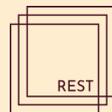


Leitfaden für vieler — sprechende Praktiken / Langfristiger Schutz für Betroffene von Menschen — handel.

- Erteilung von Aufenthaltstiteln für Betroffene von Menschenhandel
- Schutz von Betroffenen des Menschenhandels in Asylsystemen
- Rechte von Opfern des Menschenhandels nach der Dublin-III-Verordnung
- Besondere Rolle der NGOs





Veröffentlicht von:



Der Leitfaden für vielversprechende Praktiken (im Folgenden „Leitfaden“) wird von LEFÖ - Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels (LEFÖ-IBF) im Rahmen der für das Projekt REST (REsidency SStatus: Strengthening the protection of trafficked persons) durchgeführten Forschungsauswertungen veröffentlicht. Er basiert auf den Erfahrungen und der Praxis führender Anti-Trafficking-NGOs, die Betroffene von Menschenhandel im Prozess der Sicherheit, Stabilität und sozialen Inklusion unterstützen, nämlich LEFÖ-IBF in Österreich, Comité Contre l’esclavage Moderne (CCEM) in Frankreich, Proyecto Esperanza in Spanien, CoMensha in den Niederlanden, International Center „La Strada“ in Moldawien und Astra in Serbien.

Warum?

Ausgehend von der Identifizierung von Lücken und Hindernissen beim wirksamen Schutz von Betroffenen von Menschenhandel zeigt der Leitfaden vielversprechende bestehende Praktiken auf, die eine kohärente Überweisung an den am besten geeigneten Schutzkanal ermöglichen, der ihre Rechte und den Zugang zu einer dauerhaften Lösung sichert.¹ Der Zugang von Betroffenen zu einem langfristigen oder dauerhaften Aufenthalt ist entscheidend für ihre Sicherheit, Stabilität und eine Zukunftsperspektive. Die Legalisierung ihres Aufenthalts ist ein wesentlicher Bestandteil ihres Rechts auf wirksame Rechtsmittel und Zugang zu Gerechtigkeit und sollte in der Praxis gewährt werden.

Welche Probleme stehen im Fokus des Leitfadens?

Dieser Leitfaden konzentriert sich auf die Lücken, die beim effektiven Zugang zu einem langfristigen Schutz für Betroffene von Menschenhandel festgestellt wurden. Die internationalen und europäischen Standards bilden eine solide Grundlage, um die Sicherheit und den Schutz der Betroffenen zu gewährleisten und ihnen Unterstützung zukommen zu lassen. Der Leitfaden zielt auf die Frage des effektiven Zugangs zu einem legalen Aufenthalt und Schutz ab und konzentriert sich dabei sowohl auf das Schema zur Erteilung einer Aufenthaltsberechtigung als auch auf Systeme des internationalen Schutzes.

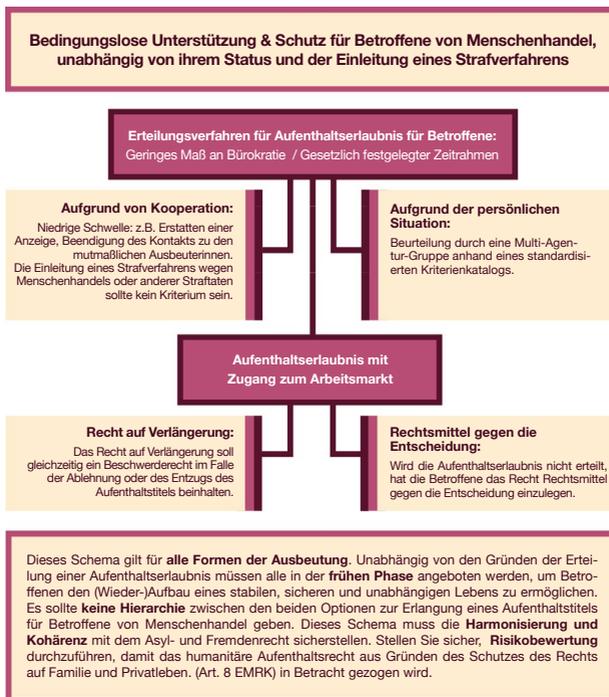
Wie und von wem kann dieser Leitfaden angewendet werden?

Dieser Leitfaden richtet sich an Praktikerinnen und Praktiker, die direkt mit Betroffenen von Menschenhandel arbeiten, an Rechtsberaterinnen und RechtsberaterInnen im Fremden- und Asylrecht sowie an die entscheidenden Behörden. Der Leitfaden beleuchtet entscheidende Aspekte, um den Zugang zu Rechten für Betroffene von Menschenhandel sicherzustellen. Der erste Teil behandelt wichtige Schritte, die im Hinblick auf einen befristeten Aufenthaltstitel für Betroffene von Menschenhandel zu beachten sind. Der zweite macht auf die Lücken bei der Gewährung von internationalem Schutz für Betroffene von Menschenhandel aufmerksam.

