsangehörigen



- gen im Vergleich, in: Jack, Nicole/ders., Effektiver Menschenrechtsschutz an den EU-Außengrenzen und für Opfer von Menschenhandel, Halle (Saale) 2021, 65 ff.
- Czarnecki, Dorothea, Is Accommodation for Trafficked Persons in Germany Really Safe? – An overview of the current situation and recommendations on accommodation for trafficked persons in Germany based on two schemes in EU countries, KOK e.V. (Hrsg.), Berlin 2019
- Kluth, Winfried, Die besonderen Bedürfnisse von schutzbedürftigen Personen im System des europäischen und deutschen Migrationsrechts, ZAR 4/2020, 120
- Krause, Ulrike/Schmidt, Hannah, Vom Opfer zum Akteur? Diskurse über Resilienz von Flüchtlingen und im Flüchtlingsschutz, IMIS Beiträge, Heft 52/2018
- Krieg, Sarah, Multilevel Regulation against Trafficking in Human Beings, 2014
- KOK, Betroffene von Menschenhandel im Asylkontext erkennen, 2020
- Menschenhandel in Deutschland, 2020
- Lindner, Christoph, Anspruch auf umfassenden Schutz vor Menschenhandel nach Art. 4 EMRK, ZAR 2010, 137
- Markard, Nora, Prostitution im internationalen Recht – zwischen moralischer Panik und organisierter Kriminalität. Von „weißer Sklaverei“ über Frauenhandel zu Menschenhandel, in: Menschen-Handel: wie der Sexmarkt strafrechtlich reguliert wird, Hg. Philipp Thié, 2018
- Moll, Johannes, Das verkürzte Verfahren im Ankunftscenter Heidelberg, Asylmagazin 12/2016, 412
- Neundorf, Kathleen, Verlängerte Wohnverpflichtung in Erstaufnahmeeinrichtungen – zur Umsetzung des § 47b I AsylG in den Bundesländern, ZAR 2018, 437
- Rabe, Heike, Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Policy Paper Nr. 32, Berlin 2015
- Ritzel, Pia, Menschenhandel im Kontext von Flucht – Ein Leitfaden zur Unterstützung von Betroffenen, AWO/KOK, 2020
- Schuster, Anna-Lena, Ein besonderes Bedürfnis, Asylmagazin 7–8/2014, 235.
- Thomsen, Jenny, Evaluation zur Früherkennung besonders Schutzbedürftiger im Aufnahmeverfahren – Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU in Niedersachsen, BAfF e.V./NFN e.V. (Hrsg.), Berlin 2018
- UNICEF Deutschland (Hrsg.), Kindheit im Wartezustand – Studie zur Situation von Kindern und Jugendlichen in Flüchtlingsunterkünften in Deutschland, Berlin 2017
- Deutsches Institut für Menschenrechte, Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen, Berlin 2020
- Vertovec, Steven/Becker, Susanne/Fleischer, Annett/Schader, Miriam/Wari, Shahd, Addressing the diversity of asylum-seekers' needs and aspirations. A Report to the Volkswagen Foundation, MMG Working Papers, Nr. 17-05, Göttingen 2017
- Vom Felde, Lisa/Flory, Lea/Baron, Jenny, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit am Beispiel von Personen mit Traumafolgestörungen. Status quo in den Bundesländern, Modelle und Herausforderungen, Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer e.V. (Hrsg.), Berlin 2020
- v. Arnould, Andreas, Völkerrecht, 3. Auflage, Müller, Heidelberg 2016
- Wendel, Kay, Unterbringung in Flüchtlingen in Deutschland, Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich, Pro Asyl e.V. (Hrsg.), Frankfurt a.M. 2014, online abrufbar: [https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/uploads/2015/04/Laendervergleich\\_Unterbringung\\_2014-09-23\\_01.pdf](https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/uploads/2015/04/Laendervergleich_Unterbringung_2014-09-23_01.pdf) [Stand: 5.5.2021]
- Zentrum Überleben (Hrsg.), Jahresbericht 2018, Berlin 2018

