

Kurzbericht

Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren

Eine Untersuchung zur Umsetzung der Menschenhandelsrichtlinie 2011/36/EU in Deutschland

Autorin: Anne-Kathrin Krug

Herausgeber: KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.

Kurzbericht



Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren

Eine Untersuchung zur Umsetzung der Menschenhandelsrichtlinie 2011/36/EU in Deutschland

Der KOK hat von Oktober 2019 bis April 2021 ein Projekt durchgeführt, in welchem die neuen Straftatbestände im Bereich Menschenhandel und ihre Auswirkungen auf die Praxis der Strafverfahren untersucht wurden. Ziel des Projektes war es, die Praxis der Strafverfahren sowie die Situation und Rechte der Betroffenen von Menschenhandel nach der Gesetzesänderung zu beleuchten.

Neue Straftatbestände im Bereich Menschenhandel

2016 ist das Gesetz zur Umsetzung der *Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates* in Kraft getreten. Seitdem gibt es u.a. neue Straftatbestände im Bereich Menschenhandel, deren Einführung mit der Hoffnung auf eine vereinfachte Handhabung einherging. Neben der sexuellen Ausbeutung und der Ausbeutung der Arbeitskraft sind nunmehr auch die erzwungene Betteltätigkeit, das Ausnutzen strafbarer Handlungen sowie der Organhandel erfasst. Ziel der Gesetzesänderung war die Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU, die auch auf die sog. Opferschutzrichtlinie 2012/29/EU verweist.

In den letzten knapp fünf Jahren seit der Umsetzung der Richtlinie wurden kaum Erkenntnisse zu ihren Auswirkungen, mithin auch nicht zur Situation von Betroffenen von Menschenhandel gewonnen. Es ist daher unklar, ob die Umsetzung der Richtlinie die erwünschten Erfolge erzielen konnte bzw. ob sie die Situation von Betroffenen tatsächlich verbessert hat.

Beobachtung eines Strafverfahrens und Interviews mit Akteuren des Strafverfahrens

Das Projekt sah ursprünglich vor, die Beobachtung von Strafverfahren ins Zentrum zu stellen und zumindest zwei Strafverfahren wegen Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und zwei weitere Strafverfahren wegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung zu beobachten. Nach Aufnahme der Arbeit an dem Projekt Mitte Oktober 2019 konnte sogleich ein Verfahren wegen Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung in Berlin gefunden und beobachtet werden. Nach dieser Verfahrensbeobachtung ergaben sich leider keine weiteren Beobachtungsmöglichkeiten mehr. Dies lag zum einen daran, dass Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandel während der Corona-Pandemie mutmaßlich nicht im selben Maße wie in den Jahren zuvor stattgefunden haben und Verhandlungen zeitweise (außer in Haftsachen) ausgefallen sind, zum anderen, weil es insgesamt nach wie vor wenige Strafverfahren insbesondere zu den neuen Ausbeutungsformen gibt.

Bundesweit geführte Interviews mit Mitarbeiter*innen von Fachberatungsstellen, Rechtsanwält*innen und Staatsanwält*innen sollten in Ergänzung zu den Prozessbeobachtungen erfolgen. Da die Prozessbeobachtungen im gewünschten Umfang pandemiebedingt nicht durchgeführt werden konnten, wurden die Interviews die Hauptquelle zur Evaluierung der Situation von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren. Über die Situation von Betroffenen im Strafverfahren haben Mitarbeiter*innen von Fachberatungsstellen aus neun Bundesländern berichtet. Dazu konnten drei Rechtsanwält*innen und drei Staatsanwält*innen zur Mitwirkung gewonnen werden.



Die Situation von Betroffenen von Menschenhandel konnte bundesweit zwar über weite Teile zumindest punktuell beleuchtet werden. Gerade da, wo Informationen fehlten oder nur von einer Interviewgruppe erteilt werden konnten, hätte es aber weiterer Quellen bedurft, um den Ist-Zustand gesichert einfangen zu können. In diesem Sinn kann das Projekt nur einen unvollständigen, aber wertvollen Einblick in die Situation von Betroffenen von Menschenhandel im Bundesgebiet geben.