1 Eine ausführlichere Beschreibung der ermittelten Herausforderungen finden Sie im vollständigen Strategiepapier: http://www.lefoe.at/tl_files/lefoe/REST_Policy%20Paper%20January%202021.pdf

Erteilung von Aufenthaltstiteln für Betroffene von Menschenhandel

In Übereinstimmung mit Artikel 14 des Übereinkommens des Europarats² ist jede Vertragspartei verpflichtet Opfern von Menschenhandel einen verlängerbaren Aufenthaltstitel auszustellen. Entweder weil die Behörden der Ansicht sind, dass der Aufenthalt aufgrund der persönlichen Situation der Betroffenen notwendig ist, oder zum Zweck ihrer Zusammenarbeit mit den Behörden bei Ermittlungen und Strafverfahren oder beidem.³ Die im Rahmen des REST-Projekts⁴ durchgeführten Recherchen veranschaulichen ein vielversprechendes Modell, das beide Wege zu einem Aufenthaltstitel berücksichtigt und eine Regelung darstellt, die die Rechte der Betroffenen respektiert.



- 2 Konvention des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (2005). Verfügbar unter: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008371d>
- 3 Von den 42 Ländern, die von GRETA im Jahr 2019 evaluiert wurden, verfügten 22 über eine Gesetzgebung, die die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Betroffene von Menschenhandel vorsieht, sowohl für ihre persönliche Situation als auch für die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden. 9. Gesamtbericht über die Aktivitäten von GRETA (2019), verfügbar unter: <https://rm.coe.int/9th-general-report-on-the-activities-of-greta-covering-the-period-from/16809e169e>
- 4 REST vollständige Recherche: <https://documentation.lastradainternational.org/Isidocs/3387-REST%20Report%20Residence%20Permits%20-%20International%20Protection%20and%20Victims%20of%20Human%20Trafficking%20-%20FEB%202021.pdf>

Damit das Modell gefördert und umgesetzt werden kann, wurden die folgenden Beispiele für vielversprechende Praktiken bezüglich jeder Phase des Modells, die in verschiedenen europäischen Ländern umgesetzt wurden, identifiziert:

Harmonisierung des Rechts

Im Einklang mit einem Menschenrechtsansatz muss die nationale Gesetzgebung mit internationalen und europäischen Standards sowohl im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels als auch der Menschenrechte harmonisiert werden. Dies beinhaltet die Sicherstellung des Zugangs zu beiden Gründen (persönliche Situation und Kooperation mit den Behörden) im Rahmen des Aufenthaltstitels, der für alle Arten der Ausbeutung gilt. In den Niederlanden, Serbien und Spanien sieht die nationale Gesetzgebung ausdrücklich beide Möglichkeiten vor.⁵

Vielversprechende Praxis zur Harmonisierung des Rechts aus Spanien:

 Wie im **spanischen** Gesetz: *“Die zuständige Behörde kann das Opfer von der administrativen Verantwortung befreien und ihm/ihr nach seiner/ihrer Wahl die unterstützte Rückkehr in das Herkunftsland oder eine Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung unter außergewöhnlichen Umständen gewähren, wenn dies aufgrund einer Kooperation für die Zwecke der Ermittlungen oder strafrechtlichen Handlungen oder als Reaktion auf die persönlichen Umstände für notwendig erachtet wird, sowie Erleichterungen für die soziale Integration gemäß den Bestimmungen dieses Gesetzes. Ebenso kann, solange das Verfahren der Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung aufgrund von außergewöhnlichen Umständen gewährt wird, eine vorläufige Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung unter den in der Verordnung festgelegten Bedingungen erteilt werden (...).”* (Ley Orgánica 4/2000. Art. 59bis, Unterstreichung von den AutorInnen)

Bereitstellung von Informationen

Der erste Schritt bei einem Verdacht auf eine Situation des Menschenhandels besteht darin, die Person über alle verfügbaren Möglichkeiten zu informieren, einschließlich des Zugangs zu einer Erholungs- und Bedenkzeit, einer befristeten Aufenthaltserlaubnis aus Gründen der Zusammenarbeit und/oder aus Gründen, die mit ihrer persönlichen Situation zusammenhängen, sowie über ihre Aussichten auf die Gewährung von Asyl oder subsidiärem Schutz oder auf eine sichere und menschenwürdige Rückkehr in ihr Heimatland. Diese Informationen sollten

⁵ In Frankreich sieht das Gesetz die Möglichkeit vor, Betroffenen von Menschenhandel, die nicht mit den Justizbehörden kooperieren, eine befristete Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, aber dies steht nur Opfern von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung zur Verfügung, die sich auf einen “Prozess zum Ausstieg aus der Prostitution” einlassen.

in klarer und zugänglicher Form für alle mutmaßlichen Betroffenen von Menschenhandel bereitgestellt werden. In Italien zum Beispiel gibt es mehrsprachige Broschüren mit Informationen über die Rechte als Opfer von Menschenhandel, die das Verständnis erleichtern.

Bedingungslose Unterstützung und Erholungs- und Bedenkzeit

Mutmaßliche Betroffene von Menschenhandel sollten die garantierte Unterstützung und Hilfe kostenlos und unter Anwendung eines menschenrechtsbasierten Ansatzes, basierend auf den Prinzipien der Freiwilligkeit und Anonymität, erhalten. Unabhängig von ihren Entscheidungen haben Betroffene von Menschenhandel das Recht auf bedingungslose Unterstützung unabhängig von ihrem Status im Aufenthaltsland und/oder ihrer Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den Behörden.