Hintergrundpapier: Herausforderungen und Bedarfe in der gesundheitlichen Versorgung von Schutzsuchenden mit besonderen Bedarfen, online abrufbar: [https://www.ueberleben.org/wp-content/uploads/2017/10/BNS\\_Hintergrundpapier\\_EinschaetzVersorg\\_Situation\\_ZUE.pdf](https://www.ueberleben.org/wp-content/uploads/2017/10/BNS_Hintergrundpapier_EinschaetzVersorg_Situation_ZUE.pdf) [Stand: 5.5.2021]

Ziekow, Jan, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Auflage, München 2016

### *Internetquellen:*

Berliner Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten (Hrsg.), Information für Flüchtlinge, online abrufbar: <https://www.berlin.de/laf/wohnen/informationen-fuer-fluechtlinge/> [Stand 5.5.2021]

- Neues Ankunftszentrum für geflüchtete Menschen im Berliner Bezirk Reinickendorf ab 29. April 2019, online abrufbar: <https://www.berlin.de/laf/ueber-uns/pressemitteilung-2019/pressemitteilung.804278.php> [5.5.2021]
- Qualitätssicherung, online abrufbar: <https://www.berlin.de/laf/wohnen/informationen-zum-betrieb-von-unterkuenften/qualitaetssicherung/> [Stand 5.5.2021]
- Überblick über die Flüchtlingsunterkünfte in Berlin, online abrufbar: <https://www.berlin.de/laf/wohnen/allgemeine-informationen/ueberblick-fluechtlingsunterkuenfte/artikel.629241.php> [Stand 5.5.2021]

Bundesregierung (Hrsg.), Asylpolitik: Ausreisepflicht besser durchführen v. 9.2.2017, online abrufbar: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/asylpolitik-ausreisepflicht-besser-durchfuehren-222360> [Stand: 5.5.2021]

Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V. (Hrsg.), Bedenk- und Stabilisierungsfrist, online abrufbar: <https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/menschenhandel/was-ist-menschenhandel/rechtsgrundlagen-national/bedenkfrist> [Stand: 5.5.2021]

Diakonie (Hrsg.), Dezentrale Beschwerdestelle für Flüchtlinge – NRW, online abrufbar: [www.diakonie-rlw.de/themen/migration-und-flucht/dezentrale-beschwerdestellen-fluechtlinge-nrw](http://www.diakonie-rlw.de/themen/migration-und-flucht/dezentrale-beschwerdestellen-fluechtlinge-nrw) [Stand: 5.5.2021]

- Asylverfahrensberatung – NRW, online abrufbar: <https://www.diakonie-rlw.de/themen/migration-und-flucht/asylverfahrensberatung-nrw> [5.5.2021].

Flüchtlingsrat NRW e.V. (Hrsg.), Kommunale Gewaltschutzkonzepte, online abrufbar: <https://www.fnrnw.de/themen-a-z/unterbringung-von-fluechtlingen/unterbringung-in-den-kommunen/kommunale-unterbringungskonzepte-und-standards/kommunale-gewaltschutzkonzepte.html> [5.5.2021].

- Kommunale Unterbringungskonzepte und -standards, online abrufbar: <https://www.fnrnw.de/themen-a-z/unterbringung-von-fluechtlingen/unterbringung-in-den-kommunen/kommunale-unterbringungskonzepte-und-standards/unterbringungskonzepte-mit-dezentraler-unterbringung.html> [5.5.2021]
- Unterbringungskonzepte mit Stufenmodell, online abrufbar: <https://www.fnrnw.de/themen-a-z/unterbringung-von-fluechtlingen/unterbringung-in-den-kommunen/kommunale-unterbringungskonzepte-und-standards/unterbringungskonzepte-mit-stufenmodell.html> [5.5.2021]
- Unterbringungskonzepte mit dezentraler Unterbringung, online abrufbar: <https://www.fnrnw.de/themen-a-z/unterbringung-von-fluechtlingen/unterbringung-in-den-kommunen/kommunale-unterbringungskonzepte-und-standards/unterbringungskonzepte-mit-dezentraler-unterbringung.html> [5.5.2021]