Darstellung und Auswertung der Ergebnisse der Prozessbeobachtung und der Interviews

Aufbauend auf einer Erläuterung der Vorgaben der Richtlinie 2011/36/EU werden sowohl die Ergebnisse der Prozessbeobachtung als auch der Interviews umfassend dargestellt.

Folgende, der in den Interviews abgefragten Aspekte werden im Gesamtbericht ausgewertet:

- erste Kontakte der Betroffenen mit der Polizei; Aufenthaltstitel und Residenzpflicht;
- Unterkunft; ärztliche Hilfen; Sprachmittler*innen außerhalb des Strafverfahrens;
- Zugang zur Rechtsberatung; Begleitung zu Vernehmungen im Ermittlungsverfahren und während der Zeug*innenaussage in der Hauptverhandlung durch Fachberatungsstellen und psychosoziale Prozessbegleitung;
- Anzahl der Vernehmungen; Wirkungen der Vernehmungen; Bild-Ton-Vernehmung; Anträge auf Ausschluss der Öffentlichkeit, auf Entfernung des Angeklagten aus dem Sitzungssaal, auf audiovisuelle Vernehmung; Dolmetscher*innen im Ermittlungsverfahren und in der Hauptverhandlung; Betreuer*innen der Fachberatungsstellen als Zeug*innen/Zeugnisverweigerungsrecht;
- Sicherheit während des Ermittlungs-, Zwischen- und Hauptverfahrens; Betroffene als Beschuldigte (Non-Punishment Prinzip);
- Akteneinsicht; Schwerpunktzuständigkeiten von Staatsanwaltschaften und Gerichten; Anklageerhebung beim zuständigen Gericht – Amtsgericht oder Landgericht; Nebenklagevertretung (Unterbevollmächtigungen, Mehrfachvertretungen);
- Sitzordnung; Verfahrensausgänge; Informationslage zum Abschluss des Verfahrens und Informationen gem. § 406d Abs. 2 StPO; Adhäsionsverfahren und Verfahren nach dem OEG; Zusammenarbeit der im Bereich Menschenhandel arbeitenden Akteure; Betroffene im Ausland; Bedarfe der Fachberatungsstellen;
- Nationale Berichterstattungsstelle oder ein gleichwertiger Mechanismus; Schulungsbedarfe und Änderungen seit der Reformierung der Straftatbestände.

Anschließend wurden die Ergebnisse zu diesen Aspekten den einzelnen Artikeln der Richtlinie 2011/36/EU gegenübergestellt und deren Einhaltung evaluiert. Nicht zu allen Vorgaben konnten im Rahmen der Untersuchung auch Erkenntnisse gewonnen werden. Zu den meisten, das Strafverfahren betreffenden Artikeln liegen aber Einschätzungen vor.

Die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung werden im Folgenden dargestellt:



I. Vollständige Umsetzung der Richtlinie (RL) 2011/36/EU

Das wohl erste und wichtigste Ergebnis besteht darin, dass der Gesetzgeber mit seiner im Jahr 2016 in Kraft getretenen Reform zwar die Straftatbestände der §§ 232 ff. StGB neu gefasst und damit Art. 2 bis 6 der RL 2011/36/EU im Großen und Ganzen umgesetzt hat, Auswirkungen auf die Situation von Betroffenen von Menschenhandel konnten dadurch aber nicht merkbar erreicht werden. Denn das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie beschränkt sich ganz klar auf die Reform der Straftatbestände zu Menschenhandel. Die in der RL 2011/36/EU ebenfalls vorgesehenen gemeinsamen „Bestimmungen zur Stärkung der Prävention und des Opferschutzes unter Berücksichtigung der Geschlechterperspektive“ haben nahezu keinen Niederschlag in der Gesetzesänderung gefunden. Die o.g. gemeinsamen Bestimmungen thematisieren wichtige Aspekte zum Schutz der Betroffenen, die bereits vor der Gesetzesänderung als defizitär bekannt waren und nicht zufriedenstellend behoben waren. Gerade erst die vollständige Umsetzung dieser Bestimmungen kann aber spürbare Auswirkungen auf die Situation von Betroffenen von Menschenhandel versprechen. Die vollständige Umsetzung der Richtlinie steht daher aus und ist weiterhin angezeigt.