Sobald es berechtigte Gründe für die Annahme gibt, dass die Person Betroffene von Menschenhandel ist, müssen die Staaten der Person eine Erholungs- und Bedenkzeit einräumen, die ihr Zeit und Raum bietet, sich zu erholen und dem Einfluss ihrer MenschenhändlerInnen zu entkommen. Außerdem wird den Betroffenen die Möglichkeit eingeräumt, über ihre Optionen zu entscheiden. Dieses Recht sollte ausdrücklich in die nationale Gesetzgebung aufgenommen werden und die Fachkräfte, die mit den Betroffenen in Kontakt stehen, sollten sich dieser Bestimmung bewusst sein.

Vielversprechende Praxis zur bedingungslosen Unterstützung in Österreich:

— In Österreich bietet die anerkannte Opferschutzeinrichtung bedingungslose Unterstützung an, die auf den Prinzipien der Anonymität, der Freiwilligkeit und der Unentgeltlichkeit, gemäß dem dauerhaften Vertrag mit dem österreichischen Staat, beruht. Damit kann die Opferschutzeinrichtung alle Leistungen, unabhängig von der Bereitschaft der Betroffene mit den Behörden zu kooperieren, anbieten.

Niedrige Schwelle für die Beantragung und Festlegung der Aufenthaltserlaubnis

Das Verfahren zur Erteilung von Aufenthaltstiteln für Betroffene von Menschenhandel aus beiden Gründen braucht ein **geringes Maß an Bürokratie** mit klaren Kriterien, die gesetzlich geregelt sind. Darüber hinaus braucht es Kontrollmechanismen für die Umsetzung dieser Kriterien in der Praxis. Die beiden größten Herausforderungen sind die obligatorischen Bedingungen, die oft in nationalen Gesetzen festgelegt sind - das erwartete Maß an Kooperation und die Verfügbarkeit von Ausweispapieren des Opfers. Zwei vielversprechende Praktiken aus

den Niederlanden und Spanien können Alternativen bieten, um diese Hindernisse zu überwinden.

Vielversprechende Praktiken zur Anwendung niedriger bürokratischer Hürden für Betroffene von Menschenhandel aus den Niederlanden und Spanien:

 Das **niederländische** Aufenthaltssystem hält die bürokratischen Hürden auf einem niedrigen Niveau. Die Aussage eines Opfers bei der Polizei gilt automatisch als Antrag auf eine Aufenthaltserlaubnis und die zuständige Behörde muss innerhalb von 24 Stunden darüber entscheiden.

 In **Spanien** kann das Erfordernis eines gültigen Reisepasses durch eine Registrierungskarte ersetzt werden, die von der Regierung für die erste Identifizierung zur Verfügung gestellt wird, um Opfern den Zugang zu Unterstützung und mehr Zeit für die Beschaffung ihrer Identitätsdokumente zu ermöglichen.

Beurteilung der individuellen Situation

In einigen Fällen **können Betroffene von Menschenhandel aufgrund außergewöhnlicher Umstände**, wegen ernsthafter Drohungen gegen sie und/oder aufgrund medizinischer oder psychologischer Einschränkungen oder aufgrund ihrer Minderjährigkeit **nicht kooperieren**. Es ist notwendig, auf ihre Sicherheit und ihren Gesundheitszustand Rücksicht zu nehmen.

Vielversprechende Praktiken zur Bewertung der individuellen Situation aus den Niederlanden und Frankreich:

 In den **Niederlanden** kann eine befristete Aufenthaltsgenehmigung (Schrijvend Pad) erteilt werden, wenn die Betroffenen Bedrohungen ausgesetzt sind oder unter Traumata und psychischen Problemen leiden, die aus der Situation des Menschenhandels resultieren, und daher nicht erwartet werden kann, dass sie mit den Behörden kooperieren.

 In **Frankreich** zeigte eine Fallstudie, wie die Koordination zwischen spezialisierter Polizei und NGOs bei Fällen von Menschenhandel dazu beigetragen hat, die Betroffenen zu schützen und ihnen einen „humanitären Aufenthalt“ zu gewähren, falls die Ermittlungen erfolglos blieben. Ermöglicht wurde dies durch die gute Kommunikation zwischen CCEM und der Kontaktstelle in der Pariser Präfektur und die gezielte Einbindung der Zentralstelle für die Bekämpfung der illegalen Arbeit (OCLTI).

Multidisziplinärer Ansatz

Um sicherzustellen, dass es keine Hierarchie zwischen den beiden Arten von Aufenthaltstiteln gibt und auch nicht, dass ein Strafverfolgungsansatz gegenüber dem Schutz der Betroffenen überwiegt, sollten behördenübergreifende Akteure in die Beurteilung der persönlichen Situation und in den Entscheidungsprozess mit einbezogen werden. In Frankreich gibt es in allen Provinzen Anlaufstellen der Verwaltungsbehörden, die diese Verfahren der Aufenthaltserteilung im Austausch für die Zusammenarbeit festlegen. Bei der Erteilung eines Aufenthaltstitels aufgrund der persönlichen Situation ermöglicht die Einbeziehung verschiedener Stellen in den Entscheidungsprozess eine Beurteilung der hochkomplexen und individuellen Situation von Betroffenen des Menschenhandels.