- Qualitätsstandards, online abrufbar: <https://www.forumlandesunterbringung.de/hintergrundinformationen> [5.5.2021]
  - Kritik und Politisches zu Landesunterbringung, online abrufbar: <https://www.frnw.de/?id=154> [5.5.2021]
  - Landeserstaufnahmeeinrichtung, online abrufbar: <https://www.frnw.de/themen-a-z/unterbringung-von-fluechtlingen/unterbringung-auf-landesebene/landesaufnahmesystem-in-nrw/artikel/f/r/landeserstaufnahmeeinrichtung-lea.html> [5.5.2021]
- Freistaat Thüringen (Hrsg.), Hausordnung, online abrufbar: [www.eae-suhl.de/deutsch/](http://www.eae-suhl.de/deutsch/) [Stand 5.5.2021].
- Gerbig, Desirée/Weber, Stephan, Gewaltschutz in Flüchtlingsunterkünften – jetzt erst recht! Präsentation v. 29.9.2020 online abrufbar: [https://www.gewaltschutz-gu.de/fileadmin/user\\_upload/Fotos/Veranstaltungen/Online\\_Fachveranstaltung\\_2020/Präsi\\_UNICEF-DIMR\\_29.09.20.pdf](https://www.gewaltschutz-gu.de/fileadmin/user_upload/Fotos/Veranstaltungen/Online_Fachveranstaltung_2020/Präsi_UNICEF-DIMR_29.09.20.pdf) [Stand: 5.5.2021]
- Hermesen, Katrin, Schutzbedarf erkannt? Und dann? Prozessabläufe von der LEA bis zur ZUE, Vortragsdokumentation v. 12.9.2018, GGUA Flüchtlingshilfe e.V. (Hrsg.), online abrufbar: [http://www.kircheundgesellschaft.de/fileadmin/Dateien/Das\\_Institut/FMI\\_Flucht-und-Migration/BAMF2018\\_12-09\\_Hermesen\\_Schutzbedarf\\_erkennen.pdf](http://www.kircheundgesellschaft.de/fileadmin/Dateien/Das_Institut/FMI_Flucht-und-Migration/BAMF2018_12-09_Hermesen_Schutzbedarf_erkennen.pdf) [Stand: 5.5.2021]
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Flüchtlingsminister Stamp: Kabinett beschließt Asyl-Stufenplan zur Entlastung der Kommunen v. 24.4.2018, online abrufbar: <https://www.land.nrw.de/pressemitteilung/fluechtlingsminister-stamp-kabinett-beschliesst-asyl-stufenplan-zur-entlastung-der> [Stand: 5.5.2021]
- Mai, Marina, Integration bleibt unverbindlich, taz v. 26.12.2018, online abrufbar: <https://taz.de/Kritik-am-neuen-Integrationskonzept/!5555452/> [Stand: 5.5.2021]
- Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Sachstand staatliches Asylsystem 4. Quartal 2020 v. 16.3.2021, online abrufbar: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-4874.pdf> [Stand: 5.5.2021]
- Sachstand staatliches Asylsystem 2. Quartal 2020 v. 17.8.2020, online abrufbar: [https://353e8b1c-e40b-4715-bd89-dcb836e03627.filesusr.com/ugd/111939\\_720a7f9a0bf64709b97018147c08956d.pdf?index=true](https://353e8b1c-e40b-4715-bd89-dcb836e03627.filesusr.com/ugd/111939_720a7f9a0bf64709b97018147c08956d.pdf?index=true) [Stand: 5.5.2021]
- Sachstand staatliches Asylsystem 1. Quartal 2020 v. 8.6.2020, online abrufbar: [https://353e8b1c-e40b-4715-bd89-dcb836e03627.filesusr.com/ugd/111939\\_ccce23929334b4d4fbb72dccc8e525d1.pdf](https://353e8b1c-e40b-4715-bd89-dcb836e03627.filesusr.com/ugd/111939_ccce23929334b4d4fbb72dccc8e525d1.pdf) [Stand: 5.5.2021]
- Stadt Bocholt (Hrsg.), Präsentation zur Umsetzung des Handlungskonzepts vom 16.11.2019, online abrufbar: [https://www.bocholt.de/fileadmin/DAM/Fachbereich\\_22/Asyl/HANDLUNGSKONZEPT\\_GEFLUECHTETE\\_IN\\_BOCHOLT\\_Stand\\_11\\_2019.pdf](https://www.bocholt.de/fileadmin/DAM/Fachbereich_22/Asyl/HANDLUNGSKONZEPT_GEFLUECHTETE_IN_BOCHOLT_Stand_11_2019.pdf) [Stand: 5.5.2021]
- Stadt Lünen (Hrsg.), Konzept zur Unterbringung von Betreuung von Flüchtlingen, online abrufbar: [https://luenen.ratsinfomanagement.net/sdnetrim/UGhVM0hp2NXNfDFeExjZfjxXVuNMaRzGudio5ysYYcbbhDoYQ-CM08VqRMSKyrF/Konzept\\_zur\\_Unterbringung\\_und\\_Betreuung\\_von\\_Fluechtlingen.pdf](https://luenen.ratsinfomanagement.net/sdnetrim/UGhVM0hp2NXNfDFeExjZfjxXVuNMaRzGudio5ysYYcbbhDoYQ-CM08VqRMSKyrF/Konzept_zur_Unterbringung_und_Betreuung_von_Fluechtlingen.pdf) [Stand: 5.5.2021]
- Stadt Münster (Hrsg.), Konzept zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen, online abrufbar: [https://www.stadt-muenster.de/fileadmin/user\\_upload/stadt-muenster/50\\_sozialamt/pdf/fluechtlinge/fluechtlingskonzept\\_2017.pdf](https://www.stadt-muenster.de/fileadmin/user_upload/stadt-muenster/50_sozialamt/pdf/fluechtlinge/fluechtlingskonzept_2017.pdf) [Stand: 5.5.2021]
- Geflüchtete Menschen in Münster – Handlungskonzept, online abrufbar unter: [https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/vo0050.php?\\_\\_kvonr=2004041048&search=1](https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/vo0050.php?__kvonr=2004041048&search=1) [Stand: 5.5.2021]