II. Erkennen von Betroffenen und Zugang zum Recht

Betroffene von Menschenhandel sehen sich sehr unterschiedlichen Situationen ausgesetzt. Die Chancen von Betroffenen auch als Betroffene von Menschenhandel erkannt zu werden und damit Zugang zu ihren Rechten zu erlangen, erhöhen sich mit regelmäßigen proaktiven Strukturermittlungen vor Ort, dem Grad des Wissens über Menschenhandel, der Sensibilisierung bezüglich möglicher Anhaltspunkte, der vorhandenen Infrastruktur, der Art und dem Umfang der Mittelbereitstellung und schlussendlich auch mit der Kenntnis der Akteure über die vorhandene Infrastruktur. Nichts von all dem ist selbstverständlich gegeben und es gibt tatsächlich ganze Regionen in der Bundesrepublik, in denen Betroffene von Menschenhandel nichts oder nur sehr wenig davon vorfinden. Die Untersuchung hat ergeben, dass die Situation in Städten tendenziell besser ist als auf dem Land und in ostdeutschen Flächenländern tendenziell am defizitärsten. Die Unterstützung von Betroffenen setzt Akteure bei der Polizei, Staatsanwaltschaft, Finanzkontrolle Schwarzarbeit, in der Ausländerbehörde, im JobCenter, bei den Gesundheitsämtern, bei den Fachberatungsstellen und in der Zivilgesellschaft voraus, die über entsprechendes Wissen verfügen, Anhaltspunkte erkennen und deuten können. Bei den Ermittlungsbehörden setzt das auch Ressourcen voraus, proaktiv Strukturermittlungen durchzuführen bzw. bei den Fachberatungsstellen, ggf. aufsuchende Arbeit zu leisten. Darüber hinaus hängen die Chancen von Betroffenen auch mit dem Ineinandergreifen von behördlichen Strukturen und der Arbeit der im besten Fall gut ausgestatteten Fachberatungsstellen zusammen. Denn allein die Kenntnis der Mitarbeiter*innen der örtlichen Fachberatungsstellen bleibt wirkungslos, wenn sie nicht auf sachkundige und ebenfalls gut ausgestattete Behörden trifft, die dann auch zügig tätig werden. Aus all dem resultiert ein Nachbesserungsbedarf bei der Einleitung und Durchführung von Ermittlungsverfahren, die darauf abzielen, dass Betroffene auch als Betroffene von Menschenhandel erkannt werden und ausreichende Informationen und damit auch Zugang zu ihren Rechten erhalten. Daneben sind ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen für Behörden und Fachberatungsstellen bereitzustellen, die Betroffenen richtlinienkonforme Unterstützungen garantieren.



III. Situation von Betroffenen von Arbeitsausbeutung (und weiterer Ausbeutungsformen)

Die Situation von Betroffenen von Arbeitsausbeutung ist oftmals noch prekärer als die Situation von Betroffenen von sexueller Ausbeutung. Obwohl in den letzten Jahren eine Reihe von Fällen bekannt geworden sind, gibt es hier vermutlich eine große Dunkelziffer und verhältnismäßig geringere Sensibilität und Kenntnis zum Erkennen von Betroffenen bei den Behörden und daher auch einen noch eingeschränkteren Zugang zum Recht für die Betroffenen. Es gibt nur unzureichende Unterkünfte und große Schwierigkeiten bei der Bereitstellung von Leistungen für besondere Bedarfe. Hier gibt es dringenden Handlungsbedarf von größerem Ausmaß. Noch stärker gilt dies für Betroffene von Ausbeutung der Bettellei oder von mit Strafe bedrohten Handlungen. Hier gibt es große Lücken in der Identifizierung Betroffener, im Zugang zu Schutz und Unterstützung sowie kaum Strafverfolgung.