Soziale Inklusion

Ein zentraler Punkt bei der Unterstützung von Betroffenen des Menschenhandels ist der **Zugang zum Arbeitsmarkt**. Daher sollten die Aufenthaltstitel für Betroffene von Menschenhandel den vollen Zugang zum Arbeitsmarkt bieten, ohne dass eine zusätzliche Arbeitserlaubnis erforderlich ist, und ohne Einschränkung hinsichtlich Branche, Sektor usw. Sowohl die Aufenthalts- als auch die Arbeitsberechtigung sollten in dem Dokument angegeben werden, nicht aber ihr Status als Opfer von Menschenhandel.

Versprechende Praktiken zur sozialen Eingliederung aus den Niederlanden, Serbien und Spanien:

 In den **Niederlanden** sichert die Aufenthaltsgenehmigung für Betroffene den Zugang zu allen Dienstleistungen und Hilfen gleichgestellt mit niederländischen Staatsangehörigen.

 In **Serbien** gibt es eine Vereinbarung zwischen dem Zentrum für den Schutz von Opfern des Menschenhandels, das für die Identifizierung von Betroffenen zuständig ist, und der Nationalen Arbeitsagentur, die den Betroffenen des Menschenhandels vorrangigen Zugang zu Beschäftigungsprogrammen verschaffen soll.

 In **Spanien** ist nicht nur der Zugang zum Arbeitsmarkt gewährleistet, sondern auch der Zugang zu staatlich geförderten Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration. Um die Arbeitsintegration von Frauen, die Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt geworden sind, einschließlich der Betroffenen von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, zu erleichtern, sieht das Gesetz Boni für Unternehmen vor, die sie einstellen.

Langfristiger Schutz bei Aufenthaltsregelungen

Es gibt einige vielversprechende Praktiken, Betroffenen von Menschenhandel einen Aufenthaltstitel für einen **langfristigen Aufenthalt**, basierend auf den einschlägigen Bestimmungen der Sonderregelung für Betroffene von Menschenhandel oder durch eine Vereinbarkeit mit dem allgemeinen Fremdenrecht und den Asylsystemen (z. B. Frankreich, Italien und Spanien).

Vielfersprechende Praxis zu langfristigen Aufenthaltstiteln für Betroffene in Spanien, Frankreich und den Niederlanden:

 In **Spanien** ist eine endgültige Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis für 5 Jahre gesetzlich geregelt.

 In **Frankreich** können Betroffene von Menschenhandel eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis beantragen, wenn die Strafverfolgung mit einer Verurteilung der MenschenhändlerInnen endet.

 In den **Niederlanden** können Betroffene von Menschenhandel mit einer befristeten Aufenthaltserlaubnis eine unbefristete humanitäre Aufenthaltserlaubnis beantragen, wenn die Staatsanwaltschaft beschlossen hat, die angezeigte Straftat zu verfolgen. Außerdem können sie dies, wenn sie seit mindestens 3 Jahren ununterbrochen eine Aufenthaltserlaubnis wegen Menschenhandels besitzen und die strafrechtlichen Ermittlungen noch nicht abgeschlossen sind.

Rechte auf Berufung

Es liegt in der Natur einer befristeten Aufenthaltserlaubnis, dass sie zu einem bestimmten Zeitpunkt erlischt, wenn die Voraussetzungen für ihre Erteilung nicht mehr gegeben sind. In Anbetracht des Anspruchs auf eine solche Aufenthaltserlaubnis als Recht der Person muss jedoch die Berufung vor einer höheren Instanz zur Überprüfung der ersten Verwaltungsentscheidung jedenfalls gewährleistet sein

Risikobewertung

Die Rückkehr von Betroffenen des Menschenhandels in ihr Herkunftsland ist sowohl durch UN- als auch durch Europarats-Standards geregelt. Wo eine Rückkehr ein ernsthaftes Risiko für die Sicherheit der Betroffene von Menschenhandel oder ihrer Familien darstellen würde, sind die Staaten verpflichtet, legale Alternativen anzubieten.⁶ Vor einer Abschiebung sollte eine Risikobewertung durch-

6 Siehe OHCHR (2010), Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, Commentary, HR/PUB/10/2, Principle 11.

geführt werden, die das Herkunftsland, aber auch und vor allem die individuellen Umstände berücksichtigt, wie Risiken bei der Rückkehr (z.B. Repressalien durch MenschenhändlerInnen, Strafverfolgung oder eine offene Schuld) sowie die Aussichten auf soziale Reintegration im Einklang mit dem Schutz des Rechts auf Familien- und Privatleben.