- Stoyanova, Vladislava, Human trafficking and slavery reconsidered: conceptual limits and states' positive obligations in European law, 2017
- Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz, Gutes Miteinander in Erstaufnahme, Pressemitteilung 44/2019 vom 2.9.2019 online abrufbar: <https://justiz.thueringen.de/aktuelles/medieninformationen/detailseite/gutes-miteinander-in-erstaufnahme> [5.5.2021]
- Zentrum für Flüchtlingshilfen und Migrationsdienste/u.a., Besondere Schutzbedürftigkeit von Asylsuchenden feststellen – Rechtliche Bedingungen und Praxismodelle für das Aufnahme- und Asylverfahren, Dokumentation der Fachtagung v. 6.2.2014, online abrufbar: [https://www.ueberleben.org/wp-content/uploads/2017/09/BNS\\_Fachtagung\\_Dokumentation\\_2014.pdf](https://www.ueberleben.org/wp-content/uploads/2017/09/BNS_Fachtagung_Dokumentation_2014.pdf) [Stand: 5.5.2021]
- Zentrum Überleben (Hrsg.), Schutzbedürftige Geflüchtete (BNS), online abrufbar: <https://www.ueberleben.org/allgemein/schutzbeduerftige-fluechtlinge-bns-iii/> [5.5.2021]
- Besondere Schutzbedürftigkeit von Geflüchteten, online abrufbar: <https://www.ueberleben.org/unsere-arbeit/fortbildung/besondere-schutzbeduerftigkeit/> [5.5.2021]

## Rechtsquellen

### *Thüringen*

ThürFlüAG	Thüringer Gesetz über die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und anderen ausländischen Flüchtlingen (Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetz – ThürFlüAG –) v. 16.12.1997, zul. geändert durch Gesetz v. 13.9.2016, GVBl. 486
ThürFlüVertVO	Thüringer Flüchtlingsverteilungsverordnung (ThürFlüVertVO) v. 24.7.1998
ThürGUSVO	Thüringer Verordnung über Mindestbedingungen für den Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften und die soziale Betreuung und Beratung von Flüchtlingen und Asylsuchenden (Thüringer Gemeinschaftsunterkunfts- und Sozialbetreuungsverordnung – ThürGUSVO –) v. 15.8.2018
ThürSchulG	Thüringer Schulgesetz v. 30.4.2003, zul. geänd. Am 12.6.2019