IV. Situation von betroffenen inter-, transgeschlechtlichen und nicht binären Personen

Transgeschlechtliche Personen die von Menschenhandel betroffen sind, haben zumeist keinen Zugang zu geeigneten Unterkünften. Denkbar ist dieses Problem auch bei intergeschlechtlichen oder nicht binären Personen. Solche Unterkünfte hätten eine gewisse Anonymität/Privatheit zu gewährleisten und dennoch soziale Einbindungen zu ermöglichen. Auch (spezialisierte) psychotherapeutische oder psychiatrische Unterstützung steht für inter-, transgeschlechtliche und nicht binäre Personen kaum und zumeist nicht kurzfristig zur Verfügung. Die richtlinienkonforme Unterstützung ist hier weiterhin umzusetzen.

V. Verzicht auf Strafverfolgung oder Straffreiheit der Betroffenen – Non-Punishment Prinzip

Eine der Belastungen, denen Betroffene von Menschenhandel ausgesetzt sind, besteht darin, möglicherweise selbst Beschuldigte in Strafverfahren zu werden. Die derzeitige Praxis besteht darin, dass Strafverfahren bei Anhaltspunkten grundsätzlich eingeleitet werden. Diesbezügliche Ängste der Betroffenen haben also ihre reale Grundlage und werden von den Täter*innen auch zur Abschreckung ausgenutzt. Um einen besseren Schutz der Betroffenen zu erlangen, werden hier mehrere Möglichkeiten vorgeschlagen, wobei der Schutz in der Reihenfolge der Vorschläge sukzessive abnimmt: 1. eine Ausnahme vom Legalitätsgrundsatz, d.h. keine Einleitung von Ermittlungsverfahren, 2. Einstellung der Strafverfahren als gebundene Entscheidung (Ist-Vorschrift), 3. Einstellung der Strafverfahren als intendiertes Ermessen (Soll-Vorschrift, d.h. Regelfall).

VI. Bedenk- und Stabilisierungsfrist

Die Bedenk- und Stabilisierungsfrist wird mitunter missachtet. Entweder ist sie nicht bekannt oder die Vernehmungen finden statt, bevor Betroffene über die Frist informiert worden sind. Das Wissen um diese Frist ist bei allen zuständigen Behörden herzustellen und in regelmäßigen Abständen zu überprüfen. Es sollte klargelegt werden, dass das Vorliegen konkreter Anhaltspunkte darüber, dass eine Person Betroffene von Menschenhandel geworden ist, sowohl von den Mitarbeiter*innen der Fachberatungsstellen selbst als auch von der Polizei/Staatsanwaltschaft gegenüber den Ausländerbehörden bescheinigt werden kann. Ausländerbehörden haben Bescheinigungen dieser drei Akteure für die Erteilung eines Aufenthaltstitels gem. § 59 Abs. 7 AufenthG gleichermaßen und mit gleichem Gewicht zugrunde zu legen. Falls Fachberatungsstellen für die Vorlage bei der Ausländerbehörde die Poli-



zei/Staatsanwaltschaft um die Bescheinigung bitten, sollte die schriftliche Bitte genügen. Es ist zu vermeiden, dass Betroffene bereits vor der Entscheidung über ihre Aussagebereitschaft bei der Polizei erscheinen müssen.

VII. Bedingungsloses Aufenthaltsrecht für Betroffene von Menschenhandel

Eine wesentliche Belastung für Betroffene besteht häufig im ungesicherten Aufenthalt und der Angst, die Bundesrepublik Deutschland verlassen zu müssen. Der Haupteinwand gegen ein bedingungsloses Aufenthaltsrecht ist die Gefahr von „Missbräuchen mit dem Missbrauch“, d.h. das Erschleichen eines derartigen Aufenthaltstitels mit Hilfe von Falschaussagen. Dazu stellen die Mitarbeiter*innen der Fachberatungsstellen mehrheitlich fest, dass die Anzahl derjenigen Betroffenen, die versucht haben, durch wahrheitswidrige Angaben Leistungen zu erhalten, verschwindend gering ist. Diese Einschätzungen aus den Reihen der Fachberatungsstellen bilden die realen Gegebenheiten am stärksten ab und sind nicht durch populäre Narrative über Asyl- und Aufenthaltstitel beantragende Personen zu entstellen. Ein bedingungsloses Aufenthaltsrecht für Betroffene von Menschenhandel gilt es daher gesetzlich festzuschreiben und auch mit dem Recht auf Sozialleistungen zu verknüpfen, so dass das menschenwürdige Existenzminimum gem. Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG gewährleistet ist.