Vielversprechende Praxis zur Risikobewertung aus den Niederlanden:

 *Die niederländische Aufenthaltsregelung für Betroffene von Menschenhandel hat eine Form der Risikobewertung im Einklang mit der Europarats-Konvention zur Bekämpfung des Menschenhandels eingeführt. Wenn das Risiko erfüllt ist, können Betroffene von Menschenhandel eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen beantragen.*

Schutz von Betroffenen des Menschenhandels in Asylsystemen

Das System des internationalen Schutzes im Völkerrecht hat das Potential eines langfristigen Schutzes für Betroffene von Menschenhandel. Die Bearbeitung von Asylanträgen von Betroffenen des Menschenhandels ist aufgrund der Vulnerabilität der Betroffenen komplex. Bewährte Praktiken zur Umsetzung von Verfahrensgarantien in den verschiedenen Phasen des Asylverfahrens zeigen einige vielversprechende Wege auf, um die Herausforderungen im Hinblick auf eine kohärente Umsetzung dieses Rechtsrahmens zu bewältigen. Darüber hinaus zeigen sie Wege für den Umgang mit Asylbewerbern und Asylwerberinnen, die Betroffene von Menschenhandel sind.

Bestimmung des internationalen Schutzes für Opfer von Menschenhandel

Betroffene von Menschenhandel sollten die Möglichkeit haben, eine Asylberechtigung zu erhalten, wenn die individuelle Situation es erfordert.

In Österreich, Italien, Frankreich, Deutschland, Serbien, Spanien und dem Vereinigten Königreich wurde Betroffenen von Menschenhandel der Flüchtlingsstatus, basierend auf der Feststellung eines kausalen Zusammenhangs zwischen einer Verfolgung oder dem Fehlen von staatlichem Schutz und einem der Gründe der Flüchtlingskonvention von 1951, der Zugehörigkeit der Person zu einer bestimmten sozialen Gruppe, zuerkannt. In verschiedenen Fällen berücksichtigt die

Asylbehörde auch die Schwere der Diskriminierung von Opfern des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, die möglicherweise keinen staatlichen Schutz genießen und von ihren Familien abgelehnt und/oder bestraft und in ihren Gemeinschaften stigmatisiert werden, wodurch sie sich in einer unerträglichen Situation befinden, die einer Verfolgung gleichkommt. amounting to persecution.

Es gibt auch vielversprechende Beispiele für ergänzenden Schutz aufgrund des Risikos eines ernsthaften Schadens und des Fehlens eines wirksamen Schutzes im Falle einer Rückkehr in ihr Herkunftsland. Wenn eine Person Betroffene von Menschenhandel ist und die Situation bei der Polizei meldet, kann sie einem erhöhten Risiko eines ernsthaften Schadens ausgesetzt sein.

Zusammenarbeit mit spezialisierten Opferschutzorganisationen

Die entscheidenden Behörden sollten die Vulnerabilität, die Ängste und das Trauma der Betroffenen von Menschenhandel und die besonderen Herausforderungen, mit denen sie konfrontiert sind, anerkennen. Diese Anerkennung und dieses Verständnis kann durch eine **Zusammenarbeit und Kommunikation** zwischen den spezialisierten NGOs und den Asylbehörden gestärkt werden. Die unterstützende und erläuternde Dokumentation der NGOs kann dazu beitragen, den individuellen Anspruch von Betroffenen zu untermauern und das Nexus-Element der Behauptung zu etablieren, indem sie aufschlussreiche Informationen über die Bedingungen im Herkunftsland, den Einfluss traditioneller Praktiken (z.B. Juju), Geschlechterbewusstsein und die mangelnde Bereitschaft oder Unfähigkeit der Regierung, die Person zu schützen, nachweist.

Vielversprechende Praktiken für den Zugang zu Unterstützung durch spezialisierte Organisationen in Österreich, Frankreich und Spanien:

— *In vielen positiven Fällen Österreichs, Frankreichs und Spaniens wurde die von Menschenhandel betroffene Person sowohl von einer NGO, die eine Opferschutzeinrichtung für Betroffene des Menschenhandels ist, als auch von einer NGO, die auf die Bereitstellung von Rechtshilfe für AsylwerberInnen spezialisiert ist, unterstützt. Die Kombination von Opferschutz (Unterkunft, Beratung, psychosoziale Unterstützung) und spezialisiertem Rechtsbeistand ist eine wirksame Antwort auf die besonderen Bedürfnisse der von Menschenhandel betroffenen AsylwerberInnen.*

Anerkennung der Opfer von Menschenhandel als vulnerable Gruppe

In Anerkennung der Zunahme des Menschenhandels in gemischten Migrationsströmen ist es wichtig, die Gesetz zur Bekämpfung des Menschenhandels und das Migrationsrecht zu harmonisieren, d.h. Betroffene von Menschenhandel ausdrücklich als vulnerable Gruppen zu bezeichnen, die Anspruch auf besondere Verfahrens- und Aufnahmegarantien im Asylverfahren haben.⁷ Bei der Umsetzung der einschlägigen Bestimmungen der nationalen Gesetzgebung sollte die Bewertung der Schutzbedürftigkeit fortlaufend erfolgen, da einige besondere Bedürfnisse in verschiedenen Phasen des Asylverfahrens auftauchen können.

Frühzeitige Identifizierung

Die Voraussetzung für die Bereitstellung von Unterstützung und Verfahrensgarantien ist die Erkennung und Identifizierung von besonderen Bedürfnissen. Daher sind das Screening und die Identifizierung in jeder Phase des Asylverfahrens (Registrierung, Aufnahme, Antragstellung, persönliche Einvernahme, Schubhaft) von wesentlicher Bedeutung, wobei ein behördenübergreifender Ansatz gefördert wird, um u. a. eine Vertrauensebene mit den Betroffenen des Menschenhandels aufzubauen. Je früher die Identifizierung stattfindet, desto besser können die spezifischen Bedürfnisse beurteilt werden.