### *Berlin*

FlüLAErrG	Gesetz zur Errichtung eines Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten und zur Anpassung betroffener Gesetze v. 14.3.2016, GVBl. 72 Nr. 8, 93
VwV (928) 2188	SenIAS III A 1.3, Arbeitsanweisung (einschl. Hinweise) zur Beendigung des Aufenthalts bzw. der Verpflichtung zum Aufenthalts in einer Aufnahmeeinrichtung gemäß §§ 47–50 Asylgesetz (AsylG), (928)2188, Neufassung v. 10.6.2020
Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1	Anlage 1: Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1 zum Betreibervertrag Flüchtlingsunterbringung, Land Berlin [Stand: 12.4.2018]
Hausordnung	Hausordnung für Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte im Land Berlin [Stand: 9.3.2020]

### *NRW*

AG AsylG	Ausführungsgesetz zu § 47 Ib des Asylgesetzes (AG AsylG) v. 18.12.2018, GV. NRW. 2018, S. 729
----------	---

Ausführungsrichtlinie Asyl	Steuerung des Asylsystems – Umsetzung des Ausführungsgesetzes zu § 47 Abs. I b AsylG v. 16.7.2019 (AZ: 531-39.18.03- 17/175)
NWGSK	Landesgewaltschutzkonzept für Flüchtlingseinrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen
Unterbringungserlass	Umgang mit nicht unterkunfts- oder nicht verfahrensfähigen Personen; Anwendung der §§ 50 I 2 AsylG v. 28.7.2017
Verteilungsrichtlinie	Richtlinien zur Verteilung und Zuweisung von asylbegehrenden oder unerlaubt eingereisten Personen, RdErl. d. Innenministeriums v. 25.6.1997 (I B 4 – 141)
Vergabe Organisation und Betreuung	Bezirksregierung Arnsberg, Vergabe Organisation und Betreuung in Zentralen Unterbringungseinrichtungen (ZUE) und Erstaufnahmeeinrichtungen (EAE) für Flüchtlinge v. 9.9.2018
Rahmenvereinbarung Sicherheitsdienstleistungen	Leistungsbeschreibung – Vergabeverfahren: „Rahmenvereinbarung zur Erbringung von Sicherheitsdienstleistungen in Flüchtlingsunterkünften (Los 2) v. 2.9.2016
ZustAVO	Verordnung über die Zuständigkeiten im Ausländerwesen (ZustAVO) v. 10.9.2019, GV.NRW. 2018, S. 589  Erlass zur Unterbringung unerlaubt eingereister Ausländer in Landeseinrichtungen v. 26.11.2019
NWSchulG	Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW – SchulG) v. 15.2.2005

### *Internationales Recht*

CEDAW	UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau aus dem Jahr 1979
Europaratskonvention gegen Menschenhandel, EKM	Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels aus dem Jahr 2005
EMRK	Europaratskonvention für Menschenrechte aus dem Jahr 1950
Istanbul Konvention	Europaratsübereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt aus dem Jahr 2011
Palermo Protokoll	Zusatzprotokoll gegen Menschenhandel zum UN-Übereinkommen gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität aus dem Jahr 2000

*Europarecht*

Aufnahmerichtlinie, Aufnahme-RL	Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ABl. EU Nr. L 180/96
Aufenthaltstitelrichtlinie	Richtlinie RL 2004/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates von 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln an Opfer des Menschenhandels
Dublin-Verordnung	Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist
Grundrechtecharta	Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2010/C 83/02
Menschenhandels- richtlinie, Menschenhandel-RL	Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 5.4.2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, ABl. EU Nr. L 101/1
Verfahrensrichtlinie, Verfahrens-RL	Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zum gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung)
Qualifikationsrichtlinie, Qualifikations-RL	Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit internationalem Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes

*Bundesrecht*

AsylG	Asylgesetz (AsylG) in der Fassung v. 2.9.2008 (BGBl I, S. 1798) zul. geändert durch Art. 3 G vom 9.10.2020; (BGBl. I S. 2075, 2076)
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) in der Fassung v. 5.8.1997 (BGBl. I S. 2023), zul. geändert durch Art. 18 G vom 12. Juni 2020; (BGBl. I S. 1248, 1277)

AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) in der Fassung v. 25.2.2008 (BGBl. I S. 162), zul. geändert durch Art. 3 G vom 3. Dezember 2020; (BGBl. I S. 2675, 2676)
GG	Grundgesetz



## Autor:innenverzeichnis

**Nele Allenberg** ist Leiterin der Abteilung Menschenrechtspolitik Inland/Europa beim Deutschen Institut für Menschenrechte. Ihre Beschäftigungsschwerpunkte sind das Migrations- und Flüchtlingsrecht, Menschenhandel sowie geschlechtsspezifische Gewalt

**Sara Blücher, Dipl. Sozialpädagogin M.A.**, (Transnational Organized Crime), war von 2016–2020 Leiterin der Fachberatungsstelle ZORA für Betroffene von Menschenhandel und Zwangsverheiratung in Mecklenburg-Vorpommern. Seit 2020 ist Sie Referentin für Kommunikation und Bildung beim Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Menschenhandel, Organisierte Kriminalität, Migration, Rituelle Gewalt sowie Sensibilisierungs- und Öffentlichkeitsarbeit

**Dr. jur. Nula Frei** ist Oberassistentin an der Universität Freiburg i.Ue. und Lehrbeauftragte an der Universität Genf. Ihre Forschungsschwerpunkte sind das Migrationsrecht, die Rechte vulnerabler Gruppen (Kinder, Menschen mit Behinderungen, Menschenhandelsopfer) sowie Gleichstellung, Privatsphäre, Datenschutz und Demokratie.

**Helene Heuser, MA phil., Ass. jur.**, ist Senior Researcher im Forschungsprojekt VULNER und promoviert zum Recht von Städten der Zuflucht. Zuvor hat sie die Refugee Law Clinic an der Universität Hamburg geleitet sowie in der Migrationsberatung von Gisti, AWO und KuB gearbeitet.

**Jakob Junghans, LL.M.oec**, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsprojekt VULNER und promoviert im Bereich Migrationsrecht. Seine Forschungsschwerpunkte sind das Asyl- und Aufenthaltsrecht, das Polizei- und Versammlungsrecht, die Rechtstheorie sowie der Menschenhandel.

**Prof. Dr. Winfried Kluth** ist Inhaber eines Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Martin-Luther-Universität Halle Wittenberg.

**Dr. Christian Lindner**, ist Rechtsanwalt in Rosenheim und Lehrbeauftragter an der Universität Regensburg. Sein Beschäftigungsschwerpunkt liegt zudem in der strategischen Prozessführung im Bereich Menschenrechtsschutz und Migrationsrecht

**Prof. (apl.) Dr. med. Christoph Nikendei, MME**, ist Leitender Oberarzt und Leiter der Sektion Psychotraumatologie an der Universitätsklinik für Psychosomatik in Heidelberg und ist ärztlicher Leiter der psychosozialen Geflüchtetenambulanz im Registrierungszentrum Heidelberg.

**Estella Alejandra Tambini Stollwerck, M.Sc.**, promoviert an der Klinik für Allgemeine Innere Medizin und Psychosomatik des Universitätsklinikum Heidelberg, Sektion Psychotraumatologie. Ihre Forschungsschwerpunkte sind die psychosoziale Versorgung von vulnerablen Gruppen von Geflüchteten, die Menschenhandel oder Folter erlebt haben.

Die im Rahmen des durch die Europäische Union geförderten Forschungsvorhabens „Vulnerabilities Under the Global Protection Regime. How Does the Law Assess, Address, Shape and Produce the Vulnerabilities of the Protection Seekers?“ erstellte Studie geht der Frage nach, wie im Rahmen des Aufnahmeverfahrens besondere Schutzbedürfnisse von Antragstellerinnen und Antragstellern identifiziert

und die erforderlichen Hilfen bereitgestellt werden. Die Untersuchung liefert einen systematisierten Überblick, bei dem exemplarisch die Opfer von Menschenhandel im Vordergrund der Aufmerksamkeit stehen. Zudem wird geprüft, ob die für das Aufnahmeverfahren in erster Linie zuständigen Länder damit den unionsrechtlichen und völkerrechtlichen Vorgaben gerecht werden.