In diesem Zusammenhang braucht es auch Erleichterungen beim Familiennachzug (während des Strafverfahrens nach § 25 Abs. 4a AufenthG) und der entsprechenden Bereitstellung von Unterkünften.

VIII. Zeugnisverweigerungsrecht/Schweigepflicht für Mitarbeiter*innen von Fachberatungsstellen

Die Verpflichtung zur Vertraulichkeit ist dadurch gefährdet, dass den Mitarbeiter*innen der Fachberatungsstellen kein Zeugnisverweigerungsrecht zur Verfügung steht – wie anderen Berufsheimnisträger*innen. Ein solches Zeugnisverweigerungsrecht ist dringend gesetzlich zu verankern.

IX. Keine Mehrfachvertretung

Mehrfachvertretungen, wie sie das Gesetz nun für die Nebenklagevertretung vorsieht, sind grundsätzlich problematisch, da widerstreitende Interessen vom Gericht zu Beginn des Verfahrens nicht gut eingeschätzt werden können. Widerstreitende Interessen können sich auch noch im Laufe des Verfahrens herausstellen. Bis dahin kann sich eine Mehrfachvertretung u.U. bereits nachteilig ausgewirkt haben, z.B. beim (rechtzeitigen) Stellen von Anträgen.

X. Schutzanspruch bei Vernehmungen

Betroffene von Menschenhandel sind mitunter nicht vor Viktimisierungen, Einschüchterungen und vor respektloser Behandlung durch Vernehmungspersonen der Polizei und der Richter*innenschaft geschützt. Ihre Behandlung durch Vernehmungspersonen vermittelt zuweilen den Eindruck, selbst angeklagt zu sein bzw. sich fehlerhaft verhalten zu haben. Der Umgangston ist in diesen Fällen nicht selten vorwurfsvoll. Die Lebensrealität der Betroffenen wird dabei mit einer Rationalität konfrontiert, die sich aus ihren Umständen eben gerade nicht ergeben kann. Beispielsweise wird Betroffenen aus sehr armen Regionen vermittelt, dass man doch einen Reiseplan hätte haben müssen, um in ein anderes Land zu gehen. Es kommt vor, dass Zweifel an der Glaubwürdigkeit von Aussagen an der Zugehörigkeit einer betroffenen Person zu einem bestimmten Kulturkreis oder zu einer gewählten Geschlechtsidentität festgemacht werden.



Die Instrumente der Bild-Ton-Vernehmung und der audiovisuellen Vernehmung werden im bundesweiten Durchschnitt äußerst selten genutzt. In einigen Bundesländern ist die technische Ausstattung allein schon nicht vorhanden. Die Entfernung der Angeklagten aus dem Sitzungssaal wird zumeist nicht genutzt, da mögliche Revisionsgründe befürchtet werden.

Daraus ergibt sich alles in allem Verbesserungsbedarf, der im Wesentlichen durch Schulungen anzustoßen wäre.

XI. Schulungsbedarf

Schulungsbedarf gibt es bei allen Akteuren, die mit Betroffenen von Menschenhandel potenziell in Kontakt kommen: Polizei, Staatsanwaltschaft und Richter*innenschaft, Dolmetscher*innen, Sozialämter, Gesundheitsämter, Ausländerbehörde, BAMF oder Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Für das Strafverfahren ist hier vor allem die Polizei und die Richter*innenschaft ausschlaggebend, wobei Richter*innen in der Regel als schlechter geschult wahrgenommen werden als Polizeibeamt*innen der Fach-LKA.