Vielversprechende Praktiken zur Früherkennung von Betroffenen des Menschenhandels in Asylverfahren in Spanien, Österreich und Frankreich:

 Eine Erfahrung aus dem Jahr 2019 in **Spanien** veranschaulicht diese Idee. Die Abteilung für Migration des Ministeriums für Arbeit, Migration und soziale Sicherheit startete ein Pilotverfahren zur Erkennung von Indikatoren für Menschenhandel und zur Weiterleitung von mutmaßlichen Betroffenen von Menschenhandel, die am Flughafen Madrid Barajas Asyl beantragen, zur Unterstützung. Es basierte auf der Zusammenarbeit zwischen dem Asylamt und fünf Nichtregierungsorganisationen mit dem Ziel, eine rechtzeitige Überweisung und den Zugang zu Unterstützung zu gewährleisten. Wenn Asylbeamte und -beamtinnen Anzeichen von Menschenhandel bei AsylbewerberInnen feststellen, informieren sie das Rote Kreuz, das dann eine der auf die Unterstützung von Betroffenen des Menschenhandels spezialisierten NGOs kontaktiert, um die Situation zu beurteilen und zu bestätigen, ob es Anzeichen für Menschenhandel gibt. In einer weiteren Phase des Asylverfahrens zeigt Österreich eine vielversprechende Praxis in Bezug auf den Kontakt zu mutmaßlichen Betroffenen von Menschenhandel in Schubhaftanstalten. Diese Weiterleitungen an die geeignete Opferschutzeinrichtung sind ein positives Ergebnis der Bemühungen, die in die multidisziplinäre Schulung von Asylbeamten und -beamtinnen

und MitarbeiterInnen von Aufnahme- und Anhaltezentren sowie von NGOs, die Rechtsberatung anbieten, investiert wurden.

■ ■ In **Frankreich** schreibt das Gesetz vor, dass die zuständige Behörde OFII bei AsylbewerberInnen, die Betroffene von Menschenhandel sind, deren besondere Bedürfnisse bei der Festlegung ihrer Aufnahmebedingungen berücksichtigen muss. Es ist auch möglich, dass die OFII von Menschenhandel betroffene AsylbewerberInnen entweder an Einrichtungen des Nationalen Aufnahme- und Schutzprogramms für Betroffene von Menschenhandel (AC.Sé) oder an andere spezialisierte Opferschutzeinrichtung verweist.

Anerkennung aller Formen von Ausbeutung

Die Sensibilisierung und Erkennung von Anzeichen für Menschenhandel sollte alle Arten von Ausbeutung umfassen. Dies könnte durch Schulungen (mit speziellen Instrumenten und Richtlinien) für die Akteure im Asylsystem erreicht werden. Darüber hinaus sind die Garantien für die persönliche Einvernahme im Rahmen der Asylverfahrensrichtlinie (APD)⁸ besonders relevant, um Betroffenen von Menschenhandel die Möglichkeit zu geben, über ihre Erfahrungen zu sprechen und die spezifischen Umstände des Menschenhandels zu identifizieren.

Vielversprechende Praktiken zur Schulung von Akteuren im Asylbereich aus Österreich und den Niederlanden:

■ ■ In **Österreich** ist die spezialisierte NGO aktiv an der Entwicklung und Durchführung von Schulungen für Akteure im Asylsystem beteiligt. Es gibt auch laufende Bemühungen von NGOs in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen, um die Lücken im Asylsystem in Bezug auf schutzbedürftige Antragsteller zu schließen.

■ ■ In den **Niederlanden** werden relevante Akteure regelmäßig geschult und mit spezifischen Indikatoren und Werkzeugen ausgestattet, um Anzeichen von Menschenhandel zu erkennen. So wurde beispielsweise im Rahmen des STEP-Projekts ein Toolkit entwickelt, an dem die Zentralagentur für die Aufnahme von AsylbewerberInnen, das niederländische Rote Kreuz, der niederländische Flüchtlingsrat und die spezialisierten Anti-Menschenhandels-NGOs CoMensha und Nidos, mitwirkten.

8 Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 ü

Überweisung und frühe Hilfe/Unterstützung

Bei der Feststellung von Anzeichen für Menschenhandel sollte eine angemessene Überweisung an Opferschutzeinrichtungen erfolgen, um die Person über ihre Rechte und Möglichkeiten sowohl als Betroffene des Menschenhandels als auch als schutzbedürftige AsylbewerberIn zu informieren und bei Bedarf Unterstützung und Schutz zu bieten, wobei auf die gesundheitlichen, psychosozialen und rechtlichen Bedürfnisse der Betroffenen angemessen eingegangen werden sollte.

Ein angemessener Rechtsbeistand, der sowohl mit dem Asylsystem als auch mit den Rahmenbedingungen des Menschenhandels vertraut ist, sollte in Fällen von AsylbewerberInnen, die Betroffene von Menschenhandel sind, zur Verfügung gestellt werden. Menschenhandel ist ein komplexes Verbrechen, gepaart mit einem von den Betroffenen erlebten Trauma, das eine angemessene Prüfung der Begründetheit der Ansprüche erforderlich macht. Die Zusammenarbeit und Koordination zwischen Anbietern von Rechtshilfe im Asylbereich und Organisationen zur Unterstützung von Betroffenen ist daher sehr zu empfehlen, um ein angemessenes Verständnis für das Verhalten der Betroffenen zu fördern und ihre Glaubwürdigkeit zu beurteilen.⁹

Wahrung der Verfahrensrechte in Asylverfahren im Rahmen der Gesetze zur Bekämpfung des Menschenhandels

Die Gewährleistung fairer und effizienter Asylverfahren ist ein wesentlicher Bestandteil des Prozesses zur Feststellung des Bedarfs einer Person an internationalem Schutz. Dazu gehören unter anderem die Aufnahmebedingungen und die Möglichkeit, den Antragsteller/die Antragstellerin von einem beschleunigten Verfahren auszunehmen.

In diesem Prozess ist eine Kompatibilität zwischen dem Schutzsystem für Opfer von Menschenhandel (einschließlich der speziellen Aufenthaltsgenehmigungsregelung) und dem Asylsystem von entscheidender Bedeutung, ebenso wie die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren im Asylbereich, dem nationalen Verweismechanismus (oder einem ähnlichen Mechanismus) und den spezialisierten Agenturen und Organisationen.

Versprechende Praxis aus Spanien bezüglich der Kompatibilität von Aufenthaltstitel für Betroffene des Menschenhandels und Ansuchen um internationalen Schutz:

 In **Spanien** können die beiden Schutzsysteme parallel laufen. Ein Beispiel veranschaulicht die Bedeutung dessen: Eine Betroffene des Menschenhandels, die einer ausbeuterischen Situation entkommt, kann dem Risiko von Vergeltungsmaß-

nahmen durch die MenschenhändlerInnen ausgesetzt sein, wegen offenen Schulden oder aufgrund der Kooperation mit der Polizei. Während die Voraussetzungen für eine Aufenthaltsgenehmigung möglicherweise nicht mehr erfüllt sind, könnte er/sie aufgrund des Risikos, im Falle einer Rückkehr ernsthaften Schaden zu erleiden, um internationalen Schutz ansuchen.

Rechte von Opfern des Menschenhandels nach der Dublin-III-Verordnung¹⁰

Da jeder im EU-Gebiet gestellte Asylantrag einer Zuständigkeitsprüfung unterzogen wird, ist es von entscheidender Bedeutung, die Umsetzung der Dublin-III-Verordnung in Bezug auf die Opfer von Menschenhandel zu beobachten.

Was die **Identifizierung** von mutmaßlichen Opfern des Menschenhandels anbelangt, so kommen vielversprechende Praktiken ausschließlich aus der Weiterleitung der Organisationen, die in Einrichtungen vor der Abschiebung arbeiten, an die spezialisierten NGOs. Dies geschieht z. B. in Frankreich mit der Meldung der CIMADE an spezialisierte NGOs zur Bekämpfung des Menschenhandels für weitere Unterstützung. Auch in Österreich, wo die spezialisierte NGO nach der Meldung einen Termin mit der Frau im Polizeianhaltezentrum/Schubhaft vereinbart und sie über ihre Rechte und Möglichkeiten in Österreich informiert und je nach ihrer Entscheidung weitere Schritte unternommen werden.

Als Verpflichtung der Staaten sollte den Betroffenen von Menschenhandel eine **Bedenk- und Erholungszeit** gewährt werden. Während dieser Zeit soll die Person nicht abgeschoben werden und sollte Anspruch auf Unterstützung bei ihrer physischen, psychischen und sozialen Genesung haben.

Ein von Menschenhandel betroffener Asylbewerber/Eine von Menschenhandel betroffene Asylwerberin könnte bei einer Rückführung nach Dublin III in das Land der Ausbeutung in Gefahr sein. Entweder aufgrund der in der Auslegung der Art. 3 & 4 der EMRK¹¹ eingeschätzten Risiken, oder wegen einer laufenden Untersuchung im Land, sollen die Staaten von dem **Art. 17 über die Souveränität** (Dublin III) Gebrauch machen, der es einem Mitgliedstaat erlaubt, nach eigenem Ermessen die Verantwortung für die Prüfung eines Antrags zu übernehmen, auch wenn er nach den in derselben Verordnung festgelegten Kriterien nicht zuständig ist.

10 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem der Mitgliedstaaten gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist. Verfügbar unter : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013R0604-20130629&from=EN>

11 Europäische Menschenrechtskonvention (2010), Art. 3 zum Verbot der Folter und Art. 4 zum Verbot von Sklaverei und Zwangsarbeit

Vielversprechende Praktiken zu ausgesetzten Dublin-III-Verfahren aus Österreich und Frankreich:

▬ In **Österreich** wurden mehrere Abschiebungen nach Dublin III aufgrund eines Antrags auf einen Aufenthaltstitel als Opfer von Menschenhandel (mit laufenden Ermittlungen) ausgesetzt. Durch die Aussetzung der Abschiebungsentscheidung erkennt Österreich die volle Zuständigkeit des Asylantrags an.