Fortbildungen sollten an den Arbeitsorten von Polizei und Richter*innenschaft stattfinden und damit gut in den Arbeitsablauf integriert sein. Neben dem Umgang mit Betroffenen von Menschenhandel und speziellen Herausforderungen wie Traumatisierungen sollten Fortbildungen auch den Themenbereich Antidiskriminierung zum Gegenstand haben. Für Letzteres sind z.B. auch Fortbildungen zum Umgang mit betroffenen inter-, transgeschlechtlichen und nicht binären Personen unerlässlich.

XII. Nationale Berichterstattungsstelle oder gleichwertige Mechanismen

Eine nationale Berichterstattungsstelle oder ein gleichwertiger Mechanismus ist zum jetzigen Zeitpunkt noch immer nicht umgesetzt. Wünschenswert wäre hier eine politisch und parteilich unabhängige Stelle, die über ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen verfügt. Vorhandene Strukturen sollten einbezogen werden; Doppelungen von Strukturen vermieden. Die Aufgaben sollten klar umrissen sein und u.a. Folgendes beinhalten: Sammeln von Informationen über Hell- und Dunkelfeld, Benennung von konkretem Verbesserungsbedarf, der sich aus den internationalen und europäischen Vorgaben der von Deutschland ratifizierten Übereinkommen und der europäischen Richtlinie ergibt, Überwachung von und Weisungsbefugnis gegenüber zuständigen behördlichen Stellen.

XIII. Förderung der bundesweit agierenden Fachberatungsstellen

Das Vorhandensein und die Ausstattung der Fachberatungsstellen sowie die Einbindung, die sie durch die anderen Behörden erfahren, sind besonders ausschlaggebend für Betroffene. Die Mitarbeiter*innen der Fachberatungsstellen haben den direktesten Kontakt mit den Betroffenen. Sie erleben die Situation von Betroffenen sowohl im Strafverfahren als auch in anderen Angelegenheiten (beispielsweise zum Asyl und Aufenthalt, zum Leistungsbezug, zur Unterkunft, zur psychologischen Situation) wie keine andere Instanz. Viele Mitarbeiter*innen haben bereits eine Vielzahl von Betroffenen von Menschenhandel begleitet und blicken auf teilweise jahrzehntelange Arbeitserfahrung zurück. Es ergibt sich, dass die Fachberatungsstellen der Dreh- und Angelpunkt für die Betroffenen, für einen Großteil der Strafverfahren und auch für die rechtspolitische Evaluierung sind. Die erforderliche finanzielle und personelle Ausstattung der Fachberatungsstellen stellt die Grundlage jeglicher Aktivität gegen Menschenhandel her.



Fazit: Sicherstellung der Gewährung der Rechte aus der Richtlinie 2011/36/EU

Der Fokus auf das Strafverfahren und damit auf die Frage, inwiefern Betroffene von Menschenhandel zur staatlichen Aufgabe der Strafverfolgung bzw. zur Erfüllung von Strafzwecken zur Verfügung stehen sollen, ist immer eine Perspektive, die den Ausgleich mit den Interessen der Betroffenen suchen sollte. Vor allem sollte hier keine Verschiebung der Perspektive stattfinden, die sich vornehmlich nach den staatlichen Interessen richtet und die Betroffenen von Menschenhandel als bloße Mittel zur Zweckerfüllung behandelt. Maßstab für den Umgang mit Betroffenen von Menschenhandel müssen die verbrieften Menschenrechte sein und die danach ausgerichteten speziellen Gesetze. Die Orientierung an den Menschenrechten kann auch nicht dann ihr Ende finden, wenn das Strafverfahren, ob im Ermittlungsverfahren, nach Abschluss der Hauptverhandlung oder nach verbüßter Strafe, abgeschlossen ist. Aus diesem Grund ist die Gewährung der Rechte aus der Richtlinie grundsätzlich sicherzustellen und nicht nur auf das Strafverfahren zu beschränken.

[Hier](#) finden Sie den Gesamtbericht.