■ ■ In **Frankreich** wurden Dublin-Überstellungen ausgesetzt, um das Risiko zu vermeiden, dass in Fällen, in denen ein ernsthaftes Risiko des erneuten Menschenhandels oder der Vergeltung durch die MenschenhändlerInnen besteht, gegen die Verpflichtung des Non-refoulement verstoßen wird.

Der **Rechtsbeistand** ist von Anfang an von entscheidender Bedeutung, um den Betroffenen von Menschenhandel zu unterstützen, das Verfahren zu verstehen und ihnen die Möglichkeit zu geben, relevante Informationen über ihre Erfahrungen mit Menschenhandel und die Risiken, denen sie im Falle einer Überstellung in den ersten Einreisestaat ausgesetzt sein könnten, zu geben. Die rechtliche Vertretung gewährleistet die Möglichkeit, rechtzeitig Rechtsmittel einzulegen und Argumente und Fakten gegen eine Dublin-Abschiebung/Überstellung? in den ersten Einreisestaat vorzubringen.

Das Bestehen eines tatsächlichen Risikos eines ernsthaften Schadens muss die persönlichen Umstände des Antragstellers berücksichtigen. Eine ordnungsgemäße **Risikobewertung** ist daher für den Staat zwingend erforderlich, um die Einhaltung der Verpflichtungen des Non-refoulements sicherzustellen. Vielversprechende Praktiken wurden in Fällen gesehen, in denen die Bewertung des tatsächlichen Schadens die persönliche Situation des Antragstellers und die von anerkannten NGOs vorgelegten Beweise berücksichtigt, zusammen mit den Informationen, die die Staaten bezüglich der Risiken bei der Rückführung sammeln müssen. Die Asylbehörde sollte die spezifischen Informationen über die Situation der Betroffenen von Menschenhandel im Herkunftsland in ihre **Länderberichte** aufnehmen.

Wenn die **Überstellungen in ein anderes EU-Land** stattfinden, ist ein Informationsaustausch und eine Koordination der Hilfe entscheidend, um auf die spezifischen Aufnahme-, Gesundheits- und Sicherheitsbedürfnisse als Betroffene des Menschenhandels einzugehen. Derzeit, wo dieser Informationsaustausch stattfindet, ist er hauptsächlich auf die Zusammenarbeit zwischen NGOs zurückzuführen. Die Dublin-Einheiten müssen den **durchgängigen Schutz der Betroffenen innerhalb der EU** sicherstellen. Es wird eine stärkere Zusammenarbeit der Dublin-Einheiten mit spezialisierten NGOs angeregt, die proaktiv die Informationen über die Neuzuweisung, die Weiterverfolgung einer angemessenen Aufnahme des Aufnahmelandes usw. sicherstellen.

Besondere Rolle der NGOs

Viele Länder führen bereits Schulungen zum Thema Menschenhandel für verschiedene Polizeieinheiten und Akteure durch, die an der Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen und Asyl beteiligt sind. Es wird empfohlen, sich auf gemeinsame Initiativen zu konzentrieren, bei denen spezialisierte NGOs an diesen Schulungen beteiligt sind, sowie ein System zur Beobachtung dieser Schulungen einzurichten, um ihre Auswirkungen zu evaluieren. Schulungen sollten auf einen doppelten Effekt abzielen: Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung auf der einen Seite, aber auch die Stärkung der Verantwortung (und Rechenschaftspflicht) jedes Akteurs, der mit einer betroffenen Person in Kontakt kommt.

— Die österreichischen Erfahrungen zeigten eine positive Auswirkung auf die Identifizierung von Betroffenen mit laufendem Asylverfahren, mit einem Anstieg der Überweisungen von Behörden, Anwälten, Aufnahmezentren aufgrund der Schulungsbemühungen.

Die Analyse und weitere Lobby-Initiativen bauen auf dem Wissen und der Praxis von NGOs auf, die Betroffene von Menschenhandel unterstützen. Eine systematische **Sammlung von Daten**¹² bietet die Möglichkeit, Argumente zu liefern, zu erkennen, wo Veränderungen notwendig sind, die Erfolge der letzten Jahre zu reflektieren und verändernde Trends zu identifizieren. Ein Beispiel: Die Überwachung der Dublin-Überstellungen unter den Begünstigten der einzelnen Organisationen wird gefördert. Diese Praxis des Sammelns - und Systematisierens - von Daten stärkt das Eintreten für die Umsetzung der bestehenden Bestimmungen.

Die **Zusammenarbeit zwischen Nichtregierungsorganisationen, die AsylwerberInnen unterstützen, und Nichtregierungsorganisationen zur Bekämpfung des Menschenhandels** ist entscheidend für den Schutz und die Unterstützung der Betroffenen sowie für das Verständnis eines so komplexen Phänomens wie des Menschenhandels. Die Koordinierung der Rechtshilfe und des Beistands sowie die Bereitstellung des Gutachtens über Menschenhandel als unterstützendes Dokument für die Asylanträge könnte einen erheblichen Einfluss auf den Schutz der Betroffenen haben.

